

# **Kurzfassung**

## **Neue Risiken im 21. Jahrhundert: Vorschläge für ein Aktionsprogramm**

### **Overview**

**Emerging Risks in the 21<sup>st</sup> Century: An Agenda for Action**

**German translation**

Die Kurzfassungen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen. Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich

[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

Diese Kurzfassung ist keine amtliche OECD-Übersetzung.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

## Neue Risiken im 21. Jahrhundert

Das 21. Jahrhundert wird die OECD-Staaten mit einer ganzen Reihe erheblicher Gefährdungen, manche davon von bisher unerreichtem Ausmaß und Kostenumfang, konfrontieren. Die Gefahren reichen vom "Megaterrorismus" über neue Infektionskrankheiten bis hin zur Zerstörung ganzer Städte durch Erdbeben. Will man sich auf das mögliche Eintreten solcher Massenkatastrophen vorbereiten, ist eine hochkomplexe Planung und Koordinierung nicht nur innerstaatlich, sondern auch zwischenstaatlich und zwischen Staat und Wirtschaft erforderlich. Viele OECD-Staaten befürchten, dass ihre Fähigkeit, "Megarisiken" zu bewältigen, in einigen bedeutenden Aspekten unzulänglich ist. Im Rahmen des OECD International Futures Programme wurde vor kurzem eine zweijährige Studie über die Herausforderungen im Umgang mit großen Systemrisiken abgeschlossen.

In jüngsten Jahren kam es auf der ganzen Welt zu einer Vielzahl von Großkatastrophen verschiedenster Art: verheerende Stürme und Überschwemmungen in Europa und Blizzards in Kanada; neue Mensch (AIDS, Ebola-Virus) und Tier (BSE) befallende Infektionskrankheiten; Terroranschläge wie der 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten und der Saringas-Anschlag in Japan; massive Betriebsstörungen kritischer Infrastrukturen durch Computerviren oder technisches Versagen. Das sind nur einige der extrem kostenaufwändigen Katastrophen, die in den letzten Jahren über uns hereingebrochen sind.

Nicht nur die Art der Großrisiken scheint sich zu ändern, sondern auch der Kontext, in dem sie eintreten, und die Fähigkeit der Gesellschaft, sie zu bewältigen. Es sind hier viele unterschiedliche Kräfte am Werk: zum Beispiel die Witterungsbedingungen, die immer extremer zu werden scheinen; eine höhere Anfälligkeit durch die zunehmende Bevölkerungsdichte in Ballungsgebieten und wirtschaftliche Konzentration in bestimmten Räumen; die rasche Globalisierung in all ihren Aspekten - ökonomisch, technologisch, kulturell, ökologisch - und wachsende Verflechtung, wodurch sich gefährliche Viren und Schadstoffe sowie technische Mängel umso leichter ausbreiten können. Ebenfalls von Bedeutung ist auch die atemberaubende Geschwindigkeit, mit der sich die Grenzen der Wissenschaft verschieben und neue technologische Innovationen mit unbekanntem (und auch nicht erforschbarem) Folgen für die Gesellschaft entstehen, die sich dadurch äußerst schwierigen Entscheidungen gegenüber sieht. Wenn aus der Vergangenheit auf die Zukunft geschlossen werden kann, sieht es so aus, als ob diese Trends anhalten würden.

Der vom OECD International Futures Programme (IFP) gerade veröffentlichte Bericht erforscht die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf Wirtschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert und konzentriert sich dabei insbesondere auf die potenziell wachsende Anfälligkeit maßgeblicher Systeme. Die Gesundheits-, Transport-, Energie-, Nahrungsmittel- und Trinkwasserversorgung sowie die Informations- und Telekommunikationsnetze sind Beispiele von Sektoren mit lebenswichtigen Systemen, die durch eine Einzelkatastrophe oder eine Verkettung von Ereignissen schwerwiegende

Schäden davontragen können. Bedrohungen dieser Art können eine Vielzahl von Ursachen haben. Der Bericht konzentriert sich auf fünf große Risikobereiche: Naturkatastrophen, Technologie- bzw. Industrieunfälle, Infektionskrankheiten, Lebensmittelsicherheit und Terrorismus. Es werden die hinter den Veränderungen stehenden Kräfte untersucht und die Herausforderungen, die sich - insbesondere auf internationaler Ebene - für die OECD-Staaten stellen, identifiziert, um herkömmliche und neue Risiken zu evaluieren, sich darauf vorzubereiten und im Ernstfall richtig darauf zu reagieren.

