



Ernst **Basler** + **Partner**

DIW BERLIN

lustenberger.
Rechtsanwälte
pro



EUROPA-UNIVERSITÄT
VIADRINA
FRANKFURT (ODER)

Sichern und Versichern im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht

Reimund Schwarze, Niels Holthausen, Peter Locher,
Cornel Quinto, Gert G. Wagner¹

August 2015



Bilder (von links nach rechts): Hochwasser Laufen (CH) & Tirol (A) 2013

¹ Wir danken Carsten Croonebroek, Özge Cümen und Patrick Vetter für die Unterstützung bei der Recherche und Aufarbeitung von Daten für diesen Bericht

unterstützt durch die

Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Zusammenfassung / Key messages | 5 |
| 2 | Einleitung | 5 |
| 3 | Systemische ökonomische und rechtliche Analysen der Versicherung von Naturgefahren („Makro“) | 7 |
| 3.1 | Institutionelle ökonomische Grundprobleme der Versicherung von Naturgefahren | 7 |
| 3.2 | Idealtypische Modelle des Risikotransfers | 8 |
| 3.3 | Das duale Versicherungssystem der Schweiz | 13 |
| 3.4 | Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme in Europa..... | 19 |
| 3.5 | Aktuelle rechtspolitische Entwicklungen auf EU-Ebene und deren Bedeutung für das „Schweizer Modell“ | 23 |
| 3.6 | Zwischenfazit..... | 26 |
| 4 | Übergreifende ökonomische und rechtliche Analysen des Leistungsdreiecks der kantonalen Gebäudeversicherungen im Bezug auf Prävention, Anreizsysteme und Normierungen. („Meso“) | 28 |
| 4.1 | Ausgaben Prävention+Intervention („Prävention“), Prämien- und Schadenzahlungen..... | 28 |
| 4.2 | Möglicher Beitrag und Grenzen von Anreizsystemen und Normierungen | 36 |
| 4.2.1 | Übertragbarkeit des normativen Ansatzes im Brandschutz auf die Elementarschadenprävention (ESP) | 36 |
| 4.2.2 | Rechtliche Leitplanken für die Vermeidung des moralischen Risikos | 38 |
| 4.2.3 | Fazit aus ökonomischer und rechtlicher Sicht | 41 |
| 5 | Vertiefende Analysen in Modellfallkantonen („Mikro“) | 42 |
| 5.1 | Hintergrund und Methode | 42 |
| 5.2 | Fallstudie GVG | 43 |
| 5.3 | Fallstudie AGV | 43 |
| 5.4 | Fallstudie NSV..... | 44 |
| 5.5 | Strategien und Massnahmen zur Risikosteuerung und zugehörige Empfehlungen | 45 |
| 6 | Auswirkungen des Klimawandels und Schadenstrends in der Schweiz | 51 |
| 6.1 | Schadenstrend 1: <i>Abnehmende „Kleinschäden“</i> | 53 |
| 6.2 | Schadenstrend 2: <i>Zunehmende „Flächenschäden“</i> | 54 |
| 6.3 | Schadenstrend 3: <i>Leichte Zunahme von „Grossschäden“</i> | 55 |
| 6.4 | Fazit | 56 |
| 7 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 58 |

1 Zusammenfassung / Key messages

Die Schweiz weist in den kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV) ein weltweit einzigartiges System der integralen Prävention, Intervention und Versicherung auf, welches eine umfassende Elementarschadenversicherung zu im internationalen Vergleich sehr günstigen Kosten bei konsequent niedrigen Durchschnittsprämien ermöglicht. Das macht der Vergleich für einen standardisierten Versicherungsfall deutlich: Die Neuwert-Versicherung eines ca. 300'000 CHF Gebäudes ist bei vergleichbaren Selbsthalten (500 CHF) nur ein Viertel so teuer wie im europäischen Vergleich, weniger als halb so teuer wie bei den konkurrierenden Privatversicherern der Schweiz – das bei einer fast 100%-igen Versicherungsdichte in den Kantonen.

Obwohl die KGV schon heute nachweislich sehr ökonomisch arbeiten und ausgezeichnete Leistungen erbringen, ist noch eine Leistungsoptimierung möglich, indem die Einzelelemente im Leistungs-dreieck Prävention, Intervention und Versicherung besser austariert werden. Eine Einheitslösung gibt es dafür nicht, wie statistische Analysen und Befragungen in ausgewählten Kantonen in diesem Gutachten zeigen. Übergreifend gibt es eine nachweislich positive Wirkung von Präventionsausgaben im Objektschutz auf die Schadenszahlungen für betroffene Gebäude im langfristigen Mittel.

Langfristig ist davon auszugehen, dass die Elementarschadenzahlungen der KGV im Klima- und soziodemographischen Wandel ansteigen, so dass zusätzliche Präventionsanstrengungen notwendig sind. Die Prämien können angesichts dieser Herausforderungen langfristig nicht durch weiter sinkende Feuerschäden stabilisiert und niedrig gehalten werden. Um die Gesamtkosten zu stabilisieren sind neue Wege durch die bessere Abstimmung von Gebäudeversicherung, Gemeinden und Kantonen nötig.

2 Einleitung

Wie kann der Mitteleinsatz für die Elementarschadenvorsorge für Versicherte und die Volkswirtschaft nachhaltig ökonomisch optimiert werden, um die Wohlfahrt in der Schweiz zu erhöhen? Diese komplexe Frage kann wissenschaftlich nachvollziehbar und zugleich praxisrelevant nur in einem inter- und transdisziplinären Ansatz beantwortet werden unter Zuhilfenahme von technischem, ökonomischem und rechtlichen Sachverstand sowie des Expertenwissens aus den KGV. Ein Konsortium bestehend aus dem DIW Berlin, Ernst Basler + Partner sowie Lustenberger Rechtsanwälte mit komplementären Know-how wurde dazu mit umfangreichen rechtlichen und ökonomischen Analysen sowie vergleichenden Modellfallstudien in der Schweiz und im europäischen Vergleich beauftragt. Dieser Kurzbericht fasst die wichtigsten Ergebnisse in kompakter Form zusammen.

Obwohl die kantonalen Gebäudeversicherer (KGV) der Schweiz schon heute flächendeckende Versicherungsleistungen zu niedrigen Kosten erbringen, ist eine laufende Überprüfung und Optimierung im Leistungs-dreieck Prävention, Intervention und Versicherung nötig, um dieses Ziel nachhaltig erfüllen zu können. Eine besondere Herausforderung ergibt sich durch die wachsende Zahl an Elementarschäden im Klima- und soziodemographischen Wandel. Auch in der Schweiz gibt es Signale für eine trendmässige Zunahme der Elementarschäden, eine eindeutige Zuordnung der Schadenstrends zu den

treibenden Faktoren Klima, Landnutzung und Wertzuwachs der Gebäude ist aber immer noch schwierig. Hier müssen bessere Grundlagen geschaffen werden, um das System der umfassenden Versicherbarkeit von Elementargefahren auch bei Belastungen in der Zukunft aufrechterhalten zu können. Auch hier stellt sich die Frage, wie verändert sich der optimale Mix von Massnahmen im Risikoverbund in der Zukunft in der Anpassung an diese Schadenstrends?

Die Frage des optimalen Mitteleinsatzes heute und in der Zukunft erfordert eine grundsätzliche Klärung der Funktionsweise des Versicherungsmarktes im Elementarbereich aus mikro- und makroökonomischer, gesamtwirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher in kurz- und langfristiger Sicht. Das Projekt „Sichern und Versichern im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ sucht im Einzelnen folgende **Forschungsfragen** zu beantworten:

- Welche Arten von Marktversagen sind im Elementarschadenbereich wirksam und welche grundsätzlichen Formen der Regulierungen sind gesamtwirtschaftlich und wohlfahrtsökonomisch sinnvoll?
- Wie kann das moralische Risiko in den Monopolversicherungen der KGV vermieden oder vermindert werden?
- Wie kann die integrierte Risikosteuerung im Leistungsdreieck Prävention, Intervention und Versicherung im System der Monopolversicherung einzel-, versicherungs- und gesamtwirtschaftlich sowie gesamtgesellschaftlich optimiert werden?
- Kann der Regelungsansatz der stark normierten Modelle und Verfahren in der Brandschutzprävention auf die Elementarschadenprävention in der Schweiz übertragen werden?
- Kann das System der lückenlosen Versicherbarkeit mit Blick auf zunehmende Elementarschäden u. a. bedingt durch den Klimawandel nachhaltig erhalten werden und wie verändert sich der optimale Mix von Massnahmen im Risikoverbund in der Zukunft?

Der Bericht folgt einem Makro-Meso-Mikro-Aufbau: Nach systemischen ökonomischen und rechtlichen Analysen unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Hintergrunds („Makro“) im Kap. 3 werden übergreifende ökonomische Analysen der kantonalen Gebäudeversicherungen („Meso“) im Kap. 4 präsentiert. Daran anschliessend werden im Kap. 5 auf der „Mikro“-Ebene vertiefende rechtlich-ökonomische Analysen in den drei ausgewählten Modellfallkantonen Aargau (AG), Graubünden (GR) und Nidwalden (NW) vorgestellt. Im Kap. 6 werden die Wirkungen des Klimawandels auf die Gefahrenentwicklung in der Schweiz erörtert und beobachtete Schadensdynamiken der letzten Jahrzehnte zur Bestimmung erfolgreicher Vorsorgestrategien bestimmt. Der Bericht endet mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Gesamtzusammenhang „Sichern und Versichern im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“.

3 Systemische ökonomische und rechtliche Analysen der Versicherung von Naturgefahren („Makro“)

3.1 Institutionelle ökonomische Grundprobleme der Versicherung von Naturgefahren

Die systemische ökonomische Zielstellung einer Versicherung gegen Elementarschäden² besteht darin, einzel- und volkswirtschaftliche „Störimpulse“ durch Naturereignisse zu reduzieren. Zu volkswirtschaftlichen Störimpulsen kommt es im Zuge eines extremen Naturereignisses einerseits dadurch, dass Produktionsprozesse unterbrochen werden und andererseits durch den Rückgang im Konsum. Eine rasche Abwicklung der Schadenfälle und eine schnelle finanzielle Entschädigung mildern diese wirtschaftlichen Effekte einer Naturgefahr. Je schneller die Betroffenen eine finanzielle Entschädigung erhalten, desto früher können sie mit Wiederaufbautätigkeiten beginnen und desto schneller können sie in vollem Umfang einem geregelten Leben und ihrer beruflichen Tätigkeit nachgehen. Die gesamtgesellschaftliche Aufgabe des Risikotransfers³ besteht also darin, einen Elementarschaden umfassend, schnell und effizient zu beheben. Für eine gesamtwirtschaftliche optimale Aufgabenerfüllung sind dabei neben den Effizienzgewinnen die durch die Grösse, den Umfang und die Langfristigkeit des Versicherungsgeschäfts (economies of scale) ermöglicht werden, auch die Kostenvorteile, die durch die betriebliche Organisation der Versicherung im Leistungsdreieck von Prävention, Intervention und finanziellem Risikotransfer (economies of scope) entstehen, zu beachten. Die Optimierung des Mitteleinsatzes zwischen Prävention und Schadenzahlungen im Sinne eines vorsorgenden Risikomanagements, ergänzt durch die Zusammenfassung mit der Feuerwehrführung und -förderung unter einheitlicher Leitung, können lokale, öffentlich-rechtliche Versicherer effizienter machen als grosse private Versicherer, jedenfalls wenn eine hinreichende Risikobündelung (Pooling) im Verbund der lokalen Versicherer gesichert ist.

Für die effiziente Leistungserbringung ist weiterhin die Anreizwirkung, insbesondere auf die Eigenvorsorge der Betroffenen, durch die „Institution“⁴ des finanziellen Risikotransfers zu beachten. Die Zusage einer umfassenden, schnellen Schadendeckung kann Gefahren für die Vorsorge- und Versicherungsmoral derart auslösen, dass effiziente Schutzmassnahmen des Einzelnen im Vertrauen auf die Volldeckung der Schäden unterbleiben (moral hazard ex ante) bzw. Schäden nicht auf das unvermeidbare Mass begrenzt werden (moral hazard ex post) (Zweifel et al. 2007) oder die Bereitschaft zum Versicherungsabschluss durch die garantierte Zusage staatlicher Hilfen oder Spenden gedrückt wird (charity hazard) (Raschky et al. 2007).

Zur Negativauslese kommt es beim Vertragsabschluss von Versicherungen aufgrund asymmetrischer Informationen zwischen Versicherungsunternehmen und Versicherungs-

² Unter *Elementarschäden* versteht man Schäden durch Vulkanausbrüche, Erdbeben, Erdsenkungen, Erdbeben, Erdrutsche, Steinschlag, Lawinen, Schneedruck, Stürme, Hagel, Starkregen und Hochwasser.

³ Unter *Risikotransfersystemen verstehen wir* sämtliche privaten, öffentlichen oder kombinierten, privaten und öffentlichen (PPP) Systeme zur Entschädigung von (optimalen/residualen) ökonomischen Schäden, die durch den Eintritt einer Naturgefahr ausgelöst wurden.

⁴ *Institutionen* werden im Sinne von Douglas North (1991) als „humanly devised structures for political, economic and social interactions (to provide) efficient solutions to basic coordination problems“ definiert; sie verbinden sich mit der sog. institutionsökonomischen Schule der Volkswirtschaftslehre.

nehmern: Risiken „guter Qualität“ sind nicht bereit, sich zu einer Prämie zu versichern, die sich an den durchschnittlichen Kosten aller Versicherungsnehmer orientiert. Risiken „schlechter Qualität“ dagegen offenbaren ihren Charakter nicht gegenüber dem Versicherer. Das Problem der Negativauslese führt am freien Markt dazu, dass Risiken schlechter Qualität die Risiken guter Qualität verdrängen (Akerlof 1970). Zusätzlich zum Anreizproblem verweist die Literatur der Versicherungsökonomie auch auf Transaktionskostenprobleme des Versicherungswettbewerbs (Ungern-Sternberg 2002).

3.2 Idealtypische Modelle des Risikotransfers

Bevor wir im nachfolgenden Kapitel einen Vergleich der Wirkungen der Risikotransfersysteme in Europa anstellen, soll an dieser Stelle zunächst eine idealtypische Gegenüberstellung erfolgen. Idealtypisch lassen sich grundlegend fünf Modelle des Risikotransfers für Elementarschäden unterscheiden (vgl. Abb. 1):

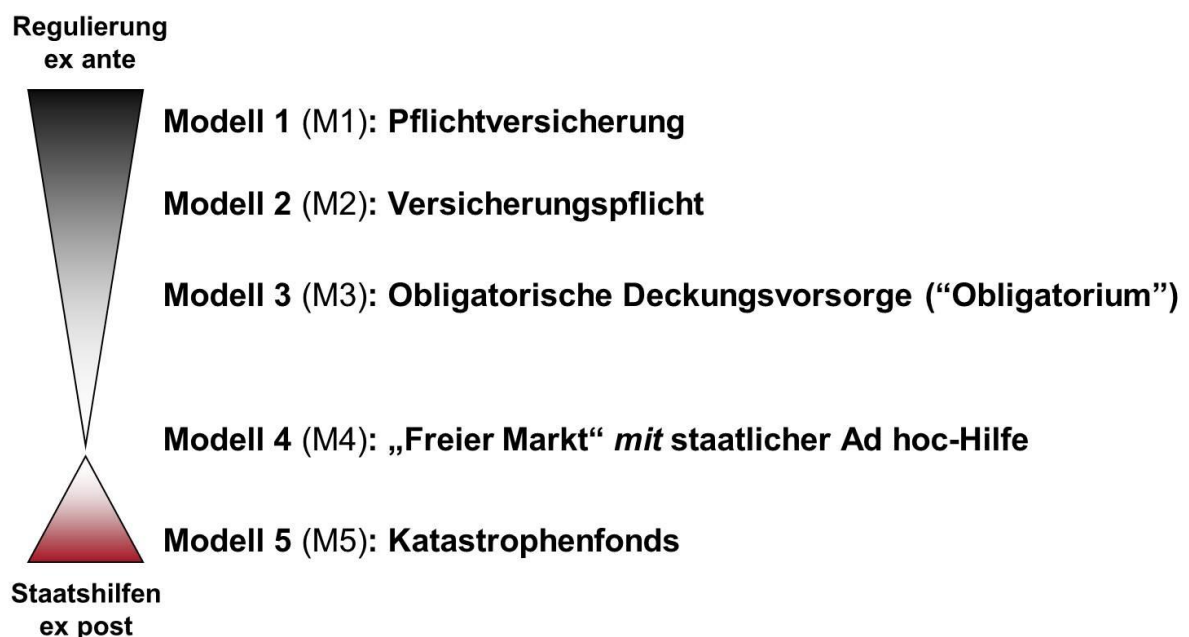


Abbildung 1: Idealtypische Modelle des Risikotransfers

Modell 1: Pflichtversicherung

Die Pflichtversicherung regelt eine obligatorische gesetzliche Zugehörigkeit von natürlichen und juristischen Personen zu einem bestimmten öffentlich-rechtlichen Versicherungsträger, dem - zumeist regionalen - „Monopolversicherer“. Der Monopolversicherer ist in der Gestaltung der Verträge stark durch gesetzliche Vorgaben und öffentliche Beteiligungsverfahren geleitet, hat aber in der Praxis häufig auch Mitwirkungsrechte in öffentlich-rechtlichen Verfahren wie der Katastrophenschutzplanung, der Flächennutzungsplanung und bei der Bauordnung.

Pflichtversicherungen lösen das Problem der Negativauslese in Versicherungsbeständen. Dieses Problem tritt im Rahmen der Pflichtversicherung nicht ein, da für alle natürlichen und juristischen Personen ein Nachfragezwang besteht, sodass „gute Risiken“ nicht auf Selbstversicherungsstrategien ausweichen können und „schlechte Risiken“ durch die Verfügungsgewalt des Monopolversicherers in der Schadenprävention auf ein für die Zwangsgemeinschaft tragbares Risikopotential reduziert werden können. Dieser Versicherungszwang ermöglicht zudem eine Vermeidung des Charity Hazards, das gemäss Browne und Hoyt (2000) aus einem verringerten Versicherungsanreiz gegen Katastrophenschäden in Folge antizipierter staatlicher und/oder privater Hilfeleistungen resultiert. Aufgrund der Präventionsregulierung und -beobachtung wird das Problem des moralischen Risikos minimiert, das darin besteht, dass Präventionsanreize seitens des Versicherungsnehmers durch die Existenz einer Versicherung verringert werden. Ein Monopolversicherer, der in die staatliche Risikovorsorge involviert ist, hat ein ureigenes Interesse an Präventionsmassnahmen und wird deren Einhaltung beobachten, um den Umfang der potentiellen Schadenhöhe ex-ante zu reduzieren. Transaktionskosten der Versicherung umfassen sowohl die Wettbewerbskosten als auch die Kosten der Schadenabwicklung. Während Wettbewerbskosten auf einem Monopolmarkt nicht oder nur sehr geringfügig ins Gewicht fallen – Werbung ist hier praktisch nicht nötig –, können durchaus nennenswerte Kosten der Schadenabwicklung im Pflichtversicherungsmodell auftreten, wie zahlreiche Beispiele aus der Sozialversicherung (Stichwort „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“) zeigen. Wenn sich die Schadenbewältigung jedoch systematisch mit einer Schadenvorsorge verbindet wie in den öffentlich-rechtlichen Monopolen der kantonalen Gebäudeversicherung, ist natürlich auch entsprechend der Aufwand für die Schadenabwicklung deutlich geringer.

Modell 2: Versicherungspflicht

Die Versicherungspflicht regelt gesetzlich, welcher Personenkreis in welchem Umfang eine Versicherung gegen definierte Elementarschäden abschliessen muss. Die Versicherungspflicht ist der Sache nach eine Kaufpflicht für Naturgefahrenpolicen für alle potentiell Betroffenen. Sie verbindet sich praktisch immer mit einem Kontrahierungszwang für die Anbieter von Versicherungen, d.h. mit der Pflicht für die Versicherer, interessierten Käufern die gesetzliche Versicherungsleistung zu definierten Bedingungen anzubieten. In diesem gesetzlichen Rahmen können die Versicherungen durch eine Vielzahl von Unternehmen marktmässig angeboten werden, d.h. Wettbewerb ist im Rahmen einer Versicherungspflicht in begrenztem Umfang möglich.

Auch im Modell der Versicherungspflicht wird die Negativauslese durch den „Kaufzwang“ vermieden. Ein ähnliches positives Resultat ergibt sich bei der Charity Hazard-Problematik, da der Versicherungszwang der Verdrängung der Versicherungsnachfrage durch die (antizipierte) ex-post Hilfe entgegenwirkt. Dagegen tritt das Problem des moralischen Risikos im Modell der Versicherungspflicht in vollem Umfang auf, da die Versicherungsunternehmen keine Mitwirkungsrechte bei der Präventionsplanung auf individueller und kollektiver Ebene haben. Auch die Transaktionskosten des Modells 2 übersteigen jene der Pflichtversicherung, da das Versicherungsangebot von einer Vielzahl konkurrierender Unternehmen ausgeht und somit neben den Kosten der Schadenabwicklung auch Wettbewerbskosten im Sinne von Ungern-Sternberg (2002) anfallen.

