

Thielges, Sonja; Mildner, Stormy-Annika

Research Report

USA: Risiko Naturkatastrophen. Hohe Kosten stellen die Regierung in Washington vor enorme Herausforderungen

SWP-Aktuell, No. 2/2012

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Thielges, Sonja; Mildner, Stormy-Annika (2012) : USA: Risiko Naturkatastrophen. Hohe Kosten stellen die Regierung in Washington vor enorme Herausforderungen, SWP-Aktuell, No. 2/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255022>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

USA: Risiko Naturkatastrophen

Hohe Kosten stellen die Regierung in Washington vor enorme Herausforderungen

Sonja Thielges / Stormy-Annika Mildner

Tornados, Hurrikans, Wildfeuer, Überschwemmungen, Dürren und Erdbeben – die USA sind immer wieder Schauplatz verheerender Naturkatastrophen, so auch 2011: Während der Mittlere Westen, insbesondere die Anrainer des Mississippi, mit Rekord-Überschwemmungen zu kämpfen hatten, erlebte Texas eine der schwersten Dürren seit Aufzeichnung der Wetterdaten. Im August 2011 wurde die Ostküste innerhalb einer Woche zunächst von einem Erdbeben und dann von Hurrikan Irene heimgesucht – letztere war mit Schäden im Wert von sieben bis zehn Milliarden US-Dollar eine der teuersten Naturkatastrophen in der US-amerikanischen Geschichte. 2011 ist kein Ausnahmejahr. Präsident Barack Obamas Interagency Climate Change Adaptation Task Force warnt vor einer weiteren Zunahme extremer Wetterphänomene infolge des Klimawandels, und der Geologische Dienst der USA rechnet mit größeren Erdbeben an der Westküste des Landes in nicht allzu ferner Zukunft. Was kann die Obama-Administration tun, um das Risiko von Naturkatastrophen zu mindern? Grundsätzlich stehen der US-Bundesregierung zahlreiche Möglichkeiten offen, das Risiko zu reduzieren. Doch der politische ebenso wie der finanzielle Spielraum für zusätzliche Maßnahmen ist eng.

In den vergangenen zehn Jahren ist die Zahl großer Naturkatastrophen und die Höhe der durch sie verursachten Schäden deutlich gestiegen. Von 2000 bis 2010 sprachen die jeweiligen US-Präsidenten 560 *Disaster Declarations* (Katastrophen-Erklärungen) aus, der Großteil davon (400) infolge schwerer Stürme. Am stärksten betroffen ist der Südosten (111 Mal), gefolgt vom Süden (76) der USA. Die häufigsten Ursachen sind in diesen beiden Regionen starke Stürme und Hurrikane. Für den Nordosten und den Mittleren Westen stellen Eisstürme eine besondere Heraus-

forderung dar, für den Nordwesten Überschwemmungen und für den Südwesten Taifune, gefolgt von Feuern und Erdbeben.

Wie ist dieser Trend zu erklären? Wetterveränderungen infolge steigender globaler Temperaturen (Klimawandel), mangelhaftes Flächenmanagement und steigende Grundstücks- und Immobilienpreise haben das Risiko von Naturkatastrophen (Risiko ist hier definiert als Produkt aus Wahrscheinlichkeit und Schaden) ebenso ansteigen lassen wie die zunehmende Urbanisierung und Bevölkerungsdichte in den Küstenregionen und anderen teils stark katastro-

phengefährdeten Gebieten. Zwischen 1960 und 2008 ist die Zahl der Einwohner in Küstenregionen am Golf von Mexiko um 150 Prozent gestiegen – doppelt so stark wie das gesamte Bevölkerungswachstum in diesem Zeitraum. Laut dem Census Bureau der USA leben heute 36,8 Millionen Amerikaner in von Hurrikanen gefährdeten Gebieten. Auch sozio-ökonomische Faktoren spielen eine Rolle. So ist beispielsweise der Anteil wetteranfälliger Infrastruktur und Gebäude merkbar gewachsen. Besonders gefährdet sind Bewohner sogenannter *Mobile Homes*, die unter den ärmeren Bevölkerungsschichten und im Süden der USA weit verbreitet sind. 44 Prozent aller Todesfälle zwischen 1985 und 2005, die von Tornados verursacht wurden, entfielen auf Bewohner dieser mobilen Wohnhäuser.