## Risikobewertung

Dieser Prozess kann je nach Gefahr, betroffenem Bereich und Zusammenhang unterschiedliche Formen annehmen. In den vergangenen Jahrzehnten wurden unzählige Risikobewertungsverfahren entwickelt. Zu denen, die in diesem Kapitel kurz angesprochen werden, gehören Gefahren- und Risikobewertungen bei Naturkatastrophen mit Heranziehung von Tools, die von statistischen Analysen bis zur Erstellung von Katastrophenmodellen reichen; Toxizitätsbewertungen von Gefahrstoffen auf der Basis von Dosis-Reaktion-Beziehungen; und Sicherheitsbewertungen für Systeme mit komplexem Aufbau wie Fabriken oder Flugzeuge.

Aufgrund der Komplexität des Risikos sind diese Methoden stets mit Kompromissen verbunden. Denn Risikomodelle sind - wie alle Modelle - zwangsläufig vereinfachend, sind häufig isolierte Systembetrachtungen und können folglich gewisse Einflussgrößen auf die jeweilige Gefahr oder Belastung übersehen. Die Realität lässt sich nicht immer in vollem Umfang wiedergeben, insbesondere nicht die unzähligen verschlungenen Wege, über die sich eine Gefahr aufbauen kann. Es kann auch nicht allen Aspekten des menschlichen Verhaltens Rechnung getragen werden. Und die Modelle können auch nicht alle indirekten Folgen einer Gefahr, die häufig aus unerwarteten Verknüpfungen herrühren, berücksichtigen.

Solche Beschränkungen können sich im wandelnden Umfeld vieler Grob Risiken, wie in Kapitel 1 beschrieben, nach und nach als lähmend erweisen. Bei der Risikobewertung geht es daher um die Auseinandersetzung mit einer Reihe von Herausforderungen, um insbesondere die Wesensmerkmale und Ursachen von Risiken und Anfälligkeiten besser verstehen und Externalitäten sowie nichtlineare Ursache-Wirkung-Beziehungen besser abschätzen zu können.

Lösungsansätze kommen aus ganz unterschiedlichen Richtungen. Das Konzept der integrierten Risikobewertung umfasst zum Beispiel das Zusammenspiel verschiedener Disziplinen, um die einzelnen Aspekte eines Risikos besser zu erfassen. Immer stärker richtet sich das Augenmerk auf den Begriff der Anfälligkeit. Es geht dabei darum, zu verstehen, wie komplexe Risiken verschiedene Teile eines Systems beeinträchtigen können. Desgleichen werden die Determinanten menschlicher Handlungsweisen - organisatorische, kulturelle und soziale Faktoren - identifiziert. Wesentliche Fortschritte bei Risikobewertungen sind schließlich von verbesserten Simulations- und Datenerhebungsmethoden zu erwarten.

Wie bedeutend diese Verbesserungen auch sein mögen, besteht ein allgemeiner Konsens darüber, dass bei Risikobewertungen nicht nur nach quantifizierbaren wissenschaftlichen Messungen getrachtet werden darf, sondern auch die Wahrnehmung und mitunter Überbewertung von Risiken durch die Gesellschaft mit berücksichtigt werden muss. Bei vielen Risikobelangen zeigte sich in den letzten Jahren eine Kluft zwischen der Risikobewertung durch die Wissenschaft und der Einschätzung durch

die Öffentlichkeit. Durch eine nur in eine Richtung laufende Kommunikation von den Experten an die breite Öffentlichkeit wird sie gewiss nicht überbrückt werden können.