Modell 3: Obligatorischer Deckungseinschluss („Obligatorium“)

Der obligatorische Einschluss von Elementarschäden in Sachversicherungsverträge, z.B. die Feuerversicherung oder die gewerbliche Versicherung gegen Betriebsunterbrechungen, ist im Ergebnis auch eine Versicherungspflicht, da die Vertragsparteien nicht frei vereinbaren können, welche Gefahren versichert werden sollen. Die Konsumentensouveränität wird aber insoweit gewahrt, als dass die Parteien entscheiden können, ob überhaupt ein Versicherungsvertrag (Grundvertrag) abgeschlossen werden soll. Somit besteht in diesem Modell grundsätzlich die Möglichkeit, dass eine Negativauslese und das Problem des Charity Hazards auftreten können, jedenfalls nicht ganz ausgeschlossen werden können. Darüber hinaus kann das Problem des moralischen Risikos, analog zum Modell 2, auftreten. Auch beim Obligatorium fallen Wettbewerbskosten sowie relevante Kosten der Schadenabwicklung an.

Modell 4: „Freier Markt“ mit staatlicher Ad hoc-Hilfe

Reine Marktmodelle des Risikotransfers bei Elementarschäden ohne Staatshilfen existieren praktisch nirgendwo auf der Welt. Alle unregulierten Systeme der Versicherung von Naturgefahren verbinden sich immer mit irgendeiner Form von ex post Staatshilfen für den Wiederaufbau - jedenfalls bei medial wirksamen Grossereignissen. In Notsituationen kann der Wohlfahrtsstaat sich nicht daran binden, nicht zu helfen, auch wenn dies vereinzelt von Ökonomen⁵ gefordert wird. Der „freie Markt“ kann in diesem Sinne also keine flächendeckende, umfassende Naturgefahrenversicherung schaffen. Das liegt zum einen an der begrenzten privaten Versicherungskapazität und dem Problem der Negativauslese in Versicherungsmärkten, zum anderen an den hohen Preisen für Naturgefahrenversicherungen im reinen Privatversicherungsgeschäft. Für hochgradig exponierte Risikozonen werden private Versicherung regelmässig unbezahlbar. Staatliche Notfall- und Wiederaufbauhilfen bei Extremereignissen sind daher unvermeidlich. Zugleich sind sie die Ursache für das Problem des Charity Hazards, d.h. der Verdrängung der Nachfrage nach Privatversicherung. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem Naturkatastrophensyndrom (vertieft Schwarze/Wagner 2007).

Modell 5: Katastrophenfonds

Katastrophenfonds sind steuerfinanzierte staatliche Leistungen, mit denen Schäden durch Naturkatastrophen bis zu einem festgelegten Höchstbetrag ersetzt werden, wenn und sofern der Geschädigte nicht privat versichert ist. Eine darüber hinausgehende, umfassende Elementarschadendeckung ist marktmässig durch freiwillige private Versicherungen möglich, die praktisch meistens als Zusatzversicherung zur Gebäudeversicherung angeboten wird. Im Gegensatz zu den vorangegangenen Modellen handelt es sich hierbei um einen indirekten, durch die Steuerpflicht erzielten Versicherungszwang. Zu beachten ist jedoch, dass diese Zwangssolidarität im Schadenfall keinen Rechtsanspruch auf einen Risikotransfer beinhaltet. Obwohl jeder Steuerpflichtige eine Zwangsleistung erbringt, ist die im Schadensfall erhaltene finanzielle Leistung nicht als eine Gegenleistung, sondern als eine Hilfsmassnahme zu

⁵ Epstein (1996)

sehen, die auf „Bittstellen“ des Geschädigten erfolgt. Somit ist eine Versicherungsleistung, die auf einem Rechtsanspruch basiert, scharf von einer durch den Katastrophenfonds geleisteten Hilfsmassnahme zu unterscheiden, auch wenn der Geschädigte in beiden Fällen eine Vorleistung erbringt.

Da kein Steuerzahler diesem Zwang ausweichen kann, wird das Problem der Negativauslese vermieden. Das Problem des Moral Hazards tritt dagegen auf, da der private Präventionsanreiz aufgrund der pauschalen Absicherung durch den Katastrophenfonds verringert wird. Besonders ausgeprägt ist in diesem Modell das Problem des sog. Charity Hazards, d.h. die Störung der Bereitschaft zum Abschluss einer privaten Versicherung. Ursache hierfür ist, dass zum einen die staatlichen Hilfeleistungen aufgrund der Institutionalisierung durch den Katastrophenfond antizipiert werden und zum anderen, dass nur jene Geschädigten von dieser Hilfe profitieren, die keine private Versicherung abgeschlossen haben. Beide Aspekte tragen dazu bei, dass dieses System den Versicherungsanreiz im Prinzip vollständig aushebelt. Auch in den Transaktionskosten bestehen erhebliche Unterschiede zu den vorangegangenen Modellen: Einerseits entstehen in einem System des Katastrophenfonds keine Wettbewerbskosten, wie dies in einem Markt mit vielen Versicherungsanbietern der Fall ist. Andererseits können die Kosten der Schadenabwicklung erheblich höher sein, wenn im Vergleich zu einer Schadenregulierung seitens der Versicherung sowohl mit einer höheren Wartezeit als auch mit einer geringeren Deckung zu rechnen ist. Volkswirtschaftliche Störimpulse werden in der Folge später und weniger ausgeprägt geblätet.

Das nachfolgende Drachen- bzw. Kite-Diagramm (vgl. Abbildung 2) bildet die relativen Vorzüge der hier betrachteten Risikotransfersysteme in einem mehrdimensionalen Vergleich ab. Hier wurden die Dimensionen der Negativauslese, des Charity- und Moral Hazards sowie die Höhe der Transaktionskosten, insbesondere Werbungskosten, ausgewählt und auf den Achsen abgetragen. Je grösser die Ausprägungen auf diesen Achsen für ein Risikotransfersystem sind, desto nachteiliger zeigt sich dieses im Vergleich zu den Alternativen. Dargestellt sind die idealtypischen Alternativen Pflichtversicherung, Versicherungspflicht, obligatorische Deckungsvorsorge, „freier“ Markt mit begleitenden staatlichen Ad hoc-Hilfen und Katastrophenfonds. Es zeigt sich, dass die Pflichtversicherung bezogen auf die Summe der hier betrachteten Eigenschaften insgesamt besser abschneidet als die Alternativen (Versicherungspflicht etc.): Die Fläche des Polyeders im Kite-Diagramm ist insgesamt die geringste für die Pflichtversicherung.

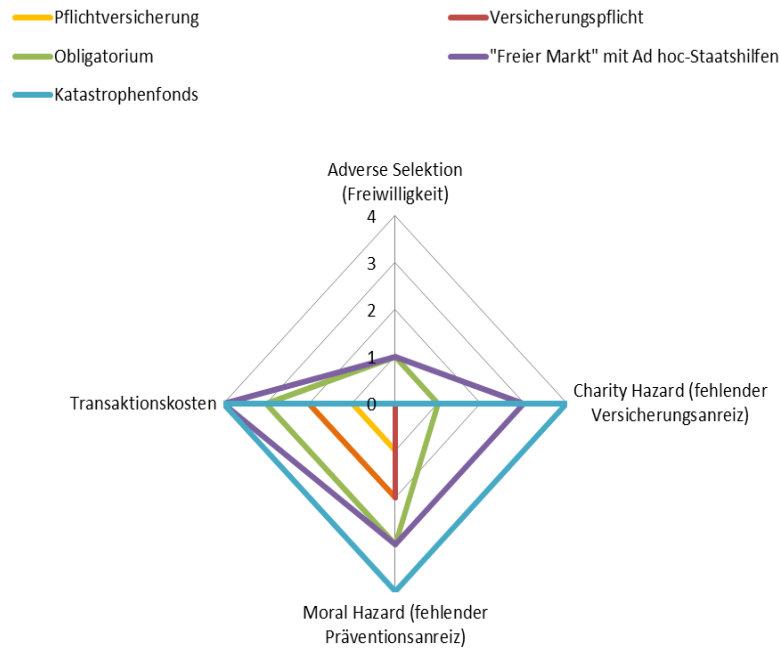


Abbildung 2: Idealtypen der Versicherungspflicht im Vergleich

Die dafür massgebliche Bewertung der Alternativen ist in anderer Form in Tabelle 1 wiedergegeben. Das darin enthaltene Ranking ist intuitiv und zeigt die relativen Eigenschaften (Scoring) einer Alternative im Verhältnis zu den anderen Alternativen.

| Modell | Negativauslese | Charity Hazard | Moral Hazard | Transaktionskosten |
|--|----------------|----------------|--------------|--------------------|
| Pflichtversicherung | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Versicherungspflicht | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Obligatorium | 1 | 1 | 3 | 3 |
| „Freier Markt“ mit Ad-hoc Staatshilfen | 1 | 3 | 3 | 4 |
| Katastrophenfonds | 0 | 4 | 4 | 4 |

Tabelle 1: Bewertung der Idealtypen der Versicherungspflicht

Anmerkung: Das Bewertungsranking reicht von 0 bis 4. Dabei wird die Bewertung „0“ jeweils an jenes Versicherungssystem vergeben, das relativ zu den anderen Systemen die geringste Anfälligkeit für die jeweils betrachtete Problemstellung aufweist. Höhere Bewertungen implizieren somit eine relativ grössere Anfälligkeit

3.3 Das duale Versicherungssystem der Schweiz

Vergleicht man die politisch-ökonomischen „Idealtypen“ des Risikotransfers bei Naturgefahren mit den praktizierten Modellen der Naturgefahrenversicherung und der staatlichen Kompensation von Elementarschäden in Europa fällt zunächst auf, dass diese regional stark differenziert sind und daher in einer länderweisen Betrachtung zu Mischsystemen verschwimmen. Ein gutes Beispiel ist das duale Versicherungssystem der Schweiz. Von den 26 Kantonen der Schweiz werden die Gebäude in 19 durch öffentlich-rechtliche kantonale Gebäudeversicherung (KGV) versichert. In den verbleibenden 7 sog. GUSTAVO-Kantone (Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell IR, Wallis und Obwalden) werden Gebäude durch private Versicherungen im Rahmen des eidgenössischen Versicherungsaufsichtsgesetzes (mit Verordnung) versichert. Politisch-ökonomisch betrachtet finden wir in der Schweiz damit ein duales System von regionalen öffentlichen Monopolen und privaten Versicherungen im Systemwettbewerb (Ungern Sternberg 2001; Quinto 2010, Kirchgässner 1996).

3.3.1 Kantonale Gebäudeversicherungen (KGV) in 19 Kantonen

Die KGV sind selbständige Anstalten kantonalen Rechts, die unter Gewinnbeschränkungen (Non-Profit) Versicherungsleistungen in den Bereichen Gebäude und teilweise (z.B. in Nidwalden) auch Hausrat (sog. Fahrhabe) erbringen. Sie versichern 80-85% der gesamtschweizerischen Hochbausubstanz auf der Grundlage eines rechtlichen Monopols in ihrem jeweiligen Kantonsgebiet. Es besteht eine Versicherungspflicht für die Bürger. Die KGV unterliegen aufgrund ihrer Monopolstellung dem Zwang, alle Risiken zu versichern (Abnahme- bzw. Kontrahierungszwang). Den KGV obliegt jedoch nicht nur das Versicherungsgeschäft in den Kantonen, sie sind zugleich in der Schadenverhütung und Schadenbekämpfung tätig. In diesem Zusammenhang nehmen sie regionale hoheitliche Aufgaben wahr. Der Deckungsbereich ist praktisch identisch mit demjenigen der Privatversicherungen. Allerdings garantieren die KGV eine unbegrenzte Deckung versicherter Schäden. Durch die amtliche Wertfestlegung ist eine durchgängige und vollständige Neuwertversicherung gewährleistet. Zudem verfügen die KGV für Erdbebenschäden über einen Pool⁶, welcher auf freiwilliger Basis zwei Mal pro Kalenderjahr jeweils bis zu 2 Milliarden Franken an Hilfeleistungen bei Gebäudeschäden ausrichten kann (Die Gebäudeversicherung Kanton Zürich hat als einzige KGV das Erdbebenrisiko in die Elementarschadendeckung eingeschlossen). Die Privatversicherungen haben den entsprechenden Pendant, die IG Erdbeben, welche jährlich 200 Millionen Franken zur Verfügung stellte, 2010 aufgelöst.

⁶ Schweizerischer Pool für Erdbebendeckung.

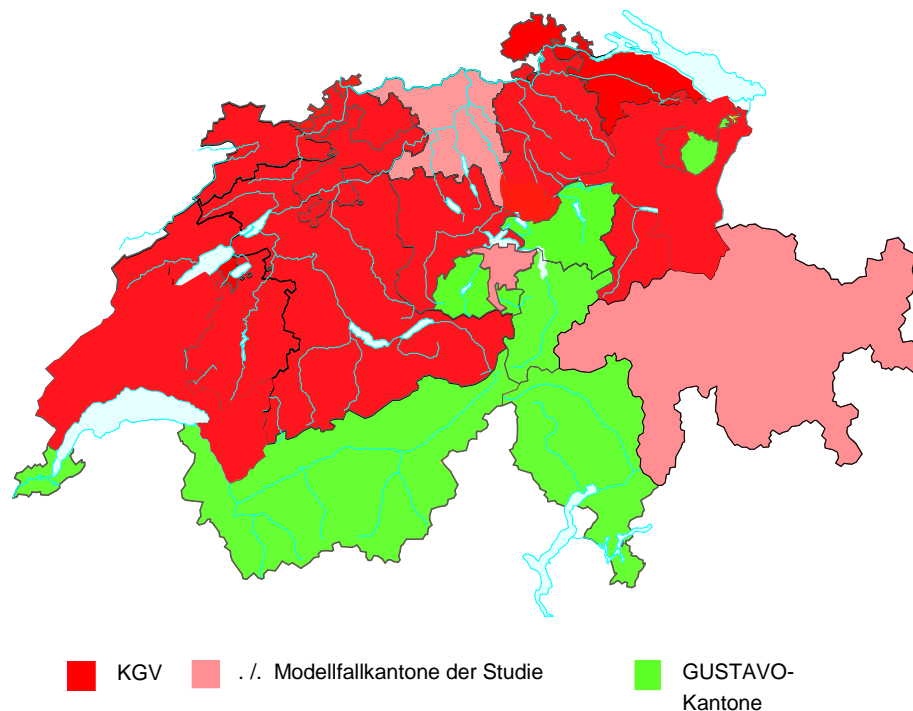


Abbildung 3: Karte der Schweiz mit 19 KGV und 7 GUSTAVO Kantonen

3.3.2 Privatversicherung in 7 Kantonen (GUSTAVO)

In den Kantonen Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell IR, Wallis und Obwalden (GUSTAVO-Kantone) wird die Elementarschadenversicherung von Gebäuden von Privatversicherungen, die eine Brandschutzversicherung anbieten, angeboten. Im Versicherungsaufsichtsgesetz des Bundes ist festgelegt, dass private Versicherer als zwingende Deckungserweiterung für die Gebäudefeuerversicherung auch die Elementarrisiken einschliessen müssen. Der Deckungsumfang ist gesetzlich vereinheitlicht und in der Elementarschadenverordnung des Bundes konkretisiert. Er umfasst Sturm, Hagel, Hochwasser, Überschwemmung, Lawinen, Schneedruck, Steinschlag, Felssturz und Erdbeben. Ausgeschlossen sind Erdbeben und Vulkanausbrüche. Nur in den Kantonen Schwyz, Uri, Appenzell IR und Obwalden besteht eine obligatorische Deckungsvorsorgepflicht für Gebäudeeigentümer gegen Feuer- und damit auch für Elementarschadengefahren. In den anderen GUSTAVO-Kantonen besteht diese Pflicht nicht; hier verlangen in der Regel Banken und Versicherungen, die Hypotheken für Liegenschaften vergeben, eine Versicherungsdeckung. Die Festlegung der Versicherungssumme ist je nach Kanton unterschiedlich geregelt, wobei mindestens der Zeitwert versichert sein muss. Faktisch bedeutet dies, dass Gebäude in den GUSTAVO-Kantonen häufig nur bis zur hypothekarischen Belastungsgrenze versichert sind oder eine Unterversicherung besteht. Im Gegensatz zu den kantonalen Gebäudeversicherungen sind die Versicherungsleistungen in den GUSTAVO-Kantonen auf CHF 25 Mio. pro Ereignis und Versicherungsnehmer und auf CHF 1 Milliarde pro Ereignis begrenzt.

Die Dualität von öffentlich-rechtlichem Monopol und Privatversicherungen erlaubt den Vergleich der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der beiden Systeme unter kontrollierten Bedingungen. Wir beschränken uns hier auf die Kosten- bzw. Prämienbetrachtung⁷ und die Beteiligung an privaten und öffentlichen Präventionsaufgaben (Tabelle 2).

| | KGV (tief) | KGV (hoch) | GUSTAVO | Bemerkung |
|------------------------------------|---------------------|------------------------------|---|-------------------------------|
| Bruttoprämie F+ES | 0.25 ‰ | 0.46 ‰ | 0.85 ‰ | ▲ Prämie GUSTAVO |
| EFH 300'000 (500'000) EUR | EUR 75 (EUR 125) | EUR 138 (EUR 230) | EUR 255 (EUR 425) | = 2,5 x höher |
| Präventionsabgabe | 0.07 ‰ | 0.16 ‰ | keine (steuerfinanziert) | Prävention |
| Prämie (gesamt) | EUR 96 | EUR 186 | | |
| Prävention | Integriert | | nicht integriert | = nicht integriert GUSTAVO |
| Deckung | Unlimitiert | | Limitiert | |
| Selbstbehalt [SB] | EUR 414 | EUR 164 – 8'200 (wählbar) | EUR 2'070 - 41'400 [AVO v. 9.11.05) | = höherer SB GUSTAVO |

Tabelle 2: Vergleich von KGV (hoch/tief) und GUSTAVO

Im Vergleich der Bruttoprämien (inkl. Betriebskosten) für die Elementarschaden- und Feuerversicherung (Grundvertrag) weisen die Privatversicherer ca. zwei – bis dreimal höhere Prämien auf.⁸ In dieser Verbindung der Versicherung mit Aufgaben der Prävention und

⁷ Angaben sind für die kombinierte Elementarschaden- und Brandschutzprämie. Für die GUSTAVO-Kantone setzt sich dieser Wert aus der gesetzlich vorgeschriebene ES-Prämie von 0.46‰ und einer mittleren Brandschutzprämie von 0.39‰ aus übereinstimmenden Marktanalysen zusammen.

⁸ In einem Vergleich für standardisierte Versicherungsfälle (inklusive Gewerbe) für Graubünden wurde dasselbe Ergebnis gefunden: Bei Privatgebäuden zahlt der Bündner Bürger für ein Objekt von 500.000,- CHF eine Jahresprämie von 150,- CHF, bei acht verglichenen Privatversicherern im Durchschnitt 373,50 CHF. Bei Industriegebäuden und Hotels (VS je 4.800.000,- CHF) zahlt der Versicherungsnehmer eine GVG-Prämie zwischen 2.376,- und 2.592,- CHF, bei den Privatversicherern in etwa das Doppelte: 5.065,- bis 5.341,- CHF. (Vgl. Advantis Versicherungsberatung (2009)).

Intervention im Sinne des vorsorgenden Risikomanagements sehen wir die systemische ökonomische Vorteilhaftigkeit und damit die wohlfahrtssteigernde Wirkung der KGV begründet.⁹

Kasten 1: Die Debatte um die ökonomische Vorteilhaftigkeit der Monopole der 1990-er Jahre

Schon in den 1990-er Jahren gab es eine öffentliche Diskussion in der Schweiz um die Vorteilhaftigkeit der kantonalen Monopole im Gebäudeversicherungsbereich (Kirchgässner 1996, 2007, Ungern-Sternberg 2001). Diese Diskussion konzentrierte sich in der Analyse der Kostenvorteile der KGV vor allem auf die beim Monopol entfallenden Vertreterprovisionen, wodurch es zu einer Ersparnis von Kosten und bei kostenbasierter Regulierung zu geringeren Prämien kommt. Die privaten Versicherungen hingegen zahlen über 15 % an Vertreterprovisionen. Auch die Analyse der Verwaltungskosten zeigt dieses Bild: Die Verwaltungskosten der KGV betragen vergleichsweise nur ein Fünftel der Kosten der Privatassekuranz. Bereits in dieser früheren Erörterung wird auf die hohen Investitionen der kantonalen Monopolanstalten in die Schadensprävention hingewiesen. Die KGV wenden mehr als das Doppelte für Prävention auf als die privaten Versicherungsgesellschaften. Durch hohe Aufwendungen für die Prävention reduziert sich – wie im Folgenden (Kapitel 4) für den langlebigen Objektschutz gezeigt wird - letztendlich die Schadenbelastung. Private Versicherungen werden hauptsächlich in Kantone angeboten, welche sich in gebirgsnahen Gebieten befinden. Schadensfälle treten in diesen Gebieten insgesamt häufiger auf. Selbst bei Berücksichtigung dieser Unterschiede, können die kantonalen Gebäudeversicherungen zu günstigeren Prämien anbieten als die Privatkonkurrenz (Haller 1997). Ein weiterer Grund der Kostennachteile wurde in der Debatte der 1990-er Jahre darin gesehen, dass private Versicherer freigiebiger sind, wenn es um Schadensersatz geht, um Ihre Kunden nicht an Konkurrenten zu verlieren (Kirchgässner 2007).