Risiken bei kritischer Infrastruktur

Besondere Risiken bestehen im Zusammenhang mit kritischer Infrastruktur, also Institutionen und Einrichtungen mit großer Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, darunter Transport und Verkehr, Energie, Informationstechnik und Telekommunikation sowie Versorgung (etwa mit Trinkwasser). Schäden können hier weitreichende soziale und ökonomische Folgen haben. Kritische Infrastruktur ist in den USA stark konzentriert, was sie besonders anfällig für Störungen macht. Ölraffinerien sind beispielsweise zu 43 Prozent an der Küste von Texas und Louisiana zu finden, über 37 Prozent der Bahnfracht wird über Illinois (hauptsächlich über Chicago) und mehr als 33 Prozent der Schifffracht in den Häfen Long Beach und Los Angeles in Südkalifornien abgewickelt.

Die Nuklearkatastrophe im japanischen Fukushima im Frühjahr 2011 hat auch in den USA ein neues Bewusstsein hervorgerufen, nicht zuletzt weil mehrere Ballungszentren in erdbebengefährdeten Gebieten liegen. Einem Bericht des Geologischen Dienstes (U.S. Geological Survey, USGS) aus dem Jahr 2008 zufolge erwartet Kalifornien in den nächsten 30 Jahren ein

Erdbeben der Stärke 6,7 oder höher, das mit 99-prozentiger Wahrscheinlichkeit auftreten wird. Entlang des San-Andreas-Grabens beträgt die Wahrscheinlichkeit 59 Prozent, hier könnte ein Erdbeben der Stärke 7,8 Schäden in Höhe von mehr als 200 Milliarden Dollar verursachen. Bei einem schweren Erdbeben in der Gegend von Los Angeles werden mehr als 500 Milliarden und bei einem Erdbeben der Stärke 6,5 auf der Achse New Jersey–Philadelphia sogar 900 Milliarden Dollar veranschlagt.

Als im August an der Ostküste die Erde mit einer Stärke von 5,9 bebte – das stärkste seit 1897 gemessene Beben in dieser Region –, wurden vorsorglich zwei Atommeiler in Virginia, dem Epizentrum, abgeschaltet; neun Reaktoren zwischen Virginia und New Jersey meldeten »ungewöhnliche Vorkommnisse«. An der Ostküste von Florida bis Neuengland sind 60 Atomkraftwerke in Betrieb. An der kalifornischen Westküste laufen zwei Kernkraftwerke, die sich direkt an der Küste befinden und mit Meereswasser gekühlt werden. Für beide Kraftwerke stellt die Andreasspalte ein hohes Risiko dar. Die US-Atomsicherheitsbehörde NRC überprüft denn auch zurzeit die Erdbebensicherheit der 104 kommerziellen Kernkraftwerke der USA.

Auch die Stromnetze in den USA sind immer wieder von Naturkatastrophen betroffen. Großflächige Ausfälle, wie jüngst an der Ostküste infolge der Schneestürme im Oktober 2011, sind keine Ausnahme: Durch heftige Schneefälle, umgestürzte Bäume und vereiste Leitungen wurden drei Millionen Haushalte und Geschäfte teilweise mehrere Tage lang vom Stromnetz abgeschnitten. In Connecticut, Massachusetts, New Jersey und Teilen New Yorks riefen die Gouverneure den Notstand aus. Im Juli 2011 legte ein Sandsturm die Stromversorgung in Phoenix, Arizona lahm. Und im heißen Sommer 2010 waren in New York tausende Haushalte zeitweise ohne Strom, weil die Stromnetze unter anderem als Folge intensiver Nutzung von Klimaanlagen überlastet waren – um nur einige Beispiele zu nennen. Schätzungen zufolge

kosten die Stromausfälle oder Störungen bei der Übertragung die US-Volkswirtschaft jährlich bis zu 150 Milliarden Dollar. Wollte man hier Abhilfe schaffen, müssten nach Berechnungen der amerikanischen Ingenieurgesellschaft (American Society of Civil Engineers) bis 2030 1,5 Billionen Dollar investiert werden.