Wenn die Risikobewertung auf breitere Kreise ausgedehnt werden soll, muss sie vom Verfahren her "offen, transparent und allumfassend" sein und alle Betroffenen eines Risikofelds einbinden. Das wiederum erfordert wesentlich komplexere Entscheidungsfindungsprozesse. Viele "emerging risks" sind mit einem hohen Ungewissheitsgrad behaftet und führen häufig zu (heftigen) Kontroversen unter Sachverständigen. Das heißt, es gibt keine einheitliche "objektive" Bewertung. Auch diese Ungewissheiten müssen klar ausgewiesen werden, um Fakten von den Wertvorstellungen der Betroffenen zu trennen und Möglichkeiten zu finden, die wesentlichsten Ungewissheiten in den Griff zu bekommen.

## Prävention

Dieses Kapitel betrifft Maßnahmen zur Vermeidung von Katastrophen bzw. zur Minderung der Folgen vor dem Eintreten des Ernstfalls. Bei den neuen Systemrisiken lassen sich die Maßnahmen in zwei Kategorien gliedern. Erstens "Schutzmaßnahmen", die sich auf den Schutz von Systemen vor bestimmten Gefahren oder auf die Reduzierung der Anfälligkeit bestimmter Systeme beziehen. Und zweitens "Rahmenbedingungen" zur Um- und Durchsetzung von Risikopräventionsmaßnahmen, Festlegung von Haftungs- und Entschädigungsregeln, Stärkung der Transparenz und Verfügbarkeit von Informationen etc.

Durch mehr Wissen, verbesserte Technologien und gesteigerte Kompetenzen wurden signifikante Fortschritte in der Risikoprävention erreicht. Wie die Studie wiederholt unterstreicht, unterliegt das Risikobild und das ureigenste Wesen vieler Risiken jedoch einem ständigen Wandel. In Sachen Risikomanagement tut es somit Not, diesen Veränderungen stets eine Nasenlänge voraus zu bleiben. Zu den miteinander im Wechselspiel stehenden Herausforderungen für die Zukunft zählen die rechtzeitige Bereitstellung und Nutzung von Informationen; die Planung und Umsetzung spezifischer Maßnahmen zum Schutz von Systemen und die Stärkung ihrer Widerstandskraft; die Stärkung der inner- und zwischenstaatlichen Kooperation und Koordination; die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Risiken, um vorbereitet zu sein und sich in diesen Fragen einzubringen; und die verstärkte Einführung und Durchsetzung von Präventivmaßnahmen. Eines der Hauptanliegen dabei ist die Mobilisierung der notwendigen Ressourcen, der Transfer maßgeblichen Wissens dorthin, wo es gebraucht wird, und die Beschleunigung des Übergangs von den derzeit nationalen Präventionskonzepten auf grenzüberschreitend gesteuerte Strategien.

Dem ganzen Spektrum neuer Systemrisiken gemeinsam ist die Notwendigkeit, Informationen zusammenzutragen, Frühwarnsysteme einzurichten und rechtzeitig Schwachstellen zu erkennen. In einigen Bereichen - z. B. Nuklearunfälle, Naturkatastrophen (Stürme, Hochwasser) und Infektionskrankheiten - gibt es bereits solide Überwachungs- und Frühwarnmechanismen, speziell in den Industriestaaten. Durch die zunehmende globale Verflechtung der Volkswirtschaften und Gesellschaften besteht die Gefahr einer raschen Ausbreitung neuer Risiken, die in Entwicklungsländern entstehen, wo die Überwachungs- und Frühwarnsysteme häufig unzulänglich oder überhaupt inexistent sind. Daher muss die internationale Kooperation und Koordination weiter gestärkt werden, um den Wissens-, Kompetenz- und Technologietransfer zu fördern und so potenziell gefährliche Schlupflöcher im Gesamtüberwachungssystem zu schließen. Die Aussicht auf neue Bedrohungen in Form von behandlungsresistenten Krankheiten, Cyber- und Bioterrorismus etc. heben die Dringlichkeit einer erhöhten internationalen Zusammenarbeit nur noch stärker hervor.