⁹ Im regulierten Monopol übersetzen sich Kostensenkungen in Prämienenkungen und damit unmittelbar in Wohlfahrtszuwächse aus der Sicht der Kunden („Konsumentenrentenzuwachs“).

Kasten 2: Formen der Regulierung der ESV – Die rechtliche Zulässigkeit des KGV-Systems

Die Elementarschadenversicherung (ESV) im Rahmen des GUSTAVO-Systems ist durch Bundesrecht geregelt¹⁰ und entspricht dem Modell 3. Dass das Obligatorium einem öffentlichen Interesse dient und die damit verbundene, (teilweise) Einschränkung der Vertragsfreiheit der Gebäudeeigentümer und Privatversicherer verhältnismässig ist, ist nach schweizerischem Rechtsverständnis unbestritten.

In der Vergangenheit eher zu Diskussionen Anlass gab die Zulässigkeit des KGV-Systems, insbesondere des rechtlichen Monopols, weil die Privatversicherungen im Zuständigkeitsbereich der KGV keine Versicherungsverträge abschliessen können. Die Zulässigkeit erfordert ein öffentliches Interesse, eine gesetzliche Grundlage und die Einhaltung der Verhältnismässigkeit. Das schweizerische Bundesgericht (BGer) hat diese Frage wiederholt zugunsten des KGV-Systems entschieden, zuletzt 1998 in einem "leading case".¹¹ Es kam zum Schluss, dass das Monopol angesichts des verfolgten öffentlichen Interesses und der Synergieeffekte des KGV-Systems einen aus polizeilichen und sozialpolitischen Gründen gerechtfertigten Eingriff in die verfassungsmässige Handels- und Gewerbefreiheit (HGF)¹² darstellt. Im Jahr 2000 ist in der Schweiz eine revidierte Bundesverfassung (BV) in Kraft getreten. Die HGF wird neu als "Wirtschaftsfreiheit" bezeichnet und ist in den Artikeln 27 und 94 BV geregelt. Es besteht Einigkeit darüber, dass durch die Verfassungsrevision keine Änderung des materiellen Gehalts der HGF stattgefunden hat, sondern eine bloss sog. "Nachführung", d. h. der bestehende Rechtszustand wurde durch die neue BV unverändert übernommen.¹³ Damit wurde auch der Rechtszustand bezüglich Verfassungsmässigkeit der kantonalen Monopole und des KGV-Systems als Ganzes unverändert übertragen. Ersterer war im Jahre 2000 klar und gefestigt, denn zu diesem Zeitpunkt konnte (und kann) auf eine bis ins Jahr 1875 zurückreichende Präjudizienkette von Entscheiden des Bundesrates, der Bundesversammlung und des BGer zurückgegriffen werden, welche die Verfassungsmässigkeit der Monopole bestätigt.¹⁴ Deshalb wird die Auffassung vertreten, dass ein impliziter, bundesverfassungsrechtlicher Vorbehalt, sprich ein ungeschriebenes, verfassungsmässiges Recht zugunsten der KGV-Monopole besteht. Die Abschaffung der Monopole bedürfe daher einer formellen Revision der BV, was sich angesichts der zu erwartenden, erheblichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines solchen Schritts (massive Prämienerrhöhungen, Erhöhung der Staatsausgaben aufgrund Schaffung staatlicher Präventions-/Aufsichtsbehörden) auch aus funktionell-rechtlichen Gründen (demokratische Mitsprache) rechtfertige.¹⁵

¹⁰ Art. 33 Versicherungsaufsichtsgesetz des Bundes (VAG) sowie Art. 171 ff. Aufsichtsverordnung des Bundes (AVO).

¹¹ BGE 124 I 25.

¹² Die Handels- und Gewerbefreiheit (HGF) beinhaltet das Recht von natürlichen Personen und Unternehmen, frei und ungehindert privatwirtschaftlich tätig zu sein, in einem wettbewerbsorientierten Umfeld. Die Vertragsfreiheit ist Teil der HGF (vgl. dazu und zur neuen Bezeichnung der HGF als "Wirtschaftsfreiheit" Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A. Zürich 2012, S. 201 ff).

¹³ BGE 132 I 282, E. 3.2; Reich, Gebäudeversicherung und "negativ" nachgeführte Bundesverfassung, AJP 9/2013, 1339 ff., 1404; Richli/Winstörfer, Zur Entstehung und Entwicklung der Bundeskompetenzen im Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts, AJP 2013, 733 ff., 741 f.

¹⁴ Reich, 1409 und Fn. 135 ff.

¹⁵ Reich, 1410.

Dass der flächendeckende, umfassende und für alle zahlbare Versicherungsschutz für Gebäude gegen Feuer- und Elementarschäden im öffentlichen Interesse liegt, ist unbestritten, wobei in den letzten rund 20 Jahren vermehrt die Elementarschäden in den Fokus gerückt sind.¹⁶ Der Klimawandel verleiht diesem öffentlichen Interesse zusätzliches Gewicht. Für die Schweiz gibt es regionale Klimaszenarien, die bis 2050 und darüber hinaus heftigere und häufigere Elementarereignissen (insbes. Starkregen) vorhersagen. Die Gefährdung des Gebäudebestandes steigt. Dies wird mit grösster Wahrscheinlichkeit zu gravierenderen und häufigeren Schäden führen, wenn keine Vorsorgemassnahmen ergriffen werden. Die zunehmende Besiedelung und Wertekonzentration begünstigt diese Entwicklung. Um dem entgegenzuwirken, wurde denn auch für 2014 - 2019 vom Bundesrat ein Aktionsplan beschlossen.¹⁷ Angesichts des Klimawandels wird eine umfassende, für alle zahlbare ESV erst recht unverzichtbar und ein öffentliches Interesse daran in Zukunft erheblich sein.

Einen weiteren Aspekt des öffentlichen Interesses stellt die Versorgungssicherheit bezüglich des Versicherungsschutzes dar. Diese wird durch den im Jahr 2008 neu eingeführten Art. 43a Abs. 4 BV zum Ausdruck gebracht. Gemäss letzterem müssen Leistungen der Grundversorgung allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen. Die Bestimmung verankert den Service public in der BV und verpflichtet den Gesetzgeber zu dessen ständiger Aufrechterhaltung. Die entsprechenden Leistungen müssen im ganzen Staatsgebiet für die gesamte Bevölkerung möglichst gleich gut zugänglich sein, was auch die Erschwinglichkeit des Preises für alle beinhaltet. Die damit verbundenen sozialen Anliegen dürfen nicht durch Privatisierungs- und Liberalisierungsbestrebungen unterlaufen werden.¹⁸ Dass eine umfassende ESV eine Leistung der Grundversorgung darstellt, dürfte unbestritten sein. Das KGV-System ist darauf ausgerichtet, die ESV auf ewig, zeitlich unbegrenzt, zu garantieren. Die KGV arbeiten kostendeckend, Überschüsse fallen in die Reserven bzw. werden thesauriert. Besonders hohe Schäden werden durch ein Rückversicherungs- und Solidarsystem unter den KGV aufgefangen.¹⁹ Jeder Gebäudeeigentümer hat einen gesetzlichen Anspruch darauf, dass "seine" KGV ihm Versicherungsschutz gewährt, und zwar auch bei steigenden Schäden infolge Klimawandel. Im Rahmen des GUSTAVO-System beteiligen sich zwar praktisch alle privaten Sachversicherer an der ESV, indem sie Feuerversicherungen anbieten. Doch eine gesetzliche Verpflichtung dazu besteht nicht. Bei zunehmenden Elementarschäden könnten sich einzelne Privatversicherungen aus dem Feuerversicherungsgeschäft zurückziehen, womit auch die zwingende Deckungserweiterung auf die ESV wegfällt. In Deutschland sind jedenfalls schon jetzt nach jedem grösseren Schadenereignis Kündigungswellen zu verzeichnen, um Altbestände der ESV "loszuwerden".²⁰ Das KGV-System dient auch unter dem Blickwinkel der Versorgungssicherheit einem öffentlichen Interesse.

¹⁶ Wanner in Honsell/Glaus (Hrsg.), Gebäudeversicherung, Systematischer Kommentar, Basel 2009, S. 15 ff (Autor in Gebäudeversicherung, Kommentar); BGE 124 I 25 mit zahlreichen Hinweisen.

¹⁷ Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz, Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder, Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012, Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bern 2012, 4, 11, 26 ff.; Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz, Aktionsplan 2014 – 2019, Zweiter Teil der Strategie des Bundesrates vom 9. April 2014, BAFU, Bern 2014, 68 ff.

¹⁸ Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur BV, 3. A. Zürich/St. Gallen 2014, Art. 43a N 16 f., 20.

¹⁹ IRV und IRG, vgl. homepage www.kgvonline.ch, Rubrik IRV (besucht am 15.04.2015).

²⁰ Vgl. z. B. Süddeutsche Zeitung, "Weg mit den Kunden", 20.01.2015.

Weiter verlangt die Verfassungsmässigkeit, dass die getroffene Lösung verhältnismässig, insbesondere erforderlich und zumutbar ist. Das BGer hat bereits 1998 entschieden, dass das Leistungsdreieck Prävention-Intervention-Versicherung der KGV die wirksamste und effizienteste Lösung darstellt, um eine umfassende, für alle zahlbare Versicherungsdeckung zu gewährleisten.²¹ In der Lehre wird dazu Folgendes festgehalten: "Die Erfahrung zeigt, dass dieses Interesse für eine Kombination von Gebäudeversicherung und Brandschutz spricht, die sich praktisch nur bei einem kantonalen Gebäudeversicherungsmonopol realisieren lässt. Der Einsatz der personellen und finanziellen Mittel und des Sachverstands der Gebäudeversicherungsanstalten für die Prävention, die Ausbildung, die Ausrüstung und die Organisation trägt wesentlich zum hohen Stand des Feuerwehrwesens bei. Sie liegt zugleich im Interesse aller Bewohner eines Kantons wie der versicherten Gebäudeeigentümer. Bei einer Versicherung der Gebäude durch private Unternehmungen müssen kantonale und kommunale Amtsstellen die betreffenden Aufgaben übernehmen und finanzieren, was nicht nur eine aufwändigere, sondern möglicherweise auch eine weniger wirksame Lösung darstellt."²² Diese Ausführungen lassen sich unverändert auf die ESV übertragen. Auch hier spielen bei den KGV die Synergien zwischen Versicherung, Prävention und Feuerwehr. Die Gesamtleistung aus einer Hand führt mittel- und langfristig zu weniger Schäden und ermöglicht damit die langfristige Aufrechterhaltung eines umfassenden, aber immer noch für alle zahlbaren Versicherungsschutzes, und zwar trotz Klimawandel. Das KGV-System ist demnach erforderlich und zumutbar und somit verhältnismässig. Die Regulierung der ESV, wie sie im System der KGV Ausdruck findet, ist demzufolge eine verfassungsrechtlich zulässige Form der Regulierung.

3.4 Institutionenökonomischer Vergleich der Risikotransfersysteme in Europa

Betrachtet man die Landkarte der Naturgefahrenversicherungen in Europa und der Europäischen Union so zeigt sich eine verwirrende Vielfalt von Produkten und Preisen. In einigen Ländern (Spanien, Frankreich, Schweiz) finden wir staatliche oder halb-staatliche Monopolversicherungen, in anderen Ländern (Deutschland, Italien, Polen, Grossbritannien) dagegen rein privatwirtschaftlich getragene Marktlösungen, in wieder anderen Ländern (Österreich, Dänemark) steuerfinanzierte staatliche Katastrophenfonds. Die Gefahren, die in den Versicherungsprodukten abgedeckt werden, sind dabei höchst unterschiedlich. Sie umfassen neben den verbreiteten europäischen ‚Elementargefahren‘ (Sturm, Hagel, Hochwasser, Schneedruck), besondere regionale Gefahren (z. B. Muren in den Alpen oder Erdsenkungen im Mittelmeerraum und England), bisweilen auch soziale und politische Risiken (z. B. Bürgerkrieg und Terror in Spanien) oder allgemeine Gebäuderisiken (Brand- und Leitungswasser). Die Risiken sind länderweise unterschiedlich gebündelt - mal mit, mal ohne Sturm; mal mit, mal ohne Einschluss von Erdbeben. Ein institutioneller ökonomischer Vergleich ist bei dieser Heterogenität nur in stark schematisierender Form möglich.

Die Systeme des Risikotransfers in Europa sind, wie Fischer (2011) schreibt, „historisch gewachsene Systeme“, die „einen langen Weg hinter sich haben“ und daher in hohem Masse an die natürlichen und sozialgeschichtlichen Bedingungen ihres Entstehungskreises

²¹ BGE 124 I 25.

²² Müller in Gebäudeversicherung, Kommentar, S. 51.

angepasst sind. Sie sind eingebettet in die jeweiligen Kulturen der gesellschaftlichen Bewältigung von Naturgefahren und bisweilen, wie z.B. in der Schweiz, tief verwurzelt im kollektiven Selbstgefühl (Fischer (2012)). Forderungen nach einer Optimierung und Vereinheitlichung in Europa müssen sich grundlegend daran messen lassen, ob sie diese Unterschiede in den natürlichen und sozialen Bedingungen hinreichend berücksichtigen.

| | | |
|-----------------|--|--------------|
| Schweiz | Duales System von sieben privaten und 19 öffentlich-rechtlichen Versicherern mit Monopolcharakter. Es besteht in allen 19 Kantonen mit Monopolversicherern und vier Kantonen mit Privatversicherung eine Versicherungspflicht gegen Feuer- und Elementarschäden für alle Gebäude (zum Neuwert). In allen Kantonen müssen Feuer- und Elementarschädenversicherungen gekoppelt angeboten werden. Die öffentlich-rechtlichen Versicherer unterhalten Zivilschutzaufgaben und haben Beteiligungsrechte in der Landes- und Bauabwägungsplanung. Die <i>Versicherungsdichte</i> beträgt in der Schweiz nahe 100% . | M1/M2/ M3 |
| Spanien | Gesetzliche Versicherungspflicht gegen Elementarschäden und andere „außergewöhnliche Ereignisse“ (Terroranschläge). Prämien werden durch private Versicherer als Zuschläge in Gebäude-, Hausrat-, Unfall-, Lebens- und Berufsunfähigkeitsversicherung erhoben und an das sog. Consorcio, einem staatlichen Monopolversicherer, durchgereicht. Das Consorcio verfügt über eine unbegrenzte Staatsgarantie. Die <i>Versicherungsdichte</i> ist hoch, abhängig von der Grunddichte in den einzelnen Sparten bis zu 80% . | M2/M3 |
| Frankreich | Obligatorischer Einschluss aller „unversicherbaren“ Naturgefahren (ohne Sturm) in sämtliche Sachversicherungsverträge durch einen einheitlichen Zuschlag in Höhe von 12 % auf die Versicherungsprämie. Hohe <i>Versicherungsdichte</i> abhängig von der Grunddichte in den einzelnen Sparten bis zu 100% . | M2/M3 |
| Grossbritannien | Reine Privatversicherung mit tendenziell risikoäquivalenter individueller Prämienkalkulation. Seit 2015 wird jedoch ein Rückversicherungspool für Hochrisikozonen im Rahmen von „FloodRe“ quersubventioniert. Hohe <i>Versicherungsdichte</i> (75% der privaten Gebäude, 95%-100% der Hypothekenkredite) durch eine Einbindung der Elementarschäden in die Feuerversicherung. | M3/M4 |
| Polen | Versicherungsdeckung gegen Elementarschäden ist auf privater Basis für Gebäudeeigentümer und Gewerbe flächendeckend verfügbar. Einzelgefahren sind einzeln zu versichern, aber Versicherungen werden praktisch nur gegen Sturm abgeschlossen. Deckungen für Hochwasser, Hagel, Erdbeben, Schneedruck und Grundwasserrückstau werden nur selten abgeschlossen. Für Hochwasser z.B. liegt die <i>Versicherungsdichte</i> bei ca. 25% der Privathaushalte und zwischen 25% und 50% der Gewerbe . Aus diesem Grund fühlt sich die Staatsregierung regelmäßig berufen, bei großen Hochwasserereignissen wie 1997 und 2010 mit Ad-hoc Hilfen für Flutopfer nachzubessern. | M4 |
| Deutschland | Reine Privatversicherung mit tendenziell individueller Prämienkalkulation bei Überschwemmungsschäden (ZÜRS). Die Versicherung gegen Sturm und Hagel ist verbreitet (95 %). Dagegen liegt die <i>Versicherungsdichte</i> bei den übrigen Elementargefahren unter 30% . Im Ereignisfall werden – insbesondere bei medienwirksamen Großereignissen wie 2002 – regelmäßig ad-hoc Hilfen für den Notfall und den Wiederaufbau gewährt. | M4 |
| Österreich | Die Versicherung gegen Sturm, Hagel und Schneedruck erfolgt über private Verträge. Elementarschaden-zusatzdeckungen sind bis zu einer Deckungsobergrenze von 10 Tsd. Euro möglich, aber nur außerhalb der sog. roten Zone/HQ30. In ganz wenigen Ausnahmen (z. B. Wiener Städtische) werden Katastrophendeckungen bis zu zusätzlich Euro 100.000,- im Einzelfall gezeichnet. Die <i>Versicherungsdichte</i> bei Elementar-zusatzdeckungen beträgt unter 15% . Es gibt einen steuerfinanzierten staatlichen Katastrophenfonds, der jeweils ca. 50% der Schäden (im Durchschnitt) übernimmt, wenn der Geschädigte nicht privat versichert ist. | M4/M5 |

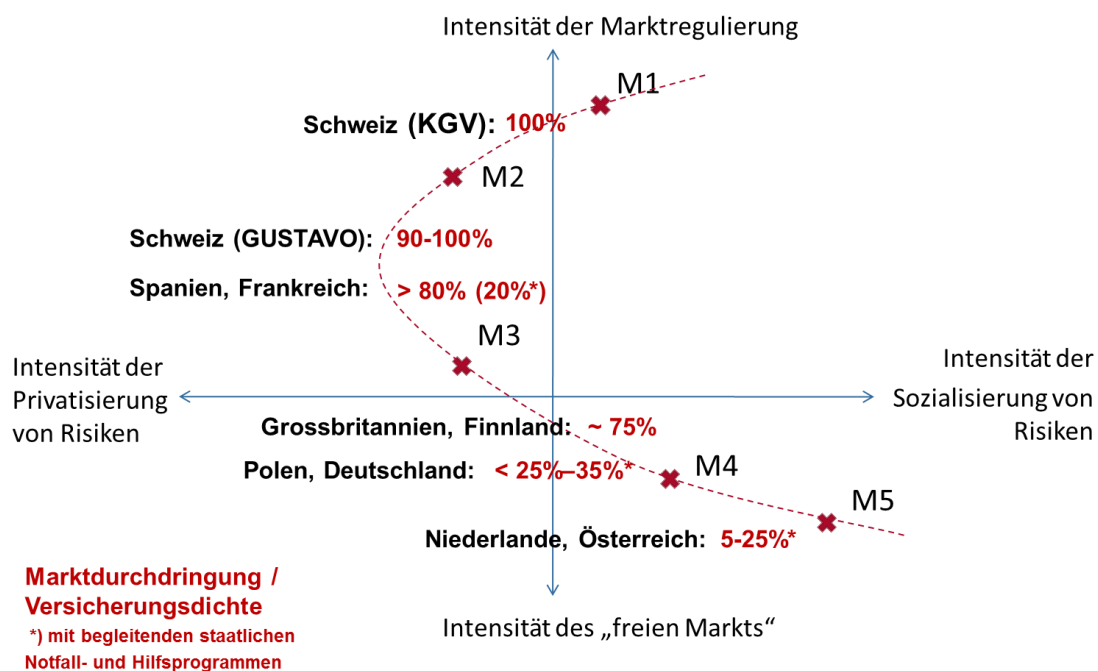
Tabelle 3: Versicherungssysteme gegen Naturgefahren in Europa

Quellen: Ungern-Sternberg, 2002; Michel-Kerjan, 2001; Kunreuther/Linnerooth-Bayer, 2003, Lasut, 2003, Huber, 2006; Prettenthaler/Vetters, 2005, CEA 2007, Raschky/Weck-Hannemann 2007, Schwarze/ Wagner 2007, Bouwer/Huitema/Aerts, 2007, Url./Sinabell 2008, Bruggeman/Faure/Haritz, M. 2008, Fischer 2008, Huber 2008, Raschky/Schwindt/Schwarze/Weck-Hannemann 2008, Albrecher/Prettenthaler 2009, Quinto 2010, Surminski/Eldrige 2014.