Kosten in Milliardenhöhe

Laut der Versicherungsgesellschaft SwissRe entfiel 2010 die Hälfte der teuersten Versicherungsschäden weltweit auf die USA. Neben direkten Kosten durch den Verlust von Menschenleben, die Zerstörung von Infrastruktur und Gebäuden sowie Ernteauffälle verursachen Naturkatastrophen auch indirekte Folgekosten für die Wirtschaft durch eine sinkende Nachfrage und die Unterbrechung von Arbeitstätigkeit und Zulieferketten in der betroffenen Region. Die Gesamtschäden in den USA werden allein im ersten Halbjahr 2011 (Hurrikan Irene nicht einberechnet) auf 36 Milliarden Dollar geschätzt.

Seit mehr als einem Jahr leidet Texas an einer der schwersten Dürren in seiner Geschichte. Temperaturen von bis zu 45 Grad über mehrere Wochen hinweg führten im Sommer 2011 zu verheerenden Waldbränden. Seit November 2010 zerstörten die Flammen knapp 1500 Gebäude, mehrere tausend Menschen mussten evakuiert werden. Die Kosten der Brandbekämpfung belaufen sich Schätzungen zufolge auf eine Million Dollar pro Tag, der entstandene Gesamtschaden auf mittlerweile mehr als fünf Milliarden Dollar. Besonders stark leidet die Landwirtschaft: Ernten vertrocknen oder verbrennen, Landwirte müssen teures Zusatzfutter kaufen oder ihre Herden umsiedeln. Die hohen Temperaturen haben eine weitere schwerwiegende Folge: Das Stromnetz leidet immer wieder an Überlastung, da die Stromnachfrage hoch und gleichzeitig die Kühlung der Kraftwerke schwieriger ist.

Dass Naturkatastrophen schnell zu einer Belastungsprobe für die Bundesstaaten wer-

den können, illustriert auch das folgende Beispiel: Am 27. April 2011 wurde Alabama von Dutzenden Tornados getroffen. 240 Menschen kamen ums Leben, 13 200 Arbeitsplätze wurden vernichtet und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Alabamas schrumpfte um 0,5 bis 0,7 Prozent (835 Millionen bis 1,3 Milliarden Dollar). Dem wissenschaftlichen Dienst des Kongresses zufolge gleichen sich die unmittelbaren wirtschaftlichen Kosten zumeist zwar recht schnell wieder aus: Ein Teil wird durch Versicherungen abgedeckt, ein Teil der Katastrophenbewältigung wird vom Bund übernommen; durch Vergabe von Aufräum- und Wiederaufbauarbeiten werden Gelder in die Wirtschaft gepumpt; außerdem entstehen neue Arbeitsplätze, Einkommens- und Umsatzsteuereinnahmen steigen und das BIP wächst. Gleichwohl lässt eine solche Bilanz zum einen die Kosten für das Gesundheitssystem und die Einbußen an Lebensqualität und zum anderen die Belastung des Bundeshaushalts außer Acht.

Risikogovernance: Streit um die Rolle der Bundesregierung

Trotz des hohen Risikos ist der Spielraum der Obama-Administration für proaktives Handeln recht eng. Denn ein Großteil der Risikogovernance fällt in den Zuständigkeitsbereich der Bundesstaaten. Überdies sind sich die Kongressmitglieder alles andere als einig, dass eine stärkere Involvement der Bundesregierung tatsächlich notwendig und – angesichts der angespannten Haushaltslage – sinnvoll ist. Insbesondere viele Republikaner zweifeln nach wie vor die wissenschaftlichen Befunde zum Klimawandel und zum Konnex zwischen Erwärmung und Wetterveränderungen an und lehnen stärkere Regulierungen wegen der Kosten für die Wirtschaft strikt ab.