Maßnahmen zum Schutz von Systemen oder zumindest zur Stärkung ihrer Widerstandskraft gegenüber Störungen und/oder Angriffen lassen sich in zwei Kategorien gliedern: Schritte zur Stärkung anfälliger Stellen im System (wie durch den Bau von Dämmen oder von Schutzhüllen für Kernkraftwerke) und Schritte, um die Belastbarkeit der System-"Architektur" (ein Schlüsselement von zunehmender Bedeutung) zu erhöhen. Das gilt insbesondere für kritische Infrastrukturen. Terroranschläge, Computerkriminalität und gewisse Naturkatastrophen zeigen auf, wie wichtig es ist, bei der Auslegung kritischer Infrastrukturen ihre gegenseitige Vernetzung zu berücksichtigen. Gerade im Energie-, Informations-/Kommunikations- und Transportbereich können auch kleine Störungen lawinenartig zu Katastrophen ausarten. In diesem Kapitel werden u. a. die wachsende Abhängigkeit einiger Tätigkeitsbereiche von kommerzieller Off-the-shelf-Standardtechnologie, die fehlenden Auswahlmöglichkeiten unter Systemanbietern und Sicherheitskompromisse bei Entscheidungen hinsichtlich Zentralisierung bzw. Dezentralisierung vernetzter Systeme untersucht. Sowohl bei kritischen Infrastrukturen als auch bei anderen komplexen Systemen wie Krankenhäusern können sich redundante Systeme für die Widerstandskraft als Ausschlag gebend erweisen, damit bei Versagen des Primärsystems oder -prozesses (z. B. Ausfall eines vollautomatisierten Fluglotsensystems, Versagen der erststufigen Sicherheitseinrichtungen in Kernkraftwerken, Überflutung von notmedizinischen Anlagen) Notsysteme einspringen können. Da heute jedoch überall strengere ökonomische Effizienzmaßstäbe gelten, wird der Grundsatz einer eingebauten Systemredundanz zunehmend in Frage gestellt.

Die Risikomanagementleistung einer Gesellschaft beruht natürlich nicht nur auf besonderen Schutzmaßnahmen, sondern auch auf den Rahmenbedingungen, die die Beziehungen zwischen den einzelnen Entscheidungsträgern regeln. Obwohl von Land zu Land und von Risikobereich zu Risikobereich hohe Unterschiede bestehen, sind vielfach übereinstimmende Entwicklungen festzustellen: abnehmende Wirksamkeit zentraler Risikomanagementansätze, ein Trend zur Ausweitung der Haftung und die Entwicklung einer Kultur, systematisch Entschädigungen zu fordern.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist die Erstellung wirksamer Rahmenbedingungen für das Management neuer Systemrisiken eine echte Herausforderung. In unseren zunehmend dezentralisierten, marktbasieren Gesellschaften ist es zunächst eine Grundvoraussetzung, dass die Bevölkerung über die Risiken aufgeklärt wird, um darauf vorbereitet zu sein und damit die Risikoprävention auf breiterer Basis erfolgt. Mehr Wettbewerb, die Privatisierung der natürlichen Netzwerkmonopole im Industrie- und Dienstleistungssektor, eine vertiefte Marktintegration und ein stärker liberalisierter Zugang zum Weltmarkt können zu einer Stimulierung von Initiativen und Innovationen beitragen und zugleich den Schwerpunkt stärker auf Kosteneffizienz und Rentabilität legen. Eine zentrale Frage dabei ist, ob und in welchem Ausmaß diese Entwicklungen auch bei den betrieblichen Sicherheitsmargen (Chemiefabriken, Supertanker, Futtermittelindustrie) zum Tragen kommen; desgleichen bei der Transparenz von Sicherheitsreportings (Angst vor der Veröffentlichung geschäftlich sensibler Daten) oder bei der Fähigkeit der Marktteilnehmer und Regulierungsbehörden, die großen Netzwerke (staatliche Schienennetze; Informationssysteme zum Betreiben eines gesamt-europäischen Netzverbands zur Erzeugung von Verteilung von Strom) robust genug auszulegen, dass sie auch größeren Störungen Stand halten. Eine bessere Nutzung des Haftungsrechts und des Versicherungssystems und eine wirksame Umsetzung vorhandener Regelungen sind weitere große Herausforderungen für die künftige Planung von Präventivmaßnahmen.

Aufgrund der hohen Komplexität und den sich ständig verschiebenden Grenzen der Zuständigkeiten ist es für die Risikoprävention wesentlich, Synergien, zum Beispiel in Form von Public/Private Partnerships, zu entwickeln.