Häufig werden diese Risikotransfersysteme unter dem Gesichtspunkt der Marktdurchdringung, bzw. Versicherungsdichte verglichen (wie in den genannten Quellen der Tabelle 3). Auffällig ist dabei, dass eine „reine Marktlösung“ bei Wettbewerb und weitgehender Privatisierung der Risiken praktisch in keinem Land der EU existiert.

In Abbildung 4 wird schematisch der Grad der Marktregulierung (gemessen in der Intensität von Zulassungs- und Konsumbeschränkungen) dem Grad der Privatisierung der Risiken (gemessen im Grad der Risikodifferenzierung der Prämien) vergleichend gegenübergestellt. In dieser Betrachtung zeigt sich: Hohe Versicherungsdichten verbinden sich systematisch mit Marktbeschränkungen und Regulierungen; eine reine Marktlösung ist praktisch eine „Nirvanalösung“ (der linke untere Quadrant der Abb. 4 ist unbesetzt). Hohe Versicherungsdichten lassen sich mit einem Mass an Solidarität (Verzicht auf

Risikodifferenzierung) systemisch verbinden wie in den öffentlich-rechtlichen Versicherungsmonopolen der Schweiz.



8

Abbildung 4: Versicherungsdichte bei Marktregulierung und Sozialisierung von Risiken

Ein wichtiger Gesichtspunkt für den institutionenökonomischen Vergleich von Risikotransfersystemen ist neben der Versicherungsdichte die Bezahlbarkeit (Englisch: „Affordability“) von Versicherungsleistungen, denn nur flächendeckender, umfassender *und* für alle zahlbarer Versicherungsschutz erfüllt nach verbreitetem Verständnis das öffentliche Interesse²³. Die einschlägige „Affordability“-Literatur orientiert sich am zumutbaren Anteil eines mittleren Haushaltseinkommens für die Versicherung gegen Existenzrisiken. Hier werden vereinfachend die effektiven Prämien (Bruttoprämien unter Berücksichtigung des Selbstbehalts) vergleichend für einen standardisierten Versicherungsfall (d.h. ohne Einkommengewichtung) verglichen.

²³ Vgl. Kasten 2 (Formen der Regulierung der Elementarschadenversicherung), S.12.

| | | |
|---|--|--|
| Schweiz (KGV ^{tief} – KGV ^{hoch}) | Prämienhebung im Rahmen der Modellfallanalysen des Projekts. | 75 – 138€ [414 €-8.200€ - wahltarif] |
| Schweiz (GUSTAVO) | Die Brutto-Prämie für ESV beträgt als Einheitsprämie seit 2007 0,46 ‰. Quelle z. B. Gretener 2011, S. 41). Die durchschnittliche Feuerversicherungsprämie brutto von 0,39 ‰ beruht auf Marktbeobachtung eines erfahrenen Versicherungsbrokers. Diese Zahlen der Privatversicherungen sind nicht öffentlich zugänglich. | 255 € [2.070 – 41.400 €] |
| Frankreich | Eine durchschnittliche Gebäudeversicherungsprämie beträgt ca. 1 ‰, d.h. im standardisierten Versicherungsfall 300 Euro. Für die obligatorische NatCat - Zusatzversicherung werden pauschal 12 ‰ erhoben, d.h. 36 € zusätzlich zur Grundprämie bei einem Selbstbehalt von wenigstens 380 €. Der Selbstbehalt wird mit einer Faktor 2, 3 oder 4 multipliziert je nach Einstufung der Gemeinde und deren Fortschritte bei der Verringerung der Exposition. Quelle: Roland Nussbaum (persönliche Kommunikation) | 336 € [380 - 1520 €] |
| Finnland | Auf der Grundlagen einer Marktanalyse des Taloussanomat –Magazins (2013), betragen die Prämien für Gebäudeversicherung für ein EFH (130m2) in Südfinnland zwischen 450 und 600 € pro Jahr. Gewöhnlich ist die Hochwasserversicherung in der sog. erweiterten Gebäudeversicherung eingeschlossen bei allen nicht regelmäßig wiederkehrenden Ereignissen (= HQ 50 und seltener). Der Selbstbehalt beträgt für die Fahrhabe 150 € und 200–800 € für Gebäude. Quelle: Anne-Mari Rytönen (persönliche Kommunikation). Hintergründe: http://base-adaptation.eu/shifting-responsibilities-flood-damages-finland | 450 - 600 € [200–600€] |
| Polen | 2.744-3.277 PLN für ein 120 -160 qm EFH (mit Mauer und Festelementen). Die Prämien sind risikodifferenziert. Da aber in Polen keine offiziellen Karten mit Überschwemmungsgebieten existieren, schätzt jede Versicherungsgesellschaft das Risiko selbst ein, um darauf aufbauend Selbstbehalte sowie Prämienzuschläge nach Risikozonen zu ermitteln. Quelle: Quelle: WGN Real Estate und Dr. Strupczynski (persönliche Kommunikation).. | 650 -763 € [N.N.*] |
| Deutschland | Angaben in Finanztest 5/2004 ergänzt um Marktanalyse der Leipziger Verbraucherzentrale 2013. | 400-1400 €* [500 – 1.000 €] |
| Österreich | Für die Elementarschadenzusatzdeckungen bis € 50.000,-, die nur im Einzelfall gezeichnet werden, fallen Prämien von 112,- € an. Diese sind abhängig von der Gefahrenzone (VOGIS, HORA). Angaben: Vorarlberger Landes-Versicherung. Es gibt den Vorschlag einer Pflichtversicherung des VVO zu einer Einheitsprämie von 0,2 ‰. Quelle: Othmar Ederer, VVO. Der Katfonds sieht einen Mindest-SB von 200 - 400€ vor. | 487-1577 €* [200-400€; > 10.000 - 100.000 €] |

Tabelle 4: Prämienvergleich in Europa

Anmerkung: Den Berechnungen liegt ein standardisierter Versicherungsfall zugrunde mit den Eckdaten: Feuer- und Elementarschadenprämie für eine Neuwert-Gebäudeversicherung i.H.v. ca. 300'000.- € für ein Privatgebäude mit ca. 150 qm + Keller [Selbstbehalt] **Rot = Risikodifferenziert höchste Risikoklasse.**

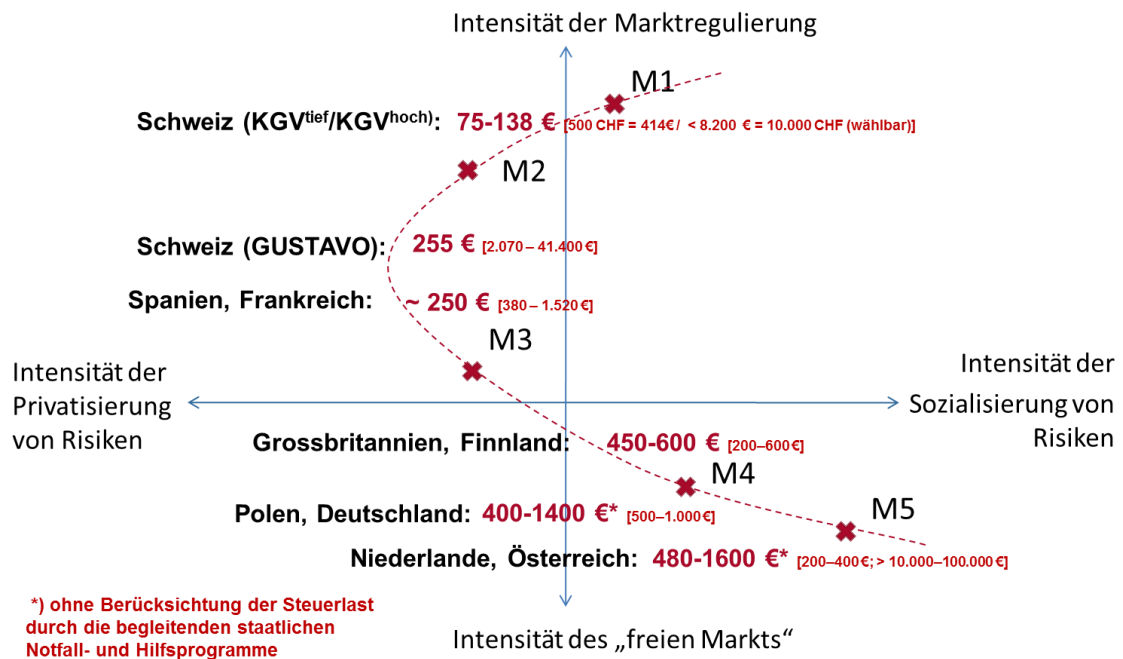


Abbildung 5: Effizienz und Sozialisierung

Auch in diesem Vergleich zeigt sich *cum grano salis* die gleiche Verbindung von Marktregulierung und Solidarität (mit günstigen Prämien), während reine Marktlösungen, die praktisch nur mit ad hoc-Staatshilfeprogrammen in Europa möglich sind, selbst ohne Berücksichtigung der Steuerlast durch die begleitenden Notfall- und Hilfsprogramme, grundlegend in den effektiven Prämien teurer sind und damit für Hochrisikogruppen oft unbezahlbar. Die geringe Versicherungsdichte in Ländern wie Polen und Deutschland verbindet sich auf diese Weise systemisch mit hohen Kosten und hohen Prämien im Sinne des ‚Naturkatastrophensyndroms‘ von Kunreuther (1996), vertieft dargelegt bei Schwarze/Wagner (2007).

3.5 Aktuelle rechtspolitische Entwicklungen auf EU-Ebene und deren Bedeutung für das „Schweizer Modell“

Zunächst ist die Frage zu stellen, wer innerhalb der EU überhaupt für die Regelung einer Elementarschadenversicherung (ESV) zuständig ist, die EU-Organe (EU-Kommission etc.) oder die Mitgliedstaaten (MS). Die Kompetenzverteilung richtet sich nach dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EUV²⁴), wonach die EU nur zuständig ist, wenn sie in den Gründungsverträgen über eine entsprechende Einzelermächtigung verfügt. Bei konkurrenzierender Zuständigkeit zwischen EU und MS ist die EU nur handlungsbefugt, wenn die MS schlicht nicht in der Lage sind, die Ziele zu erreichen und die Aufgabe auf EU-Ebene besser bewältigt werden, sprich durch eine Regelung auf EU-Ebene ein Mehrwert geschaffen wird.²⁵ Zudem muss eine EU-Regelung auf jeden Fall verhältnismässig sein, darf also bezüglich Regulierungsdichte nicht "über das Ziel hinausschiessen." Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ist fraglich, ob die EU überhaupt über die Kompetenz verfügt, eine flächendeckende, umfassende, für alle zahlbare ESV einzuführen bzw. zu regeln. Mit Art. 196 AEUV²⁶, Katastrophenschutz, liegt eine Bestimmung vor, welche thematisch die Elementarschadenprävention ("Systeme zur Verhütung von Naturkatastrophen") und ESV ("Systeme [...] zum Schutz vor solchen Katastrophen") umfasst. Darunter könnte eine ESV im Sinne des Service Public subsumiert werden. Doch Art. 196 AEUV enthält nur eine Förder-, Unterstützungs- und Ergänzungskompetenz, "unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten" (Art. 196 Abs. 2 AEUV). Entsprechende Hoheitskompetenzen werden hier gerade nicht von den Mitgliedstaaten auf die EU übertragen.²⁷

Ausdruck dieser Unterstützungskompetenz ist das Grünbuch der EU-Kommission mit dem Titel "Versicherung gegen Naturkatastrophen und von Menschen verursachte Katastrophen" vom 16. April 2013.²⁸ Diesem war eine Bestandsaufnahme über die existierenden Versicherungslösungen für Elementarschäden in den einzelnen MS vorausgegangen, welche die Vielfalt der konkreten Lösungen, angefangen bei der spanischen Monopolanstalt Consorcio über die zwingenden Deckungserweiterungen in Frankreich und Belgien bis hin zu

²⁴ Vertrag über die Europäische Union (EUV) in der Fassung des Vertrages von Lissabon vom 13.12.2007.

²⁵ Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, 5. A. Köln 2010, Art. 5 N 30 ff., 35 ff.

²⁶ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des Vertrages von Lissabon vom 13.12.2007.

²⁷ Lenz/Borchardt, Art. 196 N 2, 5 und 8.

²⁸ Dokument COM (2013) 213 final.

staatlichen Hilfeleistungen in Deutschland aufzeigt.²⁹ Das Grünbuch ist Teil der EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel. Es wirft Fragen zur Angemessenheit und Verfügbarkeit eines Versicherungsschutzes gegen Naturkatastrophen auf. In Bezug auf den Klimawandel hält es fest, dass der "Versicherungsschutz in manchen Gebieten unerschwinglich, wenn nicht unmöglich werden" könnte. Es benennt auch die Probleme in der ESV, unter anderen die negative Auslese. "Durch eine Pflichtversicherung", so das Grünbuch, "liesse sich dieses Problem lösen". Das Grünbuch zeigt auf, dass in vielen MS der EU ein Marktversagen in der ESV besteht. Zumindest die EU-Kommission hat keinerlei Berührungängste mit einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden, wobei bewusst offen gelassen wird, ob damit eine Pflichtversicherung gemäss Modell 1 oder ein Obligatorium gemäss Modell 3 gemeint ist. Auf Basis des Grünbuchs hat das EU-Parlament (EP) über die Frage, ob bezüglich ESV Massnahmen auf EU-Ebene ergriffen werden sollen, debattiert, und ist zu folgenden Schlüssen gelangt: Inhaltlich steht das EP der Idee einer in welcher konkreten Form auch immer obligatorischen ESV ablehnend gegenüber, wobei die Kombination von Eigenverantwortung mit staatlichen Eingriffen anerkannt wird. Hauptsächlich und mehrfach betont die Entschliessung des EP jedoch, dass eine Einheitslösung auf EU-Ebene aufgrund der geographischen, risikomässigen, kulturellen und historischen Unterschiede weder machbar noch sinnvoll ist. Lösungen in welcher Form auch immer sollen alleine auf Ebene der Mitgliedsstaaten getroffen werden.³⁰ Die Entschliessung des EP bedeutet, dass es den MS unbenommen ist, eine ESV im Sinne des Service public einzuführen, während auf EU-Ebene bezüglich ESV keinerlei Regelung getroffen werden soll.

Das EP hat damit nichts anderes beschlossen, als das, was sich bereits auf Art. 196 AEUV und dem allgemeinen Rechtsrahmen der EU ergibt. Das KGV-System ist in der EU begrifflich den Einrichtungen der Daseinsvorsorge und/oder Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zuzuordnen. Der Entscheid, ob und welche Leistungen als Einrichtung der Daseinsvorsorge ausgestaltet werden sollen, liegt alleine bei den Mitgliedstaaten (Art. 14 AEUV, Protokoll Nr. 26 über die Dienste von allgemeinem Interesse). Konflikte mit dem Wettbewerbsprinzip sind über Art. 106 Abs. 2 AEUV zu lösen, und zwar unter Beachtung der Verhältnismässigkeit.³¹ Auch die Schadenversicherung-Richtlinie 2009/138 der EU bezüglich Versicherung/Rückversicherung, welche am 1. November 2012 vollständig in Kraft getreten ist, steht dem Service Public in der ESV nicht entgegen. Sie lässt nach wie vor ausdrücklich Raum für das spanische Consorcio de Compensacion de Seguros, welches in der ESV über ein rechtliches Monopol verfügt, wobei die Prämie als Steuer bezeichnet wird. Zudem bestehen allgemeine Vorbehalte zugunsten des sog. Allgemeininteresses, welches dem schweizerischen öffentlichen Interesse entspricht, sowie zugunsten sog. gesetzlicher Systeme der sozialen Sicherheit.³²

Für die EU-Ebene kann somit folgendes Fazit gezogen werden: Die EU selbst ist für die Regelung einer umfassenden, flächendeckenden und für alle erschwinglichen ESV gar nicht

²⁹ Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU, Joint Research Centre (JRC), September 2012, Luxemburg, JRC 67329.

³⁰ Europäisches Parlament, 5. Februar 2014, angenommene Texte, P7_TA(2014)0076, 82 ff.

³¹ Vgl. zum Ganzen Callies/Ruffert, EUV – AEUV, Kommentar, 4. A. München 2011, Art. 14 AEUV N 1 ff., 7, 9, 12, 15, 19, 21, 24, 29, Art. 106 AEUV N 3, 16, 44, 48 ff., 64 ff., 69 f., Art. 36 GRC N 2, 6.

³² Art. 3, 157 und 180 sowie Erwägungsgrund 87 RL 2009/138.

zuständig. Wenn, dann liegt es in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, eine solche Versicherungslösung einzuführen. Das EU-Recht gewährt dafür den nötigen Spielraum.

In den Mitgliedstaaten sind diesbezüglich, wenn die Beispiele Deutschland und Österreich betrachtet werden, durchaus gewisse Entwicklungen festzustellen. Während in Deutschland die Risiken Sturm und Hagel in der standardmässigen Wohngebäudeversicherung gedeckt sind, besteht bezüglich Hochwasser ein Marktversagen. Die Hochwasserkatastrophen der letzten 15 Jahre vor allem in Ostdeutschland (2002, 2010, 2013, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, aber auch Bayern) haben dies offensichtlich gemacht, liegt doch die Versicherungsdichte für eine Elementarschaden-Wohngebäudeversicherung, welche Hochwasser decken würde, selbst 2013 nur bei durchschnittlich 33 %.³³ Die Ursache liegt darin, dass Gebäudeeigentümer entweder keine Versicherungsverträge abschliessen, weil sie sich auf Staatshilfe verlassen, oder, und dies betrifft die bezüglich Hochwasser stark und mittelmässig risikoexponierten Gebäude, keinen oder kaum zahlbaren Versicherungsschutz angeboten erhalten.³⁴ Um die unbefriedigende Situation zu verbessern, wurde auf verschiedenen Ebenen politisch die Initiative ergriffen. So hat die Partei DIE LINKE im Sächsischen Landtag am 18. September 2013 den Antrag für eine Bundesratsinitiative zur Einführung eines flächendeckenden Versicherungsschutzes gegen Elementarschäden gestellt. Dem Antrag war jedoch kein Erfolg beschieden.³⁵ Pendent war und ist das Thema seit längerem auch bei der Justizministerkonferenz der Länder und dem Bundesjustizministerium. Aufgrund eines Berichts der Justizministerkonferenz vom 14. November 2013 haben die Justizminister jedenfalls beschlossen, die Einführung einer flächendeckenden, umfassenden ESV weiter zu prüfen, auch unter Einbezug und Mitarbeit der Bundesebene. Bei der Diskussion in Deutschland fällt auf, dass allfällige Vorbehalte aufgrund des EU-Rechts kaum eine Rolle spielen, während Fragen der Vereinbarkeit mit der Vertragsfreiheit und Gleichbehandlung viel Raum einnehmen. Die dabei formulierten rechtlichen Hürden scheinen konstruiert, künstlich und überwindbar.

Auch in Österreich ist bezüglich ESV einiges in Bewegung geraten. Durch den österreichischen, gesetzlich geregelten Katastrophenfonds ist bei Elementarschäden zwar eine gewisse Entschädigung erhältlich. Diese ist aber umfangmässig stark limitiert (30 – 50 % des Gebäudeschadens, je nach Länder-Richtlinie, welche die Umsetzung jeweils unterschiedlich regelt). Von einer Vollversicherung sind diese Hilfeleistungen weit entfernt, sodass empfindliche Lücken zurückbleiben, welche vom Gebäudeeigentümer selbst getragen werden müssen.³⁶ Um dieses Manko zu beheben, wurde in einer Arbeitsgruppe mit Vertretern des Justiz-, Lebens- und Finanzministeriums sowie der Versicherungswirtschaft das Modell einer österreichischen Naturkatastrophenversicherung (NatKat-Modell) entwickelt. Dabei handelt es sich um eine zwingende Deckungserweiterung der Feuerversicherung (Modell 3). Risikoträger sind primär die Erstversicherer, wobei im Falle der Überschreitung einer sog. Systemobergrenze der Katastrophenfonds zum Einsatz gelangen soll. Insbesondere die Risiken Hochwasser und Erdbeben werden gebündelt. Die Versicherungsleistung soll 100 % der vereinbarten Versicherungssumme entsprechen,

³³ Naturgefahrenreport 2013, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Berlin Oktober 2013, 5, 15, 39 41.