Finanzmittel für den Katastrophenschutz

Das Weiße Haus gab Anfang September 2011 bekannt, dass der Katastrophenschutzfonds (Disaster Relief Fund) der zuständigen

Die zehn kostspieligsten Naturkatastrophen der USA seit 1970 (Reihenfolge nach Höhe der Schäden)

Ereignis	Betroffene US-Bundesstaaten/ Gebiete	Jahr	Versicherungsschäden (Mrd. USD, 2011 Niveau)	Geschätzte Gesamtschäden (Mrd. USD)	Todesopfer
Hurrikan Katrina	Alabama, Florida, Georgia, Louisiana, Mississippi, Tennessee	2005	77,6*	125,2	1836
Hurrikan Andrew	Florida, Louisiana	1992	25,0	42,0	65
Hurrikan Ike	Arkansas, Illinois, Indiana, Kentucky, Louisiana, Missouri, Ohio, Pennsylvania, Texas	2008	15,6*	31,1	48
Northridge-Erdbeben	Kalifornien	1994	21,4	30,0	61
Hurrikan Wilma	Florida	2005	11,9	23,9	5
Hurrikan Charly	Florida, North Carolina, South Carolina	2004	8,2	18,1	35
Hurrikan Ivan	Alabama, Delaware, Florida, Georgia, Louisiana, Maryland, Mississippi, New Jersey, New York, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, Tennessee, Virginia, West Virginia	2004	8,5	17,0	57
Hurrikan Hugo	Alabama, Delaware, Florida, Georgia, Louisiana, Maryland, Mississippi, New Jersey, New York, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, Tennessee, Virginia, West Virginia	1989	7,6	15,8	26
Hurrikan Rita	Alabama, Arkansas, Louisiana, Mississippi, Tennessee, Texas	2005	7,4*	13,9	52
Hurrikan Frances	Puerto Rico, U.S. Virgin Islands, Florida, Georgia, North Carolina, South Carolina, Ohio	2004	5,3	10,8	47

* Summe enthält die über das National Flood Insurance Program (NFIP) versicherten Schäden.

Quellen: Swiss Re, *Sigma* 1/2011, <<http://www.nhc.noaa.gov/pastall.shtml#tcr>>; <<http://nisee.berkeley.edu/northridge/>>.

Bundesbehörde FEMA (Federal Emergency Management Agency) Zusatzmittel in Höhe von 5,1 Milliarden Dollar benötigte. Davon sollten 500 Millionen Dollar als Soforthilfe für das Haushaltsjahr 2011 (also bis Ende September 2011) bereitgestellt werden. Die restlichen 4,6 Milliarden Dollar waren für das Haushaltsjahr 2012 (ab Oktober 2012) vorgesehen, zusätzlich zu den 1,8 Milliarden Dollar, die Präsident Obama bereits im Februar für den Haushalt 2012 beantragt hatte. Republikaner und Demokraten im Kongress waren sich einig, dass der Bevölkerung nach einem besonders katastrophreichen Jahr unter die Arme gegriffen werden müsste. Allerdings bestand keine

Einigkeit darüber, woher dieses Geld kommen sollte.

Die Republikaner wollten Ende September im Repräsentantenhaus mit der Vorlage eines Gesetzes über den Haushalt 2012 durchsetzen, dass die Kosten der Soforthilfe für den Disaster Relief Fund mit Einschnitten bei der Förderung energieeffizienter Automobile und alternativer Energien gegenfinanziert werden. Die Demokraten lehnten dies vehement ab. Die FEMA selbst wendete das Blatt, indem sie bekanntgab, dass ihre Gelder noch bis zum Beginn des neuen Haushaltsjahres ausreichen würden. Die Soforthilfe für das Haushaltsjahr 2011 entfiel damit, so dass nur noch über Zusatz-