## Krisenmanagement

In einer umfassenden zukunftsorientierten Sicht werden in diesem Kapitel die Maßnahmen nach dem Eintreten der Katastrophe dargestellt. Die Effizienz der Reaktion hängt dabei nicht nur vom Handeln unmittelbar vor, während und nach der Katastrophe ab, sondern im Wesentlichen von bereits vorher erstellten Plänen, Strukturen und Vereinbarungen, um alle staatlichen, privaten und freiwilligen Kräfte umfassend und koordiniert zu bündeln. Angesichts der Vielzahl von Notsituationen, die sich aus einer Katastrophe ergeben, gehen die Erfordernisse zwangsläufig über den Bedarf bei Routinenotfällen hinaus.

Die in diesem Kapitel angesprochenen Herausforderungen, die sich in Zukunft stellen werden, stehen mit folgenden Themen im Zusammenhang: Nutzung und Potenzial vorhandener und sich neu entwickelnder Technologien; Bedeutung einer effizienten Beobachtung und Überwachung; Planung und Koordinierung von Notfallmaßnahmen; Umgang mit den Medien; Eindämmung der Schadensausbreitung nach Eintritt der Katastrophe; und internationale Koordination von Noteinsätzen.

Neue Technologien, darunter High-Performance und Distributed Computing, Satellitenbeobachtung und Bildtechnik, mobile Kommunikation und Internet, können bei gezielter Nutzung ihres Potenzials im Notfallmanagement erhebliche Dienste leisten. Hemmnisse für eine solche Nutzung sind ggf. eine ungleiche Verteilungs- und Zugriffsstruktur, die Nichtverfügbarkeit der erforderlichen Kompetenzen, die Systemanfälligkeit dieser Technologien und mangelnde Zuverlässigkeit in Notsituationen und nicht zuletzt die nicht selten vorkommende Unfähigkeit, Daten und Informationen zu liefern, die für die Anwendung in der Praxis verständlich und unmittelbar nutzbar sind.

Diese und andere Technologien sind Teil der erheblich verbesserten Gefahrenüberwachungskapazität, über die die Welt heute verfügt. Trotz beträchtlicher Fortschritte in vielen Bereichen wie bei chemischen und nuklearen Risiken weist sie dennoch weiterhin Schwachstellen auf, speziell in Bezug auf relativ neue systemische Risiken wie Terrorismus und neue Infektionskrankheiten. Mit Überwachungssystemen für neue Risiken, die auf ihrerseits unzulänglichen bestehenden Einrichtungen beruhen, könnten daraus deutlich erhöhte Risiken und Herausforderungen für die Zukunft erwachsen.

Die Planung und Koordination von Noteinsätzen wirft wieder andere Fragen auf. Zunächst können Maßnahmen für den Katastrophenfall nur bis zu einem bestimmten Punkt vorhergesehen und folglich geplant werden. Trotz der unermesslichen Variationsbreite von Katastrophenfällen scheinen doch bestimmte allgemein gültige Voraussetzungen zuzutreffen, die es gestatten, effizienter zu reagieren (z. B. öffentliches Risikobewusstsein, Vertrautheit mit und regelmäßige Kontakte zwischen den im Notfall tätig werdenden Einsatzorganisationen, Vertrauen in die zuständigen Behörden als Entscheidungsträger, politische Führungsfunktion). Darüber hinaus hängt die Maßnahmeneffizienz wesentlich von der Fähigkeit aller Betroffenen ab, auf die jeweiligen Situation und ihren Verlauf flexibel und innovativ zu reagieren. Hier sind neue Wege zu erforschen, um solche Fähigkeiten zu fördern. Zweitens gilt es zwischen zentralen und dezentralen Krisenmanagementstrukturen und deren Arbeitsweise abzuwägen. In den letzten Jahren haben sich neue Konzepte (Incident Command Systems) herausgebildet, die insgesamt bessere Ergebnisse liefern; aber auch hier sind die Bedingungen und Umstände, unter denen die Effizienz des Notfallmanagements gesteigert oder behindert werden kann, noch zu vertiefen. Drittens stellen neue systemische Risiken wie Bio- und Cyberterrorismus oder neue Infektionskrankheiten voraussichtlich besondere Anforderungen an die Planung und Koordination von Notfallmaßnahmen. Teils weil das schiere Ausmaß der Katastrophe eine untragbare Belastung der Notfallsysteme darstellen, die Einsatzkräfte überfordern und

grundsätzlich mehr Innovation zur Lösung logistisch komplexer Probleme und zeitgerechtes Handeln zur Schadensbegrenzung etc. erfordern kann. Teils weil neue Risiken auch eine höhere Entscheidungsebene auf nationaler oder internationaler Ebene erfordern könnten.