³⁴ Empirische Untersuchung der Verbraucherzentrale Sachsen vom Oktober 2013 mit dem Titel "Vertragsschlussverhalten von Versicherungsunternehmen zur Elementarschadenversicherung".

³⁵ Vgl. Informationen zur Drucksache 5/12728, zugänglich unter www.landtag.sachsen.de.

³⁶ Prisching, Schadenbewältigung nach Naturkatastrophen, Versicherungslösung als ein möglicher Beitrag, Wien/Graz 2013, 143 ff.

welche den Gebäudewert reflektieren soll. Ob damit der Neuwert oder nur der Zeitwert gemeint ist, ist nicht klar. Zwecks Risikoausgleich ist zudem ein Pool oder Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit der Sachversicherer vorgesehen.³⁷ Der Versicherungsverband Österreich (VVO) steht dem Projekt positiv gegenüber und sieht bezüglich Realisierung nun den Gesetzgeber in der Pflicht.³⁸

3.6 Zwischenfazit

Die Schweiz weist in den kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV) ein weltweit einzigartiges System der integralen Versicherung, Intervention und Prävention auf, welches eine umfassende Elementarschadenversicherung zu im nationalen und internationalen Vergleich sehr niedrigen Durchschnittsprämien ermöglicht. Das zeigt der Vergleich für einen standardisierten Versicherungsfall: Die Neuwert-Versicherung eines ca. 300.000 CHF Gebäudes ist bei vergleichbaren Selbsthalten (500 CHF) nur ein Viertel so teuer wie im europäischen Vergleich, weniger als halb so teuer wie bei den konkurrierenden Privatversicherern der Schweiz – das bei einer fast 100%-igen Versicherungsdichte in den Kantonen.

Das KGV-System als Pflichtversicherungssystem ist auch nach Inkrafttreten der totalrevidierten, schweizerischen Bundesverfassung verfassungsrechtlich zulässig. Das Pflichtversicherungssystem wird dabei der Versorgungssicherheit bzw. langfristigen Aufrechterhaltung des umfassenden Versicherungsschutzes besser gerecht als jedes andere System. Es löst das Problem der Negativauslese in Marktversicherungen. Zudem minimiert es das Problem des moralischen Risikos, allerdings nur wenn es die Schadensbewältigung systematisch mit der SchADVorsorge verbindet wie in den öffentlich-rechtlichen Monopolen der KGV. Das KGV-System ist in diesem Sinne auch verhältnismässig, denn kein anderes System weist ähnliche Synergieeffekte zwischen Prävention, Intervention und Versicherung aus.

Aufgrund einer ununterbrochenen, bis in 19. Jahrhundert zurückreichenden Präjudizienkette von Entscheiden der schweizerischen Bundesversammlung, des Bundesrates und des Bundesgerichts ist heute von einer ungeschriebenen Verfassungsnorm auszugehen; die Abschaffung des KGV-Systems, vor allem des rechtlichen Monopols, bedürfte daher einer formellen Verfassungsänderung.

Die KGV sind - wie alle Elementarschadenschadenversicherungen - gewachsene Institutionen. Sie haben, wie Markus Fischer (2011) schreibt, „einen langen Weg“ hinter sich. Das zeigt sich vor dem Hintergrund der europäischen Naturgefahrenversicherung sehr deutlich. Die Versicherungssysteme für Naturgefahren in Europa sind Institutionen, die in hohem Masse an die natürlichen und sozialgeschichtlichen Bedingungen ihres Entstehungskreises angepasst sind. Sie sind eingebettet in die jeweiligen Kulturen der gesellschaftlichen Bewältigung von Naturgefahren und in der Schweiz tief verwurzelt im kollektiven Selbstgefühl. Forderungen nach einer Vereinheitlichung in Europa müssen sich daran messen lassen, ob sie diese Unterschiede in den natürlichen und sozialen

³⁷ Prisching, 179 ff.

³⁸ Salzburger Nachrichten, "Bald Pflichtversicherung für Naturkatastrophen ?", 20.05.2014.

Bedingungen hinreichend berücksichtigen. Harmonisierungsbestrebungen und Eigeninitiativen der EU ist daher eine Absage zu erteilen.

Wir interpretieren die EU-rechtspolitische Entwicklungen der letzten Jahre so, dass sie das Pflichtversicherungssystem tendenziell stärken. Die Legitimation der Einrichtungen der Daseinsvorsorge, und eine solche stellt das KGV-System dar, wurde in den Rechtsgrundlagen der EU entscheidend gestärkt und zugleich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gelegt.

Auf Ebene der Mitgliedstaaten sind unter anderem in Deutschland und Österreich in der Frage der Einführung einer Pflichtversicherung - zumindest als Versicherungsobligatorium - zahlreiche politische Aktivitäten zu verzeichnen. Ob es dazu kommt, ist allerdings völlig offen.

4 Übergreifende ökonomische und rechtliche Analysen des Leistungsdreiecks der kantonalen Gebäudeversicherungen im Bezug auf Prävention, Anreizsysteme und Normierungen. („Meso“)

4.1 Ausgaben Prävention+Intervention („Prävention“), Prämien- und Schaden-zahlungen

- Der Naturgefahrenschutz hat einen hohen politischen Stellenwert in der Schweiz. Pro Jahr werden durchschnittlich ca. 3 Mrd. CHF³⁹ von privaten und öffentlichen Haushalten für die Verringerung der Verletzlichkeit durch bautechnische, biologische und raumplanerischen Massnahmen (Prävention) und die Notfallplanung, Vorbereitung und Bereitschaft bei Naturgefareneinsätzen (Intervention) sowie die Erarbeitung von wissenschaftlichen und planerischen Grundlagen aufgewendet.⁴⁰ Gut ein Viertel dieses Betrages (741 Mill. CHF) entfällt davon auf die privaten und öffentlichen Versicherungen in der Schweiz, die sich damit in einzigartiger Weise an der Prävention als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe des Naturgefahrenmanagements beteiligen. Die KGV weisen gemäss IRV-Statistik einen Mittelaufwand für die Prävention von ca. 300 Mill. CHF pro Jahr aus, der aber zum einen nicht alle bei der PLANAT⁴¹ berücksichtigten Präventionsaufwendungen berücksichtigt (z.B. Regeneration und F+E Aufwendungen), zum anderen auch Ausgaben für die Bereitschaft und Verbräuche für Notfalleinsätze (Intervention) umfasst. Die Zahlen sind daher nur bedingt, d.h. grössenordnungsmässig vergleichbar. Wir legen im Folgenden die Werte der Statistik des IRV zugrunde.
- Im Zeitablauf sind die Präventions- und Interventionsausgaben der KGV absolut gestiegen (vgl. Abbildung 6). Relativ, d.h. bezogen auf den Deckungsumfang, stagnieren

³⁹ Das einzige Land, das ähnlich der Schweiz systematisch über die gesamtwirtschaftlichen Ausgaben für den Naturgefahrenschutz berichtet ist Japan. In Japan werden ca. 32,9 Mrd CHF (4 Trillionen Yen) pro Jahr (2014) für den Katastrophenschutz ausgegeben (Cabinet Office, Government of Japan (2014), White Paper on Disaster Management 2014), wovon aber nur ca. 21% (7,2 Mrd. CHF) in die Prävention (ex ante) fliessen, der Rest wird für Notfallhilfen und den Wiederaufbau (ex post) aufgewendet. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt von 490 Trillionen Yen (2014) sind dies gerade einmal 1,8%. Der Vergleichswert in der Schweiz beträgt 6,3%. (2,9 Mrd. CHF (2000-2005)/455,6 Mrd. CHF (2005)) Er liegt also 3,5-mal so hoch. PLANAT legt Wert auf die Feststellung, dass diese und die weiteren sektoralen Angaben für die Schweiz unsicher sind, da aufgrund zahlreicher Datenlücken bei der Abschätzung (im Zeitraum 2000-2005) mit Extrapolationen und Annahmen gearbeitet werden musste. Die nationalen Angaben schwanken im Umfang von +10 bis -5 Prozent, subnationale Angaben zwischen + 20 und -10 Prozent und die Angaben für Private (inkl. Versicherungen) zwischen +30 und -15 Prozent.

⁴⁰ Die schweizerische Plattform für Naturgefahren (PLANAT) berichtet darüber in beispielhafter Weise auch in monetären Aufwendungen (Angaben im Durchschnitt der Jahre 2000-2005!).

⁴¹ Prävention ist bei PLANAT der Summenwert von (a) Verringerung der Verletzlichkeit durch baulich-technische, biologische und raumplanerische Massnahmen, (b) Vorsorge für die Intervention: Vorsorge für die Bewältigung künftiger Ereignisse (z.B. Notfallplanung, Vorbereitung, Bereitschaft) (c) Vorsorge für Regeneration: Vorsorge für die Regeneration nach eingetretenen Ereignissen (Reserven bilden/halten, versichern, Hilfswerke betreiben) und (d) Erarbeitung von Grundlagen: Gefahren- und Risikobeurteilung, Monitoring von Naturgefahren, Ereignis- und Einsatzauswertung, allgemeine Forschung und Entwicklung im Naturgefahrenbereich. Die Prävention der 19 KGV misst dagegen nur die Aufwendungen für Verringerung der Verletzlichkeit durch baulich-technische Massnahmen, die Vorsorge für die Intervention und die Erarbeitung von Grundlagen: Gefahren- und Risikobeurteilung. Dagegen umfassen die Angaben zur Prävention der KGV grundlegend auch die Ausgaben für den Brandschutz und die Bereitschaft und Verbräuche der Feuerwehren (also Interventionsausgaben).

die Ausgaben seit der Jahrestausendwende 2000 bei ca. 0,14 ‰ (im ungewichteten Durchschnitt der 19 Kantone).

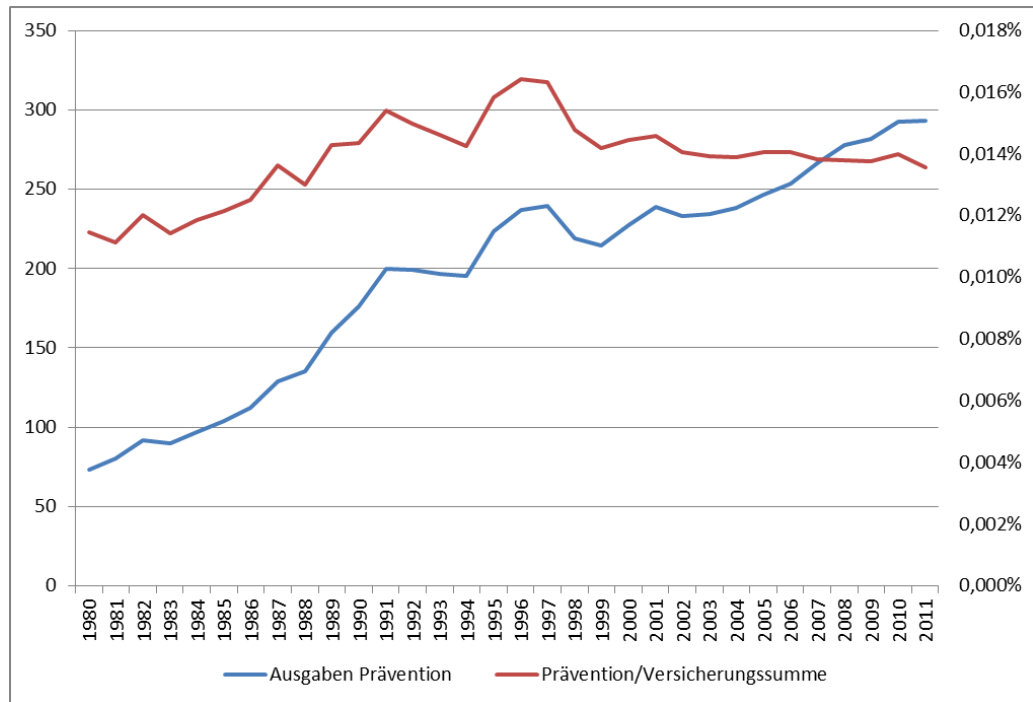


Abbildung 6: Präventionsausgaben der 19 KGV

- Die Schadensquote, definiert als jährliche Bruttoschäden pro Versicherungsleistung [Rp./Fr 1'000 Versicherungssumme] nimmt zwar im Trend seit den 1980-er Jahren ab, aber ein Blick auf Abbildung 7 zeigt, dass dieser Trend nur von den stark sinkenden Feuerschäden getrieben ist, während der Trend bei den Elementarschäden steigend ist.

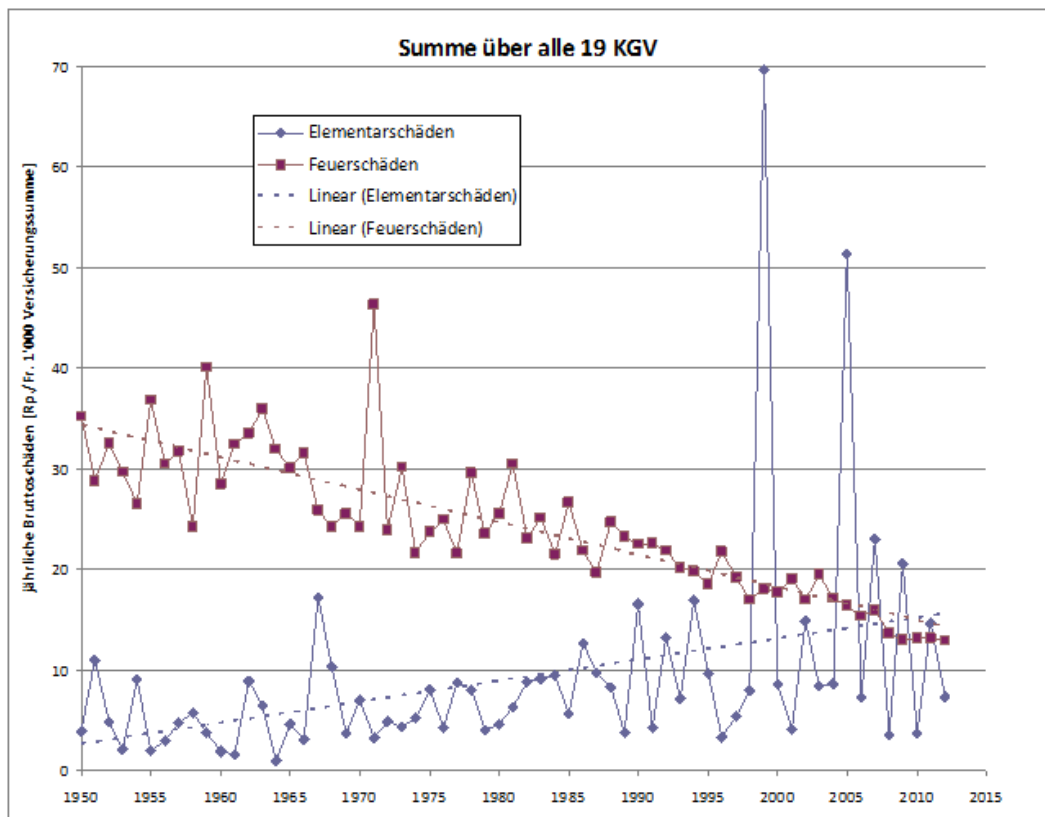


Abbildung 7: Schadenstrends bei Feuer- und Elementarschäden

- Zugleich sind die je Versicherungsleistung aufzubringenden Prämien seit den 1980-er Jahren im Bereich „Elementarschäden“ in allen Kantonen (wenn auch bei grossen Niveauunterschieden!) gefallen, wie in der Abbildung 8 für die 19 KGV im Durchschnitt (CH) und die Kantone Zürich (ZH), Nidwalden (NW), Basel-Stadt (BS), Graubünden (GR) und Aargau (AG) einzeln gezeigt wird.

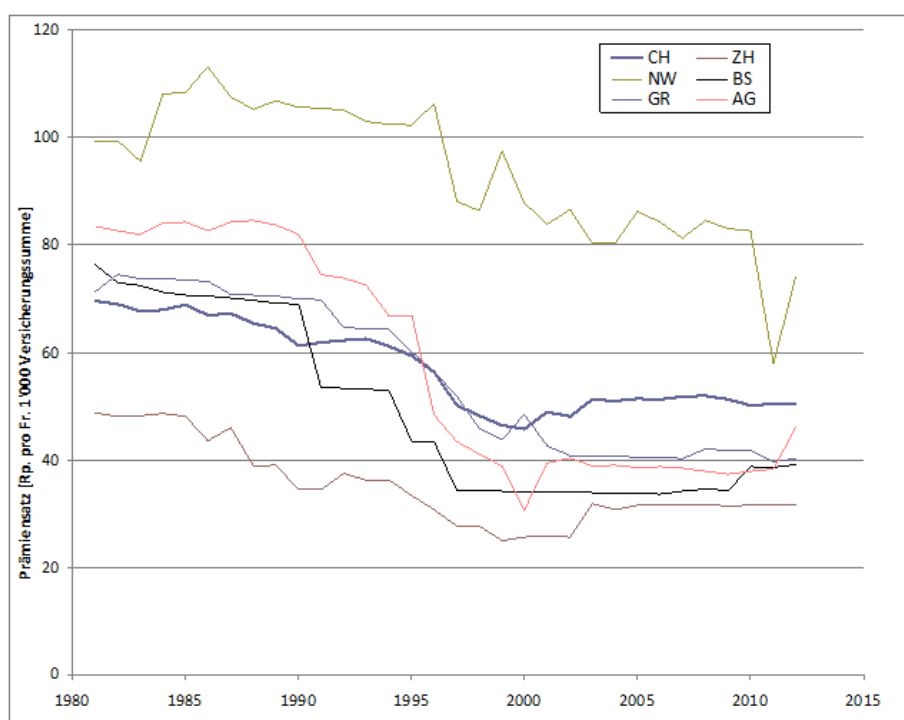


Abbildung 8: Prämientrends

- Zeigt sich der Erfolg der Präventions- und Interventionsstrategie der KGV also nur im Bereich „Feuer“? Sind die niedrigen Prämien für „Elementar“ wohlmöglich nur durch die Erfolge im Brandschutz ermöglicht worden? Wirkt sich die Prävention der KGV überhaupt im Bereich der Elementarschäden aus?
- Um diese Fragen zu beantworten wurde eine umfangreiche panelökonometrische Untersuchung am DIW Berlin durchgeführt. Die von der IRV übermittelten Daten wurden zu einer einzigen Datei verschmolzen. Anschliessend wurde der Datensatz in eine Panelstruktur transformiert, d.h. alle verfügbaren Variablen als Zeitreihendaten pro Kanton erfasst. Somit stellen die Kantone (plus „Gesamtschweiz“, CH) die Individuen des Panels dar. Da nicht für alle Variablen Beobachtungen im Zeitraum vor 1981 vorliegen, wurde die Analyse auf den Zeitraum 1981 bis 2012 beschränkt.
- In einem multivariaten Ansatz wurden (unter Berücksichtigung von Kennzahlen für Verwaltungskosten und Reserven) die folgenden Forschungsfragen untersucht:
 - *Wie wirken die normierten Präventionsausgaben je Leistungseinheit („Präventionsatz“) auf die normierten Elementarschadenaufwendungen („Schadensquote“) und die Prämie je Leistungseinheit („Prämiensatz“) der KGV?*
 - *Wie wirkt die zunehmende Intensität von Naturgefahrenereignissen auf die Schadensquote der KGV?*
 - *Wie ist der kausale Zusammenhang zwischen der Schadensquote und dem Präventionssatz: Senken höhere Präventionsanstrengungen die Elementarschäden oder treiben höhere Elementarschäden die Präventionsanstrengungen der KGV?*

- *Wie wirkt besonders die Prävention im langlebigen Objektschutz auf die Schäden je betroffenem Gebäude?*

- Dazu wurden getrennt für die Elementarschadensbereiche „Sturm, Überflutung, Hagel, Lawinen und Schneedruck bzw. Sonstige) und den Bereich Brandschutz („Feuer“) Analysen durchgeführt. Die Ausführungen im Kernbericht beziehen sich nur exemplarisch auf den Schadenstyp „Elementar“, d.h. die Summe aller genannten Schadensarten ausser Feuer.⁴²
- Die Schadensdaten „Elementar“ der IRV wurden dazu mittels der Versicherungssumme normiert und inflationsbereinigt⁴³:

$$Y_1 = \frac{\text{Elementarschäden}}{\text{Versicherungssumme}}$$

- Durch eine zusätzliche Bereinigung um die Anzahl der Schäden erhält man einen Proxy für die Schadensintensität: Liegen in einer Periode mit hohen Schäden zahlenmässig wenige Schäden vor, so sind diese Schäden pro Einzelfall („betroffenem Objekt“) intensiv und umgekehrt:

$$Y_2 = \frac{Y_1}{\text{Anzahl Elementarschäden}}$$

- Der Präventionssatz (X) wurde als Verhältniswert der Aufwendungen der KGV für Naturgefahren- und Brandschutz (inkl. Intervention!) je Leistungseinheit (Versicherungssumme) gemessen:

$$X = \text{Präventionsausgaben} / \text{Versicherungssumme}.$$

- Um den Effekt (der Zunahme) von extremen Wetterereignissen gesondert zu messen, wurden die Abweichungen vom Trend als quadrierte Residuale („sqResid“) als zusätzliche erklärende Variable für Y_1 und Y_2 eingeführt.
- Spezifisch für langlebige Objektschutzmassnahmen wie z.B. bautechnische Installationen oder auch die Ausbildung von Einsatzkräften (know how) ist, dass sie sich über die Zeit aufbauen. Deshalb und mangels Abschreibungswerten wurden ergänzend kumulierte Präventionsaufwendungen betrachtet. Die kumulierten Daten wurden per einfacher Summenbildung erzeugt:

$$\text{cumPrev}_t = \sum_{s=1}^{t-1} \text{Prev}_s$$

- Um Ausreisser zu entfernen, wurde anschliessend noch eine Glättung mittels Moving-Average-Filter (MA) vorgenommen, jeweils einmal für ein 5-Jahresfenster und einmal für ein 10-Jahresfenster, um den Zusammenhang von X und Y_1 sowie Y_2 zu messen. Im Kernbericht werden nur die 10-Jahresfenster betrachtet:

$$Y_1 MA10, Y_2 MA10,$$

⁴² Alle genannten Schritte wurden aber jeweils auf alle Schadensarten bezogen und einzeln analysiert.