mittel für das Haushaltsjahr 2012 verhandelt wurde. Die Republikaner rückten nun zunächst von ihrer Forderung ab, dass die zusätzlichen Mittel gegenfinanziert werden. Der Kongress verabschiedete Ende September und im November 2011 Übergangshaushalte (Continuing Resolutions), die die Finanzierung des Katastrophenhilfefonds bis Mitte Dezember sicherten. In letzter Minute vor Auslaufen des Übergangshaushaltes verabschiedete der Kongress schließlich am 16. Dezember den Haushalt für 2012. Er enthält die von Obama geforderten 6,4 Milliarden Dollar für den Katastrophenhilfefonds. Diese Mittel sind gegenfinanziert durch Kürzungen der Ausgaben vieler Bundesbehörden, die Ausgaben im Verteidigungsbereich blieben verschont. Die Republikaner haben sich also mit ihrer Forderung nach Gegenfinanzierung durchgesetzt. Es bleibt nun abzuwarten, ob die FEMA angesichts der zunehmenden Zahl schlimmer Katastrophen im Haushaltsjahr 2012 mit ihren Geldern auskommen wird.

Reform der NFIP

Besonders umstritten ist das teure Programm zur Versicherung gegen Flutschäden NFIP. Private Versicherungsunternehmen wie Lloyd kritisieren das NFIP, weil es mangels Risikobasierung falsche Preissignale sende und nicht nur den Versicherungsmarkt verzerre, sondern auch den Anreiz für Immobilienbesitzer schwäche, risikomindernde Maßnahmen zu ergreifen. Staatdessen veranlasse es immer mehr Menschen dazu, in überflutungsgefährdete Gebiete zu ziehen. Das Ausfallrisiko der staatlichen Versicherung ist besonders hoch, da ein Risikoausgleich aufgrund der Konzentration hoher Risiken nicht möglich ist. Die entstehenden Kosten müssen dann aus Steuergeldern beglichen werden.

In den vergangenen Jahren verlängerte der Kongress das Programm nur noch für kurze Zeitspannen von wenigen Monaten – elf Mal in den letzten drei Jahren. Vier Mal lief es in dieser Zeit aus und an 53 Tagen konnten keine NFIP-Versicherungen erwor-

ben werden. Nach einer Schätzung der Nationalen Maklervereinigung (National Association of Realtors) wurden als Folge täglich bis zu 1400 Gebäude- und Grundstückstransaktionen verzögert. An sich wäre dies nicht weiter problematisch, würde der Immobiliensektor nicht noch an den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise leiden und das Wirtschaftswachstum der USA hemmen.

Das Repräsentantenhaus verabschiedete im Juli 2011 einen Reformplan, den Flood Insurance Reform Act of 2011 (H.R. 1309). Dieser sieht vor, die Versicherungsprämien graduell anzuheben und sie stärker dem tatsächlich bestehenden Risiko anzupassen. So soll der Weg für die Entwicklung eines privaten Marktes für die Versicherung gegen Überschwemmungen geebnet werden. Nicht nur Präsident Barack Obama, auch der Chef der FEMA, Craig Fugate, befürwortet diese Bemühungen. Gestritten wird noch darüber, wie stark die Prämien angehoben werden sollen. Anfang September 2011 wurde ein Reformvorschlag im Bankenausschuss des Senats verabschiedet. Im Gegensatz zum Reformvorschlag des Repräsentantenhauses sieht er vor, dem NFIP seine Schulden zu erlassen. Versicherungsprämien dürften diesem Vorschlag zufolge jährlich um 15 Prozent ansteigen – die Repräsentantenhaus-Version sieht 20 Prozent vor. Da die Vorschläge nicht mehr rechtzeitig vor dem Auslaufen des NFIP am 30. September im Plenum des Senats zur Abstimmung kamen, wurde das Programm erneut kurzfristig verlängert – zunächst bis zum 18. November, dann bis zum 16. Dezember. Im Rahmen des Haushalts für 2012 wurde dann im Dezember eine Verlängerung des Programms – wieder ohne Reform – bis 31. Mai 2012 beschlossen. Die Abgeordneten und Senatoren einigten sich lediglich darauf, innerhalb der nächsten Monate über einen umfassenden Gesetzesentwurf abzustimmen. Die Reformbemühungen dürften sich weiterhin schwierig gestalten. Einstellen müssen sich Immobilienbesitzer und Versicherungsnehmer aber schon jetzt auf einen Rückzug