Die (unvermeidbare) Rolle der Medien bei Katastrophen ist ein zweiseitiges Schwert: auf der Minusseite stürzen sie häufig zum Ort der Katastrophe, behindern unter Umständen die Hilfseinsätze und tragen zur Verbreitung von Katastrophenmythen und mitunter von falschen Meldungen bei; auf der Plusseite sind sie von großer Hilfe bei der Verbreitung von Warnmeldungen oder von nützlichen Hinweisen zur Schadensbegrenzung. Maßgeblich im Umgang mit den Medien scheint es zu sein, so früh wie möglich, bereits in der Phase der Sensibilisierung der Öffentlichkeit, in Bezug auf Planung und Einsatz positive Beziehungen zwischen Behörden und Medien aufzubauen und klare, kohärente Pläne für die Kommunikation mit den Medien während der Ereignisse zu erstellen.

In der Schadensbegrenzungsphase sind zwei Faktoren von herausragender Bedeutung zu nennen. Erstens die kontinuierliche Bewertung der Lage mit Hilfe einer effizienten und zuverlässigen Datenerfassung und -analyse. Zweitens die Standfestigkeit der Krisenmanagementsysteme, -organisationen und -verfahren im Katastrophenfall, wie das Bewältigungspotenzial der Gesundheitsversorgungseinrichtungen oder die Zuverlässigkeit der Mobilkommunikation.

Aufgrund der zunehmenden globalen Verflechtung von Ländern, Märkten, Sektoren, Völkern und Kulturen kommt auch der internationalen Koordination von Notfallmaßnahmen besonderes Gewicht zu. Zahlreiche Aspekte hinsichtlich der Abstimmung der internationalen Reaktion auf den Schweregrad der Katastrophe bedürfen noch einer Klärung. Dazu zählen unzulängliche Informationswege und Meldesysteme; eine zu spät einsetzende Koordination der Notmaßnahmen, die eine unzureichende Reaktion nach sich ziehen kann; unkoordinierte Hilfsmaßnahmen, die zu einer Überreaktion führen können; fehlende Richtlinien und Einrichtungen, um ein Übergreifen der Auswirkungen von Katastrophen auf andere Länder zu verhindern. Einige wenige Sektoren sind bereits mit international anwendbaren Instrumenten ausgestattet, aber mit wenigen Ausnahmen (vielleicht im Nuklearsektor) betreffen sie nur einen Teil der hier behandelten Krisenmanagementaspekte oder sind schwer durchsetzbar.

## Recovery-Fragen

Dieses Kapitel befasst sich mit dem Risikomanagement nach Eintritt der Katastrophe. Im Ernstfall nach Ergreifen der dringlichsten Notmaßnahmen kann immer noch sehr viel getan werden, um die endgültige Rechnung möglichst gering zu halten. Die Gesellschaft muss sich vom Trauma der Katastrophe so rasch und reibungslos wie möglich erholen können. Haftungs- und Entschädigungsfragen sind so rasch und so gerecht wie möglich zu klären. Gegebenenfalls ist dafür zu sorgen, dass leistbare Risikodeckungen durch Versicherungen verfügbar sind. Und schließlich sind die Lehren aus den Unzulänglichkeiten und Fehlern der Vergangenheit zu ziehen.

Aufgrund der Neuartigkeit der Situation und des Schadensausmaßes ergeben sich aus neuen systemischen Risiken häufig neue Herausforderungen für das Recovery-Management. Sie können, insbesondere über zwei Kanäle, beträchtliche indirekte Kosten nach sich ziehen: durch die Unterbrechung der Versorgung bestimmter Teile der Wirtschaft, insbesondere bei Beeinträchtigung vitaler Systeme (Gesundheits- und Energieversorgung), und durch negative Reaktionen der Öffentlichkeit. Es sind daher besondere Anstrengungen zu unternehmen, um dafür zu sorgen, dass die

Wirtschaft wieder anlaufen kann, um Versorgungsengpässe zu verhindern, zugleich das Vertrauen wiederherzustellen und unnötige Stigmatisierungen zu vermeiden.