⁴³ Eine Bereinigung der (monetär gemessenen) Schäden um die Versicherungssumme stellt eine (implizite) Inflationsbereinigung dar, da die Versicherungssumme selbst einen Inflationsproxy darstellt:

- Da a priori nicht theoretisch geklärt werden kann, ob Schäden (Y_1) bzw. die Schadensintensität (Y_2) von der Prävention zeitlich kausal abhängen oder umgekehrt Präventionsmassnahmen zeitlich kausal auf vergangene Schadensereignisse reagieren - z.B. weil der politische und ökonomische Druck auf die Versicherer bei wachsenden Schäden steigt, präventiv tätig zu werden - wurden Tests aus Granger-Kausalität durchgeführt.

- **Ergebnisse der Panel-Analyse**

Das erste wichtige, strukturelle Ergebnis der Panelregression ist die Beobachtung einer signifikanten Heterogenität der KGV, die durch die Variablen im IRV-Datensatz nicht erfasst wird (Stichwort: „unbeobachtete Heterogenität“). Trägt man wie in Abbildung 9 die Schadensquote über dem Präventionssatz ab, so zeigen sich für die Kantone extrem unterschiedliche Zusammenhänge von Präventionssatz und Schadensquote: Signifikant positiv (d.h. steigende Schadensquoten mit Zunahme des Präventionssatzes), signifikant negativ oder kein Effekt der Prävention (d.h. eine nahezu konstante Schadensquote) im Zeitablauf.

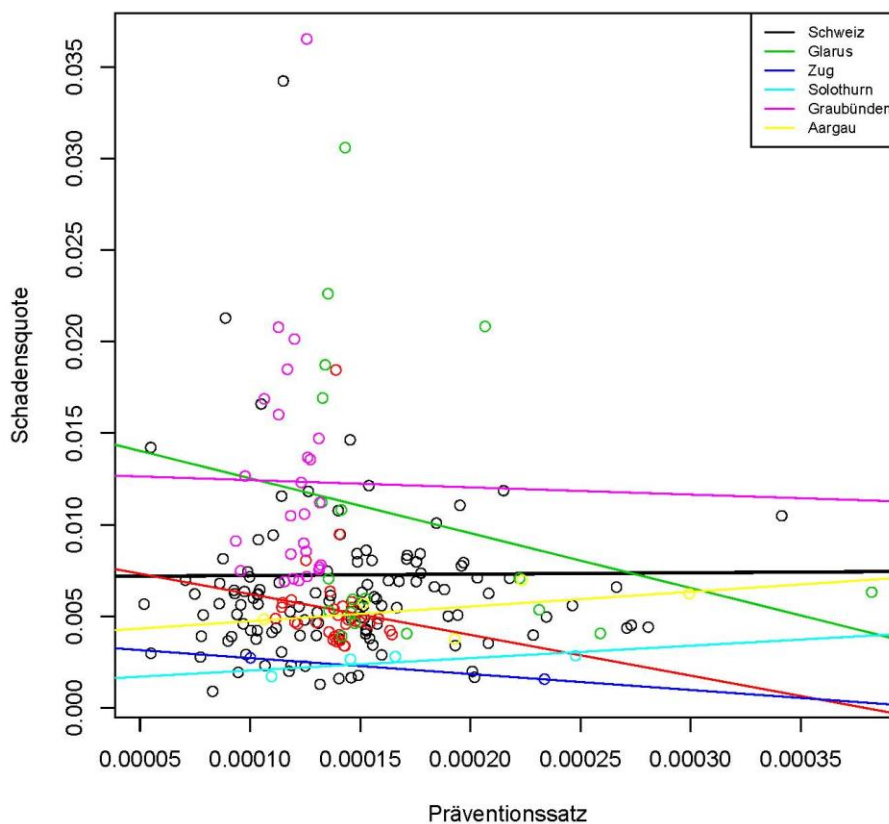


Abbildung 9: Grosse kantonale Unterschiede

- Trotz dieser unbeobachteten und mit Meso-Methoden unbeobachtbaren Heterogenität lassen sich im Rahmen von sog. Random-effects Schätzungen⁴⁴ relevante Ergebnisse zu den obigen Forschungsfragen ableiten.
- Insbesondere zeigt sich, dass Y_2 und X signifikant positiv voneinander abhängen, d. h. sinkende Elementarschäden korrelieren mit abnehmenden Präventionsaufwendungen, nicht etwa zunehmenden Präventionsaufwendungen, wie das Konzept der „Schadensverhütung“ erwarten lässt. Zugleich zeigt sich aus den Granger-Tests aber, dass Y kausal für X ist, und nicht umgekehrt. D.h. steigende Elementarschäden gehen zunehmenden Präventionsanstrengungen voraus.
- Daran anschliessende Analysen zeigen, dass diese steigenden Schadenskosten aus „Elementar“ nicht in steigenden Prämienätzen münden, d.h. der Preisdruck durch die direkte demokratische Kontrolle und den systemischen Wettbewerb mit der Privatversicherung im dualen System der Schweiz, macht die Umwälzung der Kosten aus steigenden ES schwierig, mindestens solange die Kostensenkungsreserven aus anderen Bereichen (F) nicht ausgeschöpft sind.
- Zugleich stehen Y_2 und X signifikant negativ zueinander in Beziehung. D.h. die Schadensquote je betroffenen Einzelfall (Objekt) sinkt mit steigendem Präventionsaufwand besonders in einer kumulierten Betrachtung (cumXt), d.h. bei langlebigen Präventionsmassnahmen, bei geglätteter Wirkungsanalyse im Zehnjahresmittel der (Y_2MA10).
- Doch warum zeigt sich ein signifikant negativer Zusammenhang zwischen der Schadensquote je betroffenes Gebäude und den Investitionen der KGV in den Objektschutz (Y_2MA10) nicht in gleicher Weise im Zusammenhang mit der allgemeinen Elementarschadensquote (Y_1)? Dazu müssen wir die allgemeine Risikoformel aus der Naturgefahrenforschung in Erinnerung rufen, der zufolge Risiko das Produkt ist aus:



- Prävention im Objektschutzbereich ist darin eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für abnehmendes Risiko: Wenn die Exposition der Objekte durch Zunahme der Naturgefahr (z.B. im Folge des Klimawandels) stärker wächst als die Risikominderung durch die Investition in der Objektschutz der KGV, kann das Elementarschadenrisiko durchaus in der Zeit zunehmen.

⁴⁴ Es wurde untersucht, ob ein Fixed-Effects-Schätzer (FE) oder ein Random-Effects-Schätzer (RE) bei der vorliegenden Heterogenität das Mittel der Wahl ist. Fixed Effects liegen vor, wenn individuelle Effekte über die Zeit konstant sind. Random Effects benötigen keine Zeitkonstanz, dafür aber strikte Exogenität. Ein Hausman-Test zeigte hier, dass hier ein RE-Schätzer zu bevorzugen ist.

- Für die Prävention im langlebigen Objektschutz ist dagegen mit Hilfe dieser Analyse geklärt, dass die Senkung der Verletzlichkeit tatsächlich originär aus dem Bereich „Elementar“ und nicht durch die Effektivität des Brandschutzes getrieben wird. Abbildung 10 zeigt, dass im Beobachtungsfenster 1981-2012 die Verletzlichkeit der Gebäude im Bezug auf Feuer (gemessen in der Schadensquote je betroffenes Gebäude) nach langer trendmässig Abnahme wieder angestiegen ist, während die Verletzlichkeit der Gebäude bezogen auf Elementarschäden geringfügig zurückgegangen ist.

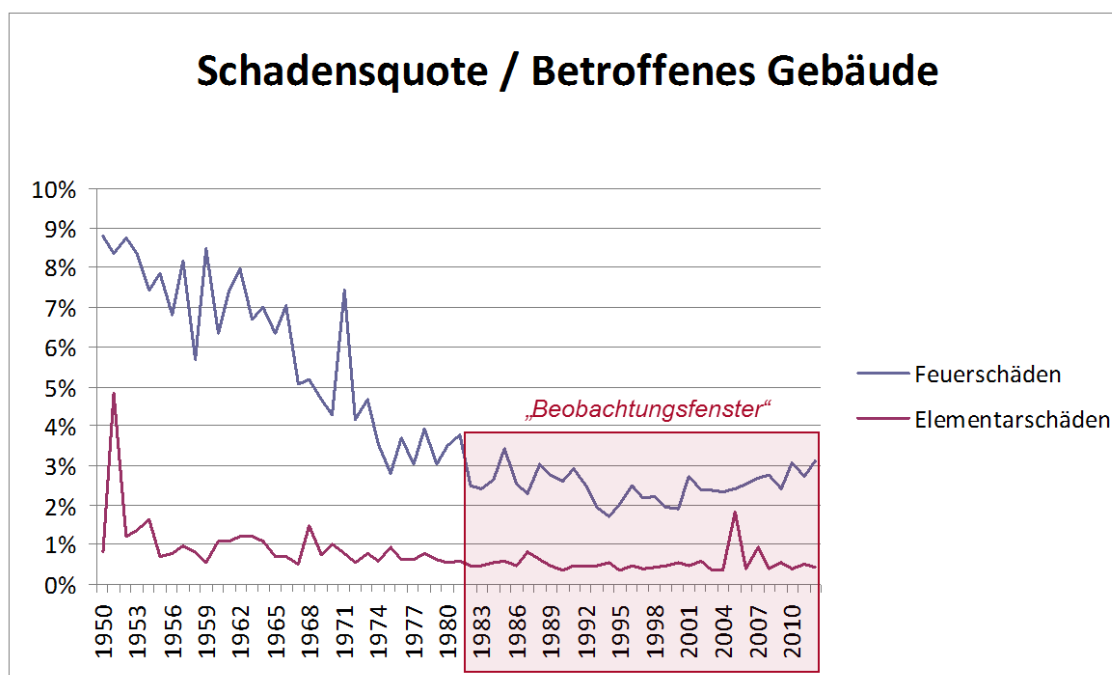


Abbildung 10: Verletzlichkeitstrends bei Feuer- und Elementarschäden

Dies erlaubt folgende **Hypothesen** aus der Panelanalytik:

1. **Die Zunahme der Extremereignisse (Abweichungen vom Trend) treibt die Elementarschäden.**
2. **Die Zunahme der Elementarschäden bedingt mehr Prävention.**
3. **Die Zunahme der Präventionsausgaben der Versicherer kompensiert nicht steigende Schadenskosten.**
4. **Die steigenden Schadenskosten werden (durch Regulierung und Systemwettbewerb) nicht an die Kunden weitergegeben, d.h. führen nicht zu steigenden Prämien.**
5. **Langlebige Objektschutz-Massnahmen senken die Verletzlichkeit im Gebäudebestand.**

4.2 Möglicher Beitrag und Grenzen von Anreizsystemen und Normierungen

4.2.1 Übertragbarkeit des normativen Ansatzes im Brandschutz auf die Elementarschadenprävention (ESP)

Für den Bereich des Brandschutzes existieren relativ detaillierte Brandschutzvorschriften. Kann der stark normative Ansatz des Brandschutzes auf die ESP übertragen werden? Dazu ist zunächst ein Blick auf die bereits existierende Normierung in der ESP zu werfen, denn es ist keineswegs so, dass es bezüglich ESP noch keinerlei Normen geben würde. Wie unter nachfolgend Ziff. 4.2.2 dargelegt, bestehen im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen der KGV bereits zahlreichen Regelungen, welche sich mit ESP befassen und diese auch einfordern können. Insgesamt bestehen vielschichtige Regelungen auf unterschiedlichen "Flughöhen":

- In einigen Gesetzen abstrakte Schutzziele oder eine Präventionspflicht;
- In zahlreichen Gesetzen die Pflicht zur Einhaltung der Regeln der Baukunde;⁴⁵
- Ebenfalls in zahlreichen Gesetzen die Möglichkeit des Versicherungsausschlusses oder der Leistungskürzung bei Missachtung der Regeln der Baukunde oder, was auf dasselbe hinausläuft, unfachgemässer Bauausführung oder Konstruktion. Technische SIA-Normen gelten grundsätzlich rechtlich als anerkannte Regeln der Baukunde.⁴⁶
- Verweise in Verordnungen auf die Wegleitungen "Objektschutz" der VKF;⁴⁷
- Verweise in Verordnungen auf konkrete SIA-Normen;⁴⁸
- Festlegung eines konkreten Wertes, der eingehalten sein muss, nämlich Hagelwiderstand (3);⁴⁹
- Das schweizerische Hagelregister als anwendungsbezogenes Produktregister (www.hagelregister.ch).

Der SIA⁵⁰ hat in Zusammenarbeit mit dem BAFU⁵¹ und den KGV im Rahmen einer "Spurgruppe" relevante Handlungsfelder für den SIA definiert und am 30. April 2013 das Thema Naturgefahren und Objektschutz zu einem strategischen Kernthema des SIA für die nächsten Jahre erklärt. Auf dieser Basis soll insbesondere der Anpassungsbedarf der Normen und Ordnungen in Bezug auf naturgefahrengerechtes Bauen ermittelt werden.⁵²

Diesbezüglich sind momentan zahlreiche Aktivitäten zu verzeichnen. Es gibt zahlreich SIA-Normen, welche auf Naturgefahren Bezug nehmen, aber nur wenige stellen wirklich konkrete

⁴⁵ Z. B. Art. 49 Abs. 2 NSVG (Sachversicherungsgesetz des Kantons Nidwalden).

⁴⁶ Schumacher, *Sicheres Bauen und sichere Bauwerke*, Zürich 2010, N 285 ff., 290, mit weiteren Hinweisen.

⁴⁷ Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF); z. B. § 6 GebVV (Gebäudeversicherungsverordnung des Kantons Aargau).

⁴⁸ § 92 NSVV (Sachversicherungsverordnung des Kantons Nidwalden).

⁴⁹ § 5 Abs. 2 lit. a GeVV (Gebäudeversicherungsverordnung des Kantons Aargau).

⁵⁰ Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, der gesamtschweizerische Branchenverband der Ingenieure und Architekten, der sich stark in der Normierung von Baunormen engagiert. Die technischen SIA-Normen gelten rechtlich grundsätzlich als anerkannte Regeln der Baukunde.

⁵¹ Schweizerisches Bundesamt für Umwelt.

⁵² Vgl. www.sia.ch, Rubrik Themen, Naturgefahren, besucht am 19.01.2015.

Anforderungen (z. B. SIA-Norm 261/1 bezüglich Hagelschutz). Hier wird sich in den nächsten Jahren zeigen, ob und welche Lücken geschlossen werden.

Dabei sollte nicht aus den Augen verloren werden, dass die bestimmenden Faktoren der Brandgefahr und der Elementargefahr nicht vollständig übereinstimmen, sondern dass es eine gewisse Differenz gibt.

Die Brandgefahr wird massgeblich durch folgende Faktoren bestimmt:

- Mangelhafte Konstruktion und Funktion des Bauprodukts;
- Mangelhafte Anwendung des Bauprodukts;
- Mangelhafter baulicher und technischer Brandschutz;
- Allgemeiner Zustand des Gebäudes;
- Fehlverhalten von Personen.

Die Elementargefahr ist weit weniger durch den Faktor Produkt und dessen Anwendung bestimmt, mit der gewichtigen Ausnahme Hagel. Bestimmende Faktoren sind:

- Lage Gebäude, primär Raum- und Zonenplanung bestimmt;
- Bauliche Schutzmassnahmen (Hochwasserschutzschwellen/mauern bei Lichtschächten, Türen, Garagen);
- Nur ausnahmsweise Mangelhaftigkeit des Produkts selbst oder falsche Anwendung, z. B. bei Produkten für Dächer/Fassaden/Solarpanels bezüglich Hagelwiderstands. Daneben werden allenfalls in Zukunft Anwendungs- oder Produktvorschriften für Türen, Fenster und Abdichtungen hinsichtlich Sturm und Starkregen eine Rolle spielen.

Die ESP hängt somit primär

- vom Einfluss auf die Raum- und Zonenplanung
- Baubewilligung
- Durchsetzung und Mitfinanzierung von OSM

ab. Der Einfluss von Anwendungs- oder Produktnormen scheint daher, abgesehen vom Hagel, eher begrenzt.

Auf die eingangs gestellte Frage ist deshalb folgendermassen zu antworten:

Soweit unter "normativer Ansatz" die Verbindlichkeit von Vorschriften, sprich ESP mittels für den Gebäudeeigentümer verbindlichen Regeln verstanden wird, hat die Realität die Fragestellung bereits überholt. Wie gesagt existieren bereits heute zahlreiche für den Gebäudeeigentümer verbindliche Regeln im Bereich ESP. Ob und wie diese Regeln effektiv zum Tragen kommen, ist eine Frage des Vollzugs (dazu auch nachfolgend Ziff. 4.2.2).

Soweit unter "normativer Ansatz" ein hoher Detaillierungsgrad wie im Brandschutz verstanden wird, sollten sich die Akteure bewusst sein, dass der Einfluss auf das Elementarschadenrisiko durch Vorschriften auf Ebene Produkt und Produkteanwendung ausser beim Hagel begrenzt ist. Allfällige Regelungsinitiativen sollten deshalb die Verhältnismässigkeit

nicht aus den Augen verlieren. Regelungen müssen auch noch praktikabel und umsetzbar sein. Bezüglich Regelungsdichte sollte nicht "über das Ziel hinausgeschossen" werden.

4.2.2 Rechtliche Leitplanken für die Vermeidung des moralischen Risikos

Es besteht die Gefahr, dass sich der Hauseigentümer infolge umfassenden Versicherungsschutzes risikofreudiger und unsorgfältiger verhält, insbesondere die Elementarschadenprävention (ESP) vernachlässigt. Diese Gefahr wird als sog. moralisches Risiko (moral hazard) bezeichnet.⁵³ Es gibt Anreizsysteme, um dieses Risiko, welches bei den Modellen 1 - 3 ohne entsprechende Gegenmassnahmen auftreten kann, zu vermeiden. Doch was ist der zulässige Rahmen, wo sind die Grenzen eines Anreizsystems, wobei hier vor allem die Pflichtversicherung interessiert?

Werfen wir zunächst einen Blick auf die Gesetzeslage in den drei Modellfallkantonen Graubünden (GR), Aargau (AG) und Nidwalden (NW):

GR.⁵⁴

- Ausschluss von der Versicherung bei voraussehbaren Schäden und Schäden, welche durch rechtzeitige, zumutbare Massnahmen hätten verhindert werden können;
- Bei Neu- und Erweiterungsbauten, umfassenden Umbauten und beträchtlichen Schäden können geeignete und zumutbaren Schutzmassnahmen gegen Elementargefahren verlangt werden;
- Versicherungsausschluss wegen besonderer Gefährdung infolge Konstruktion;
- Versicherungsausschluss erst nach erfolgloser Abmahnung des Gebäudeeigentümers;
- Versicherungsausschluss oder Leistungskürzung, wenn in Gefahrenzonen ohne Genehmigung der GVG gebaut wird oder bauliche Auflagen missachtet werden.

AG.⁵⁵

- Präventionspflicht, Definition von Schutzziele und Deckungsausschluss infolge fehlerhafter Konstruktion;
- Die Regeln der Baukunde müssen eingehalten werden und wo keine bestehen, ist das Schutzzieldefizit durch Präventionsmassnahmen auszugleichen. Für Hagel ist Hagelwiderstand 3 als Schutzziel definiert;
- Bei offenkundiger Missachtung der Präventionspflicht kommt es zu Leistungskürzungen;

⁵³ Vgl. Prisching, 85, 208, 234, mit weiteren Hinweisen.