Instrumente der Risikogovernance für Naturkatastrophen

Die Instrumente zum Umgang mit Naturkatastrophen können grob in Ex-ante-Risikogovernance und Ex-post-Krisenmanagement unterteilt werden. Zur Risikogovernance gehören die Bewertung von Risiken, ihr Management (etwa die Implementierung von Gebäudestandards und Flächennutzungsplänen, Krisenmanagementpläne oder auch der Abschluss von Versicherungen) sowie die Risikokommunikation. Das Krisenmanagement greift erst, wenn eine Naturkatastrophe bereits eingetreten ist.

Risikobewertung und -kommunikation

Die Bewertung der Risiken von Naturkatastrophen ist der erste Schritt zu einer angemessenen Handhabung dieser Risiken. Die FEMA beispielsweise hat für die Katastrophenplanung ein Software-Programm namens Hazards U.S. Multi-Hazard (HAZUS-MH) entwickelt. Damit können Schäden durch Erdbeben, Hurrikane und Überschwemmungen geschätzt werden, um Notfallpläne zu erstellen und Wiederaufbaumaßnahmen zu planen. Die FEMA veröffentlicht zudem Karten, die das Risiko verschiedener Naturkatastrophen in den Einzelstaaten abbilden. Anhand dieser Karten können sich die Bürger über die Risiken in ihrer Umgebung informieren.

Die seismischen Aktivitäten in den USA werden vom Erdbebengefahrenprogramm (Earthquake Hazards Program) des USGS überwacht. Dieses unterhält ein Netzwerk von Messstationen, das Advanced National Seismic System (ANSS). Das USGS erstellt Karten mit Informationen zum Erdbebenrisiko, die der Festlegung von Gebäudestandards, Versicherungsprämien und Risikoanalysen dienen.

Für Frühwarnungen bei Stürmen ist das Storm Prediction Center (SPC) zuständig. Als Teil des nationalen Wetterdienstes (National Weather Service, NWS) untersteht es der Bundesbehörde National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). Die SPC spricht Warnungen aus und macht dabei Angaben zur Höhe des Risikos, zum Zeitrahmen und zu spezifischen Gefahren; gleichzeitig gibt es Verhaltensempfehlungen. Dabei bedient es sich des NOAA-Wetterradios, kann aber durch das Emergency Alert System (Notfallwarnsystem) auch Warnungen über andere Radio- und TV-Sender übertragen.

Zwar lassen sich Naturkatastrophen wie Stürme zusehends präziser voraussagen, doch stößt die Prognose als Instrument des Risikogovernance bei Erdbeben oder auch Feuern schnell an ihre Gren-

des Staates aus der Finanzierung und auf stark steigende Versicherungsprämien.

Gesetzesvorschläge zur Risikoprävention

Im März 2011 brachten die Demokraten in Repräsentantenhaus und Senat den Natural Hazards Risk Reduction Act of 2011 ein. Dieser Gesetzesentwurf zielt darauf ab, Schäden an Mensch und Infrastruktur durch vorbeugende Maßnahmen (Risikoprävention) zu reduzieren. Darüber hinaus ging es um einheitlichere Risikohandhabung für die verschiedenen Naturkatastrophen

und eine klare Verteilung der Aufgaben unter den Bundesbehörden. Nachdem der Ausschuss für Handel, Wissenschaft und Verkehr im Mai zugestimmt hat, steht die Abstimmung im Plenum noch aus. Im zuständigen Ausschuss des Repräsentantenhauses wurde der Gesetzesentwurf erst gar nicht zur Abstimmung gebracht. Stattdessen legte die republikanische Partei im November 2011 einen eigenen Entwurf (H.R. 3479) vor. Er wurde Anfang Dezember im Ausschuss für Wissenschaft, Raumfahrt und Technologie verabschiedet. In beiden Häusern des Kongresses wurde über die

zen. Auch der genaue Verlauf und die Intensität von Stürmen lassen sich nur bedingt vorhersagen. In den vergangenen Jahren hat sich der Fokus daher auf das Risikomanagement verlagert.