Um sicher zu stellen, dass die Opfer gebührend entschädigt werden, wurde in den letzten Jahren in den meisten OECD-Staaten durch Änderung des Landesrechts und internationale Abkommen der Haftungsbegriff ausgeweitet. Sollten sich diese Entwicklungen fortsetzen, könnten sie in Zukunft erhebliche Negativfolgen zeitigen, vornehmlich eine Verwischung der Begriffe Fahrlässigkeit und Verschulden, mangelnde rechtliche Klarheit und eine Schwächung der Anreize zur Risikoprävention, die ja das Hauptziel des Haftungsrechts sein sollte.

Die generelle Ausweitung der Haftung hat auch zu Besorgnis hinsichtlich der Verfügbarkeit von Haftpflichtversicherungen geführt. Zunehmende Schadenshöhen infolge von Naturkatastrophen, Industrieunfällen, gesundheitlichen Schäden und - in jüngster Zeit - von Terroranschlägen haben Zweifel darüber aufkommen lassen, ob die Versicherungswirtschaft auf Dauer in der Lage ist, solche Risiken zu decken. Die Anschläge vom 11. September in New York und Washington haben gezeigt, wie schwierig es ist, sich gegen neue, schwer vorhersehbare Systemrisiken, bei denen kaum Raum für Diversifizierung besteht und die eine enorme Kapitaldecke erfordern, zu versichern.

Dieser Abschnitt prüft erste Antworten auf diese Fragen: Einführung von Haftungsobergrenzen, begrenzte Rückwirksamkeit im Haftungsrecht, Rückgriff auf Versicherungspools und Finanzmarktinstrumente, Anpassung der Versicherungskonditionen und staatliches Eingreifen mit Einführung einer Pflichtversicherung für bestimmte Branchen, der Einrichtung staatlicher oder halbstaatlicher Poolvereinbarungen und Appellen an den Staat, als letztinstanzlicher Versicherer aufzutreten.

Kurz nach der Katastrophe ist die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der Medien am größten. Damit bietet sich eine einzigartige Gelegenheit, den allgemeinen Kenntnisstand über neue Risiken zu verbessern, Trägheitsmomente und Widerstände zu überwinden sowie die Risikobewertung und das Risikomanagement zu verbessern, damit es nicht erneut zu ähnlichen Katastrophen kommt. Das Kapitel endet mit einer kurzen Darstellung vorläufiger bereichsübergreifender Schlussfolgerungen für Entscheidungsträger auf nationaler und eventuell auf internationaler Ebene (im Fall von Megaterrorismus).

## Empfehlungen

Als wichtige Schlussfolgerung kann aus der Berichtsanalyse festgehalten werden, dass systemische Risiken eine systemische Antwort erfordern. Eine Reihe von Empfehlungen für den öffentlichen und privaten Sektor geht darauf ein, wie sich das Management neuer systemischer Risiken in Zukunft verbessern lässt. Als besonders wichtigen Punkt macht sich der Bericht für einen kohärenten zukunftsfähigen Umgang mit Risiken stark und empfiehlt politische Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels.

**Die vorliegende Kurzfassung enthält die Übersetzung von Auszügen aus:  
Emerging Risks in the 21<sup>st</sup> Century: An Agenda for Action  
Les risques émergents au XXI<sup>e</sup> siècle : Vers un programme d'action  
© 2003, OECD**

OECD-Publikationen und -Kurzfassungen (Overviews) sind verfügbar unter:

[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Geben Sie im Online-Buchladen im „Title Search“-Suchfeld „Overview“ oder den englischen Titel der Veröffentlichung ein (es besteht systematisch ein Link zwischen den Kurzfassungen und der englischen Originalfassung ).

Die Kurzfassungen werden von der Abteilung Rechte und Übersetzungen,  
Direktion Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, ausgearbeitet.

E-Mail: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Die Wiedergabe dieser Kurzfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD  
sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.