⁵⁴ Art. 11 Abs. 2 b), 15 und 16 GebVG (Gebäudeversicherungsgesetz des Kantons Graubünden), Art. 8, 9 VOzGebVG (Verordnung zum Gebäudeversicherungsgesetz des Kantons Graubünden), Richtlinie für bauliche Schutzmassnahmen und für den angemessenen Objektschutz bei Bauvorhaben in Gefahrenzonen.

⁵⁵ § 12, 27, 37, 40 GebVG (Gebäudeversicherungsgesetz des Kantons Aargau), § 5 GebVV (Verordnung zum Gebäudeversicherungsgesetz des Kantons Aargau), Elementarfondsverordnung EFV.

- Über einen Fonds können Objektschutzmassnahmen (OSM) der ESP mitfinanziert werden.

NW:⁵⁶

- Voraussehbare oder durch zumutbare Massnahmen abwendbare Schäden wie Schäden infolge unsachgemässer Bauausführung oder infolge Nichteinhaltung der Regeln der Baukunde sind per definitionem keine Elementarschäden (ES);
- Die NSV kann ESP einfordern, wenn die Regeln der Baukunde nicht eingehalten sind oder bei risikoexponierten Lagen;
- Bei voraussehbaren Elementarschäden können OSM Verlangt werden;
- Bei grobfahrlässiger Unterlassung der Schadenprävention erfolgt eine Leistungskürzung.

Die Liste liesse sich bei allen drei Kantonen noch fortsetzen.

Aufgrund der Gesetzeslage kann folgende Feststellung getroffen werden: In allen drei Kantonen mit Pflichtversicherung besteht das gesetzliche Instrumentarium für die weitgehende Durchsetzung der ESP und somit die Vermeidung des moralischen Risikos. Auch in den übrigen 16 KGV-Kantonen bestehen mehr oder weniger ausgeprägte gesetzliche Grundlagen zur Durchsetzung der ESP. Unterschiede manifestieren sich vor allem beim Vollzug, wie die Analyse der Modellfallkantonen ergeben hat. Die Spannweite reicht von formellem bis informellen Vorgehen, von unverbindlichen Empfehlungen bis zur rechtlichen Einforderung der gesetzlichen Pflicht zur ESP.

Wichtig ist deshalb nicht nur die Beschaffenheit der gesetzlichen Grundlage, sondern vor allem auch deren Vollzug.

Ein Anreizsystem zur Vermeidung des moralischen Risikos bzw. zur Förderung der ESP muss folgende rechtliche Leitplanken beachten:

- Gesetzmässigkeitsprinzip
- Verhältnismässigkeitsprinzip
- Rechtsgleichheit
- Treu und Glauben
- Willkürverbot.

Bei erstgenanntem Prinzip geht es um die gesetzliche Grundlage, während die übrigen Prinzipien nachfolgend unter dem Blickwinkel des Vollzugs betrachtet werden.

Um ESP einzufordern, muss eine gesetzliche Grundlage dafür bestehen. Das Gesetzmässigkeitsprinzip verlangt, dass das Gesetz so präzise formuliert ist, dass der Bürger sein Verhalten danach einrichten kann und die Folgen eines bestimmten Verhaltens

⁵⁶ Art. 10, 49, 54, 58, 85 NSVG (Sachversicherungsgesetz des Kantons Nidwalden), § 50 Abs. 1 NSVV (Sachversicherungsverordnung des Kantons Nidwalden).

mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann. Gleichzeitig muss die gesetzliche Grundlage genügend abstrakt sein, um eine Vielzahl von Fällen abzudecken und dem Einzelfall gerecht zu werden. Je intensiver der Eingriff in die Rechte des Einzelnen, je einschneidender die finanziellen Folgen, desto eher ist eine Regelung auf Stufe eines formellen Gesetzes nötig, d. h. eine blosser Verordnungsbestimmung genügt nicht.⁵⁷

Daraus lassen sich bezüglich Gesetzmässigkeitsprinzip folgende Guidelines ableiten:

- Die Möglichkeit an sich, einen Versicherungsausschluss oder Leistungskürzungen vorzunehmen, sollte im formellen Gesetz geregelt sein, ebenso der ganz grobe Rahmen dafür;
- Ein Zwang zur ESP sollte im formellen Gesetz geregelt sein;
- Konkreten Voraussetzungen für Versicherungsausschlüsse und Kürzungen wie auch die Modalitäten der erzwungenen ESP können auf Verordnungsstufe erfolgen;
- Defizite und Unklarheiten bezüglich Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage sollten mittels publizierten Richtlinien, Merkblättern und sonstigen Vollzugshilfen wettgemacht werden.

Die nachfolgenden Guidelines beziehen sich auf den Vollzug:

Verhältnismässigkeit:

- Die Vermeidung jeglichen Schadens kann nicht das Ziel eines Anreizsystems sein, andernfalls bräuchte es gar keinen Versicherungsschutz mehr. Ziel sollte vielmehr die Erreichung eines Schutzniveaus sein, bei welchem die Solidargemeinschaft nicht übermässig strapaziert wird und eine ESV langfristig gesichert ist;
- Der Ausschluss oder die Kürzung sollten grundsätzlich nur die ultima ratio sein, d. h. bei weniger voraussehbaren ES sollte diese Konsequenz erst nach einem ersten Schadenfall einsetzen, bei voraussehbaren ES (Missachtung Regeln der Baukunde) nach Abmahnung des Gebäudeeigentümers und Unterlassung der ESP, sofern das Defizit der Pflichtversicherung überhaupt bekannt war;
- Von jedem Gebäudeeigentümer können gewisse Mindeststandards verlangt werden. Darüber hinaus muss aber die ESP wirtschaftlich sein und bei bestehenden Bauten ist die Schwelle für Massnahmen, welche zumutbar sind, höher als bei Neubauten.

Rechtsgleichheit (RG):

⁵⁷ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A. Zürich 2010, N 386 ff., 393 ff., 397 ff.

- Zwei gleiche tatsächliche Situationen sollten gemäss RG ohne sachlichen Grund nicht unterschiedlich, sondern gleich behandelt werden;
- Gerade für Versicherungsausschlüsse, Kürzungen und den konkreten Zwang zur ESP sollte, wenn möglich, eine Praxis gebildet werden, nach welcher sich die Pflichtversicherung richtet;
- Diese Praxis sollte schriftlich festgehalten und darüber informiert und aufgeklärt werden.

Treu und Glauben:

- Jeder hat Anspruch darauf, dass er in seinem berechtigten Vertrauen in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Pflichtversicherung geschützt wird;
- Detaillierte und vorbehaltlose Auskünfte sollten nur auf gesicherter Basis erfolgen;
- Publierte Regeln sollten belastbar sein.

Willkürverbot:

- Die Pflichtversicherung sollte sich bei einem konkreten Versicherungsausschluss oder einer Leistungskürzung kurz überlegen, ob diese(r) sachlich haltbar ist oder krass unhaltbar. Bei krasser Unhaltbarkeit liegt Willkür vor. Im gewöhnlichen Vollzugsalltag kommt es i. d. R. kaum je zu Willkür. Willkür bedeutet eine deutliche Fehlleistung beim Vollzug, welche i. d. R. auch dem gesunden Menschenverstand klar widerspricht;
- Ermessen: Regeln, die jedes Ermessen bewusst ausschliessen, sollten auch ohne Ermessen angewendet werden. Wenn jedoch eine Regel Ermessen zulässt, ist dieses auch auszuüben, um dem Einzelfall gerecht zu werden.

Gerade die KGV sind, obwohl alle Pflichtversicherungen, bezüglich des Vollzugs relativ heterogen, wofür es sachliche Gründe gibt. Die obigen Guidelines sind deshalb nichts mehr und nichts weniger als Empfehlungen, unter Anerkennung der Heterogenität der KGV. Es bleibt alleine den KGV überlassen, ob und wie sie von diesen Guidelines Gebrauch machen wollen.

4.2.3 Fazit aus ökonomischer und rechtlicher Sicht

Ökonomische Anreize wie Selbstbehalte und Bonus-Malus-Systeme sind die „klassische“ Antwort der Versicherungsökonomik auf das Problem des moralischen Risikos. Sie dürfen aber auch in ökonomischer Beschau nicht „exzessiv“ sein. Für die Bestimmung des „optimalen“ Niveaus eines Selbstbehalts sind Gesichtspunkte der individuellen Risikoaversion (z.B. Wahlfreiheit zwischen alternativen Selbsthalten) und des grundlegenden Erhalts des Versicherungsgedankens (z.B. kein Ausschluss von Versicherten-gruppen durch Selbstbehalte) zu beachten (Endres/Schwarze 1991a).

Rechtlich sind ökonomische Anreizsysteme so zu gestalten und zu vollziehen, dass sie den Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips, der Verhältnismässigkeit, der Rechtsgleichheit, Treu und Glauben und dem Willkürverbot genügen.

Eine **rechtliche Normierung** besteht, was die Verbindlichkeit betrifft, in der ESP bereits. Ob und in wie weit ESP eingefordert wird, ist eine Frage des Vollzugs. Wenn unter "Normierung" allerdings möglichst detaillierte Vorschriften verstanden werden, welche sich auf die Eigenschaften und Anwendung von Bauprodukten beziehen, so ist zu bemerken, dass der Einfluss der Normierung auf die Risikoexposition, abgesehen vom Hagel, im Vergleich zum Brandschutz doch eher beschränkt ist. Die Brandgefahr wird jedenfalls stärker durch die Konstruktion und Anwendung von Bauprodukten beeinflusst als die Elementargefahren. Es bestehen aber bezüglich letzteren unnötige Lücken, welche geschlossen werden können.

Ökonomisch betrachtet stellen rechtliche Normierungen einen Eingriff in den Marktprozess und in die Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte (Konsumentensouveränität) dar, der einer besonderen Begründung bedarf. Für Verhaltensnormen im Elementarschadenschutz lassen sich zahlreiche Begründungen finden, z.B. unvollständige Informationen der Versicherungsnehmer über die technische Struktur und die damit verbundenen Risiken von Produktionsverfahren oder Baumaterialien (Endres/Schwarze 1991b). Informationsdefizite dieser Art lassen sich aber auch über „mildere Mittel“ wie z.B. Informationsangebote heilen. Im Vorfeld eines Markteingriffs muss daher zunächst eine Mittelbegründung gegeben werden. Wenn jedoch das Mittel der Norm begründet wurde, besteht darüber hinaus eine Zielentscheidung an: Welche Produktionstechnologien oder welche Baustoffe sollen zulässig sein, welche Risikoeigenschaften erfüllt und welche Entscheidungskriterien vorzuschreiben? Aus ökonomischer Sicht empfiehlt sich hier die Nutzen-Kosten-Analyse. Eine Gewerbenorm stellt z.B. immer eine (ggf. über höhere Preise und Nachfrageeinbussen vermittelte) Einschränkung der Produktionstätigkeit dar - volkswirtschaftlich betrachtet daher eine Kostenkategorie, die gegen den Nutzen der damit vermeidbaren Risiken für die Versicherten in der Gemeinschaft der KGV abzuwägen ist. Rechtliche Normierungen erfordern daher als regulative Entscheidung eine Nutzen-Kosten-Abwägung im Einzelfall.

5 Vertiefende Analysen in Modellfallkantonen („Mikro“)

5.1 Hintergrund und Methode

Die Heterogenität der einzelnen KGV sowie der kantonalen Gegebenheiten und damit der Rahmenbedingungen bzw. Handlungsmöglichkeiten der KGV ist beträchtlich. Um dem gerecht zu werden, wurden drei unterschiedliche Gebäudeversicherungen in einer Interviewstudie detaillierter analysiert. Es wurden Vertreter der Gebäudeversicherungen aus Graubünden, Aargau und Nidwalden befragt. Dies hatte das Ziel, zu verstehen wie sich einzelne Gebäudeversicherungen verhalten und was ihre Gründe dafür sind.

Die Interviews wurden mit den Direktoren und bzw. oder Präventionsverantwortlichen der Gebäudeversicherung im Zeitraum November 2014 bis Januar 2015 geführt. In einem Interview wurden auch weitere Experten für einen Teil des Interviews beigezogen. Es handelte sich um Leitfaden-gestützte Interviews von 2-3 Stunden. Die Leitfäden wurden den

Gesprächspartner vorher zugestellt und die Dokumentation wurde durch die Interviewten gegengelesen. Im Folgenden sind die Ergebnisse dieser Fallstudien zusammengefasst.

5.2 Fallstudie GVG

Zusammenfassung/Interpretation Projektteam: In Graubünden besteht aufgrund der bisher unproblematischen Schadensentwicklung keine Notwendigkeit, rasch grundlegende Anpassungen vorzunehmen. Es werden laufend gezielt Veränderungen angegangen, um die Prävention zu stärken. Vorerst handelt es sich dabei um solche, die für die Versicherungsnehmer keine wesentlichen Veränderungen bedeuten. Die Argumentationsbasis für ein deutlicheres „Anziehen der Zügel“ wäre aufgrund der Schadenentwicklung schwach. Mit den gezielten Anpassungen werden die Versicherungsnehmer aber sicher zum Teil auch darauf vorbereitet, dass später ggf. formelle Änderungen notwendig sind.

Das System zeichnet sich durch eine hohe Kundenorientierung aus, in der aus Sicht der GVG bisher keine objektiven Gründe vorliegen, die es rechtfertigen würden, in der Breite mehr Präventions-Anstrengungen von den Versicherungsnehmern zu verlangen, oder den Leistungs-Anspruch im Ereignisfall strenger auszulegen.

GR verfolgt einen integralen Ansatz bei der ESP. Dies wird z. B. auch im GRIP-Programm⁵⁸ von GVG und Kanton sichtbar:

- Die Strategie zur Elementarschadenprävention geht stark mit der Gefahrenzonierung einher.
- In der Bevölkerungsschutz-Gesetzgebung soll verankert werden, dass die Gemeinden einen Risikocheck durchführen, vergleichbar mit den kantonalen Gefährdungsanalysen in der Schweiz oder den Gemeinde-Gefährdungsanalysen in Tirol/Österreich.

Bisher tritt die GVG im Bereich Objektschutzmassnahmen (OSM) beratend auf, leistet aber keine finanziellen Beiträge an Massnahmen. Es wird das Ziel verfolgt, die Elementarschaden-Prävention vor allem im gelben Gefahrengebiet weiter auszubauen. Eine über die genannten Massnahmen hinausgehende, stärkere Intensivierung der Präventionsanstrengungen wird nicht verfolgt, auch mit dem Argument, dass dies den Verwaltungsaufwand deutlich anheben würde.

5.3 Fallstudie AGV

Zusammenfassung/Interpretation Projektteam: Der Schadentrend erfordert Massnahmen seitens der Gebäudeversicherung. Um Prämien möglichst konstant zu halten, werden gezielt Risiken für die Solidargemeinschaft verringert. Dazu wird zum einen klarer zwischen den Risiken der Eigentümer und den Risiken der Solidargemeinschaft unterschieden. Die Eigenverantwortung der Versicherungsnehmer soll aktiviert werden. Von den Eigentümern der schadenträchtigen Gebäude wird nun in zumutbarem Rahmen mehr Objektschutz

⁵⁸ Gebäudeversicherung Graubünden(2014): GRIP - Gemeinde Risikoanalyse - Intervention - Prävention). Kurzfassung. Chur, 25. Juli 2014, 27 Seiten.

verlangt als früher, um den vollen Versicherungsschutz beizubehalten. Dies wird auch finanziell unterstützt.

Zum anderen werden verschiedene weitere Massnahmen ergriffen, um die Risiken der Solidargemeinschaft zu reduzieren: Verhinderung der Entstehung neuer grosser Risiken durch entsprechende Empfehlungen bei Baugesuchen, finanzielle Unterstützung von Objektschutzmassnahmen, Förderung risikogerechter Raumplanung durch Unterstützung der Erstellung von Gefahrenkarten, Verbesserung der Intervention durch Weiterbildung bei den Feuerwehren etc.

Die Veränderungen werden schrittweise umgesetzt: Zunächst werden die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen und der Fonds für Objektschutzmassnahmen wird geäufnet. Dann werden Präventionsmassnahmen finanziell unterstützt. Änderungen und deren Notwendigkeit werden aktiv kommuniziert. Erst später wird die stärkere Eigenverantwortung der Versicherungsnehmer auch eingefordert bzw. bei Nichteinhalten werden Konsequenzen durchgesetzt, z. B. eine Reduktion der Schadenszahlung bei Nichtbeachtung von Objektschutzmassnahmen, die als Obliegenheit für die volle Deckung festgelegt wurden.

5.4 Fallstudie NSV

Zusammenfassung/Interpretation Projektteam: Die NSV verfolgt ein flexibles, pragmatisches Modell für einen Kanton, in dem die relevanten Akteure gut zusammenarbeiten. Es wird Wert darauf gelegt, praxisnah im direkten Austausch mit Planern und Gebäudeeigentümern sowie kantonalen Fachstellen (u. a. mit Raumplanung, Bau, Wald in Naturgefahren-Kommission) zu arbeiten, um objektspezifische Lösungen zu finden und umzusetzen. Die NSV hat ein vergleichsweise hohes Beratungs-Engagement bei Neu- und Umbau-Projekten. Die baufachliche Kompetenz der KGV ist bekannt und wird nachgefragt. Der freiwillige, meist frühe Einbezug der NSV durch Planer ermöglicht eine frühzeitige Integration von OSM, so dass die Anforderungen einer Baubewilligung direkt berücksichtigt werden.

Weitere Elemente der Strategie sind:

- Gesetzliche Grundlagen sollten so weit gefasst sein, dass man den Handlungsspielraum hat, um auf Entwicklungen reagieren zu können und ggf. Vorgehensweisen anzupassen, ohne Gesetzesrevisionen durchführen zu müssen. Daher sind auch die bestehenden Gesetzesgrundlagen mit fast 30 Jahren recht alt. Eine Revision von Sachversicherungsgesetz, Sachversicherungsverordnung und Feuerschutzgesetz ist allerdings notwendig und auf 2017 hin geplant.
- Bei Massnahmen werden Entscheidungen nicht allein auf Basis der Kosten-Wirksamkeit o. ä. gefällt, sondern es ist jeweils das Ziel, Lösungen aus situationsspezifischer Gesamtsicht zu finden. Dabei werden auch über Kosten-Wirksamkeits-Analysen hinausgehende Umwelt- und soziale Aspekte berücksichtigt.
- Aufgrund guter Kapitalausstattung ergab eine Bedarfsprämienrechnung des IRV Spielraum, um die Prämien zu senken. Bei der Prämienkalkulation wird nicht auf Deckung von sehr seltenen Grossereignissen geplant. In diesem Fall wird auch die

politische Bereitschaft vorhanden sein, die Prämien im Anschluss zu erhöhen. Es ist davon auszugehen, dass die Prämien ab 2016 insgesamt um mehr als 30% gesenkt werden können.

5.5 Strategien und Massnahmen zur Risikosteuerung und zugehörige Empfehlungen

Im Folgenden werden die Erkenntnisse aus den drei Fallstudien zu den Gebäudeversicherungen in den Kantonen Aarau, Graubünden und Nidwalden zusammengefasst und reflektiert. Dabei werden folgende Fragestellungen diskutiert:

1. Welche Merkmale einer KGV sind besonders prägend für ihre „Positionierung“ in Bezug auf das Leistungsdreieck „Prävention, Intervention und Schadendeckung“?
2. Welche Strategien und Massnahmen sind in Abhängigkeit der obigen „Positionierung“ erfolgsversprechend?
3. Welche Massnahmen bzw. Strategien der Risikosteuerung sind für unterschiedliche Elementarschadenarten zielführend?
4. Welche Empfehlungen hinsichtlich der Steuerung von Elementarschadenrisiken im Leistungsdreieck lassen sich zuhanden aller KGV abgeben?

Für die Optimierung im Leistungsdreieck mittels Risikosteuerung in den Bereichen Prävention und Intervention sind neben den KGV auch zahlreiche andere Stakeholder involviert. Es sind dies insbesondere kommunale Baubewilligungsbehörden, Ereignisdienste, verschiedene kantonale Fachstellen (z.B. im Zusammenhang mit Massnahmen zum Flächenschutz), die Bundesverwaltung mit ihren Fachstellen (z.B. im Bereich Warnung) sowie die Fachverbände für Normung. Der Stellenwert der kommunalen und kantonalen Stellen ist besonders wichtig, wenn einzelne Aufgaben in den Bereichen Prävention und Intervention nicht durch die jeweilige KGV selber wahrgenommen werden oder diese fehlen (GUSTAVO-Kantone mit Privatversicherern). Da es nicht das Ziel der vorliegenden Studie ist, Empfehlungen für diese zusätzlichen Stakeholder anzugeben, wird nachfolgend primär die Rolle der KGV in Bezug auf die Optimierung im Leistungsdreieck thematisiert.