Risikomanagement I: Standards

Ein zentrales Instrument der Risiko- prävention sind Gebäudestandards und Flächenmanagementpläne. Dazu gehört beispielsweise FEMA's National Earthquake Hazards Reduction Program (NEHRP) für Erdbebengebiete. Ziel des Programms ist unter anderem die Verbesserung von Gebäudekonstruktionen. So hat sich erwiesen, dass Holzrahmen- gebäude weniger verwundbar gegen- über Erdbeben sind als Stahl- und Beton- bauten. In Kalifornien konnte das Risiko in den letzten Jahren deutlich verringert werden, indem man 17 Prozent mehr Holzrahmenhäuser baute.

Gebäudestandards und Flächennut- zungsplanung fallen jedoch in die Zu- ständigkeit der Bundesstaaten und der Gemeinden. Der Bund kann hier allen- falls finanzielle Anreize geben. So stehen beispielsweise Mittel aus dem National Flood Insurance Program (NFIP) nur für solche überschwemmungsgefährdeten Gemeinden bereit, die ein Mindest- maß an Baustandards für Gebäude durch- setzen und dafür sorgen, dass etwa

Gebäude höher gelegt oder Kellerräume abgedichtet werden. Auch müssen Auflagen für die Flächennutzung und Hygienevorschriften erfüllt sein, bei- spielsweise zur Gewährleistung sauberen Trinkwassers im Fall einer Überflutung.

Risikomanagement II: Versicherungen

Ein weiteres wichtiges Instrument der Risikovorsorge sind Versicherungen. Nach Hurrikan Katrina und anderen schweren Naturkatastrophen sind die Versicherungsprämien auf dem privaten Markt stark gestiegen. Oftmals können Hausbesitzer in Hochrisikogebieten diese Prämien nicht zahlen. Immerhin rund 96 Prozent aller Amerikaner haben Stan- dard-Gebäudeversicherungen für ihr Haus abgeschlossen; in mehr als der Hälf- te der Fälle wurde der Immobilienwert in den letzten Jahren jedoch zu niedrig angesetzt. Daher reichen die Zahlungen im Schadensfall für einen Wiederaufbau oftmals nicht aus.

Die Bundesregierung bietet eigene Pro- gramme zur Versicherung gegen Natur- katastrophen an, darunter das 1968 ins Leben gerufene NFIP. Die Versicherungs- prämien spiegeln dabei nicht das tatsäch- liche Ausmaß des Risikos wider, sondern werden von der Washingtoner Regierung subventioniert.

→ Fortsetzung S. 8

Gesetzesentwürfe bisher streng entlang der Parteilinien abgestimmt. Dabei setzen sich grundsätzlich beide Parteien für eine Verlängerung des National Earthquake Hazards Reduction Program (NEHRP) und des National Windstorm Impact Reduction Program (NWIRP) ein. Die Republikaner im Repräsentantenhaus widersetzen sich aller- dings Bestrebungen der Demokraten, dem Programm zusätzlich 224 Millionen Dollar zu gewähren, mit dem Verweis auf die an- gespannte Haushalts- und Verschuldungs- lage der USA. Im republikanischen Entwurf ist zudem eine Genehmigung beider Pro-

gramme für lediglich drei Jahre vorgese- hen, nicht, wie von den Demokraten ge- wünscht, für fünf Jahre. Es erweist sich als schwierig, beide Entwürfe zu konsolidieren.

Einen weiteren Vorschlag brachte der Republikaner Spencer Bachus gemeinsam mit vier demokratischen und republika- nischen Kollegen im Mai 2011 im Repräsen- tantenhaus ein. Der CJ's Home Protection Act of 2011 (H.R. 1751), ein Zusatz zum be- stehenden National Manufactured Housing Construction and Safety Standards Act of 2004, sieht vor, dass Wohngebäude mit Wetterstationen ausgestattet werden, wel-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Das SWP-Aktuell gehört zu einer Serie von Beiträgen zum Perspektivthema »**Globale und vernetzte Risiken**«. Siehe: www.swp-berlin.org/de/projekte/umgang-mit-globalen-und-vernetzten-risiken/einfuehrung.html

Zuletzt erschien:
Stormy-Annika Mildner,
Der Umgang mit dem Unbekannten: Die Handhabung großer Risiken hat versagt
(SWP-Aktuell 30/2011),
www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A30_md_n_ks.pdf

SWP-Aktuell 2
Januar 2012

Rund 5,6 Millionen Häuser sind über dieses Programm versichert. In Regionen, für welche die FEMA ein besonderes Überschwemmungsrisiko (Special Flood Hazard Areas) feststellt, sind Gebäudebesitzer gesetzlich verpflichtet, eine NFIP-Versicherung abzuschließen. Versäumen sie dies, erhalten sie in Zukunft keine Wiederaufbauhilfe vom Bund. Zudem dürfen die beiden staatlichen Hypothekenfinanzierer Fannie Mae und Freddie Mac nur solche Hypotheken auf Immobilien in hochrisikoreichen Gebieten kaufen, die unter dem NFIP gegen Überschwemmungsschäden versichert sind.

Aufgrund der steigenden Zahl von Naturkatastrophen und der hohen Kosten privater Versicherungen wird mit einer steigenden Nachfrage nach staatlichen Versicherungsleistungen gerechnet. Doch das Programm steckt schon heute tief in den roten Zahlen: Im Mai 2011 lag das Defizit bei 17,8 Milliarden Dollar, durch Hurrikan

Irene dürfte es noch einmal deutlich ansteigen.

Risikomanagement III: Notfallpläne

Die Zuständigkeit für die Bewältigung von Naturkatastrophen liegt zunächst bei den betroffenen Bundesstaaten. Als Vorbereitung auf mögliche Katastrophen erarbeiten sie Notfallpläne – ein drittes wichtiges Instrument der Risikovorsorge.

Bestandteil ist beispielsweise meist ein sogenannter Dürremanagement-Plan. Um das Risiko von Wasserknappheit und Dürren bereits im Vorfeld zu reduzieren, machen die Pläne unter anderem Vorgaben für die effiziente Verwendung von Wasser und die Reduzierung des Wasserverbrauchs. Sie geben Empfehlungen für Überwachungsmechanismen und angemessene Frühwarnsysteme. Für den Fall, dass eine Dürre eintritt, regeln die Pläne die Zuständigkeit der Behörden und die Koordination der zu ergreifenden Maßnahmen.

che die Bewohner über Sturmwarnungen informieren. Im Juli 2011 wurde der Entwurf vom Finanzausschuss des Repräsentantenhauses verabschiedet und muss nun dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt werden. Die vorgesehene Maßnahme ist nicht mit hohen direkten Zusatzkosten verbunden, sondern stellt einen Standard für neu errichtete und verkaufte Gebäude in den USA auf. Der Entwurf wird von Demokraten und Republikanern gleichermaßen unterstützt, hat also etwas bessere Chancen, verabschiedet zu werden, als der Natural Hazards Risk Reduction Act of 2011.

Wenig Aussicht auf Änderung

Angesichts der steigenden Zahl von Naturkatastrophen in den USA wäre eine Verbesserung der Risikogovernance, wie sie in den verschiedenen Gesetzesvorlagen vorgesehen ist, sehr zu begrüßen. Die mangelnde Zusammenarbeit der beiden Parteien im

112. Kongress und der andauernde Streit über den Haushalt stellen für die Reformen allerdings kaum zu überwindende Hürden dar. Mit einer Aufstockung der Finanzmittel für die Risikogovernance oder strengerer bundesweiten Standards und Regulierungen ist nicht zu rechnen. Was infolgedessen kurzfristig an Risikogovernance gespart wird, muss im Krisenfall wieder draufgezahlt werden. In Anbetracht der ohnehin schwachen wirtschaftlichen Lage, der hohen Anfälligkeit kritischer Infrastruktur und wankenden Wettbewerbsfähigkeit der USA ist die Vernachlässigung der Risikogovernance eine gefährliche Strategie: Sie könnte die Stellung der USA in der Weltwirtschaft weiter schwächen.