Prägende Merkmale einer KGV in Bezug auf die „Positionierung“ im Leistungsdreieck

Die „Positionierung“ einer KGV in Bezug auf die Ausgestaltung des Leistungsdreiecks „Prävention, Intervention und Schadendeckung“ sowie die damit verbundenen Zielsetzungen werden u.a. durch folgende Aspekte massgeblich beeinflusst:

- **Grösse des Kantons und Rechtsförmlichkeit der Beziehungen:** Je kleiner die Zahl der Versicherten und damit der involvierten Player zur Steuerung im Leistungsdreieck ist, desto eher können Prozesse und Verfahren pragmatisch, informell und flexibel gehandhabt werden. Die Erfordernisse einer rechtlichen Gleichbehandlung führen in einem grossen Kanton zu einem erhöhten Bedarf an formellen Regeln, um eine Risikosteuerung nach einheitlichen Grundsätzen sicherzustellen.
- **Schadentrend und Prämienentwicklung:** Bei einem Trend zu steigenden Schäden besteht erhöhter Handlungsbedarf. Entweder muss vermehrt steuernd auf die Risiken

(bzw. Schäden) Einfluss genommen werden, oder die Prämien müssen mittelfristig erhöht werden.

- **Grossschadenereignisse** erhöhen den Druck, steuernd auf die Risiken einzuwirken. Die Wahrscheinlichkeit solcher Ereignisse hängt u.a. von der geographischen Verteilung der versicherten Objekte sowie der topographischen Gliederung des Kantons ab.
- **Stellenwert der Kundenzufriedenheit:** Je höher der Stellenwert der Kundenzufriedenheit eingestuft wird, desto wichtiger ist eine kulante Schadendeckung und desto zurückhaltender werden – zumindest für Bestandesbauten - Beiträge der Versicherten zur Minderung von Schadenrisiken eingefordert.
- **Stellenwert von Verursacherprinzip und Schutz der Solidargemeinschaft:** Je stärker diese im Vordergrund stehen, desto klarer wird die Grenze zwischen der Zuständigkeit der Solidargemeinschaft und der Eigenverantwortung der Gebäudeeigentümer definiert. Von den Eigentümern werden zumutbare Präventionsmassnahmen erwartet, damit die Solidargemeinschaft von überdurchschnittlichen Risiken Einzelner möglichst entlastet wird.

Ansatzpunkte für erfolgreiche Strategien und Massnahmen

In der folgenden Tabelle sind für verschiedene Zielsetzungen, die von einer KGV verfolgt werden können, Massnahmen bzw. Strategien stichwortartig festgehalten.

| Zielsetzung | Massnahmen, Strategien, Ansätze |
|-----------------------|--|
| „Kundenzufriedenheit“ | <ul style="list-style-type: none"> • Verbindliche Auflagen für die Umsetzung von Schutzmassnahmen nur im Rahmen von Baubewilligungsverfahren (Neu- oder Umbauten) und nur in gut begründeten Fällen. • Förderung freiwilliger Massnahmen bei Bestandesbauten durch kostenlose Beratung. • Tiefer Selbstbehalt im Schadenfall sowie Verzicht auf Leistungsvorbehalte bzw. Kürzungen von Schadenzahlungen. • Risikosteuerung primär über Massnahmen im Bereich Warnung, Intervention und Sensibilisierung, trotz i.A. beschränktem Schadenminderungspotenzial. |

| Zielsetzung | Massnahmen, Strategien, Ansätze |
|---|--|
| Schadenminderung mittels Präventionsmassnahmen | <ul style="list-style-type: none"> • Auflagen in Bezug auf wirksame und wirtschaftliche bauliche Massnahmen bei bewilligungspflichtigen Neu- und Umbauten in Zusammenarbeit mit den zuständigen kommunalen Behörden. • Angemessene Mitfinanzierung der Kosten von wirksamen und wirtschaftlichen Gebäudeschutzmassnahmen an Bestandesbauten, falls solche nicht steuerlich abzugsfähig sind (mit zu definierenden Modalitäten). • Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von verfügbaren Massnahmen bei Neu- bzw. Umbauten bzw. bei mitfinanzierten Massnahmen an Bestandesbauten sollte durch die KGV beurteilt werden (qualitativ oder quantitativ). • Je aktiver die Risiken über Präventionsmassnahmen gesteuert werden sollen, desto mehr Ressourcen in Form von fachkundigem Personal muss eine KGV bereitstellen. |
| Schadenminderung mittels Intervention und Warnung | <ul style="list-style-type: none"> • Steuerung zweckmässiger Interventionsmassnahmen über die Finanzierung des von Einsatzdiensten benötigten Materials sowie deren Ausbildung. • Durchführung von Sensibilisierungskampagnen zum richtigen Verhalten bei Unwetterwarnungen. • Finanzielle Anreize zum Schutz vor Hagel- oder Sturmschäden (ca. 2/3 aller Schäden in der Schweiz) bei Bestandesbauten über die Mitfinanzierung technischer Massnahmen, wo dies einfach möglich ist (z.B. Windwächter mit automatischem Einzug von Storen). |
| Minderung Aufwand im Schadenfall | <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Selbstbehalts zwecks Reduktion der Schadenzahlungen (Gesamtbetrag) sowie des Verwaltungsaufwands (Anzahl Fälle). Dies bewirkt auch eine Zunahme der Eigenverantwortung, Bagatellschäden zu vermeiden (oder die finanziellen Folgen selber zu tragen). • Höhere Selbstbehalte abgestuft nach Elementarschadenart primär dort einführen, wo die entsprechende Prämienkomponente spürbar gesenkt werden kann. • Da eine Selbstbehalterhöhung von den Versicherten meist nicht geschätzt wird, muss diese sorgfältig kommuniziert werden. |

| Zielsetzung | Massnahmen, Strategien, Ansätze |
|---|--|
| Stärkung Verursacherprinzip zum Schutz der Solidargemeinschaft vor vermeidbaren Schäden | <ul style="list-style-type: none"> • Notwendige und zumutbare präventive Schutzmassnahmen an Bestandesbauten Nachdruck verleihen durch Androhung der Kürzung von Schadenzahlungen im Ereignisfall. Dazu ist eine klare Rechtsgrundlage notwendig. Dies impliziert nicht, dass von diesem Recht auch zwingend Gebrauch gemacht wird; vielmehr können Schadenzahlungen auch erst nach wiederholten Schadenfällen gekürzt werden. • Die beiden folgenden Ansätze können praktiziert werden, um Massnahmen einzufordern bzw. bei Zuwiderhandlung Schadenzahlungen zu kürzen: <ul style="list-style-type: none"> - Notwendige, allgemeingültig formulierte Massnahmen, die für alle Gebäude gelten und in den Rechtsgrundlagen festgehalten sind (z.B. Einsatz von Materialien mit einem hinreichenden Hagelwiderstand). - Spezifische Massnahmen, die auf einzelne Gebäude zugeschnitten sind, werden in der jeweiligen Versicherungspolice schriftlich eingefordert. <p>In beiden Fällen ist es zulässig, dass der Eigentümer die geforderten Massnahmen nicht umsetzt, allerdings unter der Randbedingungen einer eingeschränkten Schadendeckung im Ereignisfall.</p> |
| Transparente Tarifierung | <ul style="list-style-type: none"> • Eine Risikodifferenzierung nach Bauart stammt historisch aus dem Brandbereich, wird aber oft auch im Elementarschadenbereich angewendet. Auch eine unterschiedliche Tarifierung von Wohn- und Gewerbebauten ist üblich, sollte aber nicht zu einer unangemessenen Querfinanzierung führen. Tarifierungsunterschiede sollten durch Schadendaten begründet werden können. • Eine nach Gebäudelage bzw. dem damit einhergehenden Risiko abgestufte Tarifierung ist abzulehnen. U.a. sprechen das Solidaritätsprinzip sowie der beträchtliche administrative Aufwand zur Erfassung von Kenngrössen zur Charakterisierung des Risikos gegen eine risikobasierte Tarifierung. |

Tabelle 5: Massnahmen bzw. Strategien für das Verfolgen verschiedener Zielsetzungen

Strategien und Stellenwert verschiedener Elementarschadenarten

Die Wirksamkeit einzelner Massnahmen und Strategien ist je nach Elementarschadenart unterschiedlich. Entsprechend sind je nach Risikoexposition unterschiedliche Strategien erfolgsversprechend. Nachfolgend werden pro Elementarschadenart die wichtigsten Massnahmen der KGV zur Risikosteuerung aufgezeigt.

| Elementar-schadenart | Einflussmöglichkeiten hinsichtlich Risikosteuerung |
|------------------------------------|--|
| Überschwemmung; Oberflächenabfluss | <ul style="list-style-type: none"> • Prävention bei Neu- und Umbauten: Auflagen zu baulichen Massnahmen. Prävention bei Bestandesbauten: Mitfinanzierung wirksamer Gebäudeschutzmassnahmen. • Je grösser die Vorwarnzeit (flache Gebiete), desto erfolgsversprechender sind Interventionsmassnahmen bzw. die Vorbereitung dazu (Ausbildung, personelle Ressourcen, Beschaffung |

| | |
|---|--|
| | <p>geeigneter Einsatzmittel).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisierung und Information der Versicherten zu richtigen Verhaltensweisen bei Unwetterwarnungen. • Über Normen zum Schutz von Gebäuden sind Grossschäden kaum beeinflussbar, allenfalls regelmässig wiederkehrende Ereignisse. • Planungen von Areal- und Flächenschutzmassnahmen durch die zuständigen kommunalen und kantonalen Stellen, falls diese effizienter sind als Gebäudeschutzmassnahmen. • Aspekt „Oberflächenabfluss“ verstärkt in Gefahrenkarten thematisieren mit dem Ziel, Gefährdungen und mögliche Massnahmen zu identifizieren. |
| Sturm | <ul style="list-style-type: none"> • Normbasierte Vorgaben in Bezug auf spezielle Massnahmen (z.B. Befestigung von Ziegeln oder von Dachaufbauten). • Über technische Massnahmen im Bereich Warnung (z.B. Sensibilisierung und Mitfinanzierung von Windwächtern) Schäden an mobilen Teilen wie elektrisch betriebenen Rollläden vermeiden. • Kaum Einflussmöglichkeiten der KGV auf Extremereignisse mit Schäden durch umstürzende Bäume, zu geringe Widerstandsfähigkeit von Dachkonstruktionen etc. • Falls langfristig steigende Schäden nachweisbar sind, z.B. infolge Klimawandels, müssten Anpassungen der Windlastnormen durch die zuständigen Behörden in Betracht gezogen werden. |
| Hagel | <ul style="list-style-type: none"> • Risikosteuerung primär über finanzielle Anreize, um auf den Einsatz von Materialien mit ungenügendem Hagelwiderstand im Bereich des Daches und der Fassade zu verzichten (z.B. über die Androhung einer in den Rechtsgrundlagen vorgesehenen Kürzung von Schadenzahlungen). • Keine Schadenzahlungen bei rein ästhetischen Schäden ohne funktionale Einschränkungen an den betroffenen Objekten. |
| Lawinen, Rutschungen, Sturzprozesse | <ul style="list-style-type: none"> • Durchsetzung von Bau- und Umbauverböten in Zonen mit sehr hohen Gefahren (rote Zonen) zusammen mit den zuständigen kommunalen Stellen. • Forderung baulicher Schutzmassnahmen für Neu- und Umbauten in gemäss Gefahrenkartierung exponierten Lagen (blaue und evtl. gelbe Zonen in Gefahrenkarte) im Rahmen des Baubewilligungsprozesses. • Gebäudeschäden lassen sich mangels kurzfristig umsetzbarer Schutzmassnahmen kaum über Intervention beeinflussen. |

Tabelle 6: Auslegeordnung zweckmässiger Massnahmen pro Elementarschadenart

Empfehlungen zuhanden aller Kantonalen Gebäudeversicherungen

- Für die Optimierung der Einzelemente im Leistungsdreieck Prävention, Intervention und Versicherung der KGV gibt es keine Einheitslösung. Die optimale Strategie ist durch lokale Besonderheiten und betriebliche Zielsetzungen bestimmt, unterscheidet sich daher von KGV zu KGV. Es lassen sich dennoch folgender übergreifende Empfehlungen machen.
- Der Einbezug der KGV in Baubewilligungsverfahren ist ein wirksames Instrument, um bei Neu- bzw. Umbauten in exponierten Lagen der Prävention von Schäden infolge von Hochwasser sowie Sturz- bzw. Rutschprozessen hinreichend Rechnung zu tragen. Wo dies noch nicht genügend praktiziert wird, sollte sichergestellt werden, dass die Anliegen der KGV systematisch in die Bewilligungen einfließen, selbst wenn die KGV nicht weisungsberechtigt ist.
- Um zusätzliche ökonomische Anreize zu setzen, dass Gebäudeeigentümer sinnvolle Präventionsmassnahmen umsetzen, sollten Objektschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden (ohne bewilligungspflichtige Umbauten) in der Regel durch die KGV mitfinanziert werden, falls sie nicht steuerlich absetzbar sind. Als Voraussetzung muss gelten, dass der Nutzen der Massnahme (Schadenminderungspotenzial) langfristig höher ist als die Investitions- und Unterhaltskosten.
- Bestandsbauten mit hoher Schadenanfälligkeit, an denen die notwendigen und zumutbaren Schutzmassnahmen gegen Elementargefahren nicht umgesetzt werden, können für die Solidargemeinschaft eine finanzielle Belastung darstellen. Sofern für den Umgang mit solchen Fällen noch keine Rechtsgrundlage für die Kürzung von Schadenzahlungen besteht, so sollte diese geschaffen werden. Es ist zu prüfen, ob Leistungsbeschränkungen vollzogen werden sollen, wenn Eigentümer auch nach Aufforderungen durch die KGV ihren Pflichten zur Umsetzung von Schutzmassnahmen nicht nachkommen oder klar definierte Regeln (z.B. hinsichtlich des Hagelwiderstands von Dach- oder Fassadenmaterialien) missachten. Bevor Schadenzahlungen gekürzt werden, sind die zugrunde liegenden Regeln den Eigentümern geeignet mitzuteilen.
- KGV, bei denen vergleichsweise tiefe Selbstbehalte gelten, sollten eine Erhöhung prüfen. Allenfalls kann auch die freiwillige Wahl eines erhöhten Selbstbehalts gegen eine angemessene Prämienreduktion vorgesehen werden. Eine Erhöhung auf Werte, wie sie die Privatversicherer in den GUSTAVO-Kantonen anzuwenden haben, ist jedoch nicht anzustreben. Eine Erhöhung tiefer Selbstbehalte kann den administrativen Aufwand für die Schadenabwicklung reduzieren. Zudem werden Anreize gesetzt, um Bagatellschäden zu vermeiden.
- Die Elementarschadenprämien sollten nur dann nach Kriterien wie Nutzungsart (Unterscheidung von privaten und gewerblichen Bauten) oder Bauweise differenziert werden, wenn dies aufgrund der Schadenstatistik nachweislich gerechtfertigt ist. Im Zweifelsfall ist eine Einheitsprämie einem zu stark differenzierten Tarifierungssystem vorzuziehen.
- In vielen KGV verursacht der Oberflächenabfluss bei Starkregen einen signifikanten Anteil an den gesamten Elementarschadenrisiken. Diese Risiken sollten zusammen mit den zuständigen Stellen verstärkt thematisiert, mit geeigneten Mitteln erfasst (z.B.

Darstellung in Gefahrenkarten) und mittels angemessenen Massnahmen begrenzt werden.

6 Auswirkungen des Klimawandels und Schadenstrends in der Schweiz

Die Folgen des Klimawandels auf die Häufigkeit bzw. Intensität der relevanten meteorologischen Prozesse und damit die Naturgefahrenentwicklung in der Schweiz sind auch nach über zwanzigjähriger Forschung mit grossen Unsicherheiten behaftet. Der Stand des Wissens zeigt die nachfolgende Abbildung 11 aus einem aktuellen Bericht der MeteoSchweiz.⁵⁹ Gesichert ist u.a. die Zunahme der Häufigkeit von Hitzeperioden im Sommer sowie von überdurchschnittlich warmen Perioden in allen Jahreszeiten. Im Weiteren wird davon ausgegangen, dass Starkniederschläge während allen Jahreszeiten tendenziell zunehmen. Trends in Bezug auf Winterstürme lassen sich derzeit nicht ableiten. Dasselbe gilt für Gewitterereignisse mit Sturmböen bzw. Hagelschlag. Somit entfallen heute ca. 2/3 aller Elementarschäden auf Ereignisse, für die derzeit keine Aussagen bezüglich den erwarteten Entwicklungstrends im Zusammenhang mit dem Klimawandel möglich sind.

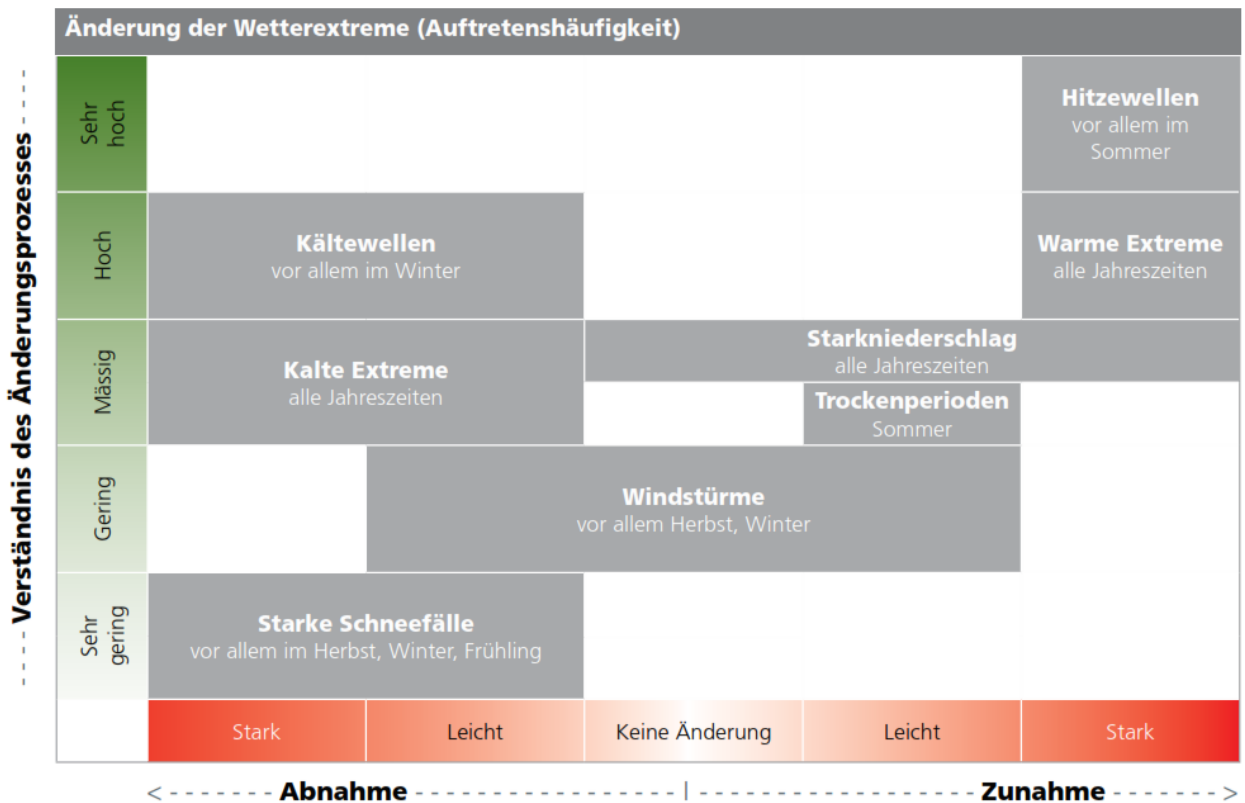


Abbildung 11: Klimawandel und Naturgefahren in der Schweiz

⁵⁹ Klimaszenarien Schweiz – eine regionale Übersicht. Fachbericht MeteoSchweiz Nr. 243.

Welcher Teil der zunehmenden Elementarschäden klimabedingt und welcher sozioökonomisch bedingt ist, kann insoweit beim jetzigen Stand der Forschung nicht beantwortet werden. Eine Strategie des Vorsorgehandelns scheint dennoch geboten und wird von vielen KGV und vom Bund praktiziert.⁶⁰

Eine wichtige Grundlage für die Auswahl geeigneter Vorsorgestrategien ist der Aufbau von Ereignisdatenbanken wie im Kanton Aargau. Erst die Einbeziehung des regionalen Wissens gibt ein reichhaltiges Bild des Geschehens. Reichert man die Angaben über Naturgefahrenereignisse in der Schweiz eines grossen internationalen Rückversicherers (MR NatCatSERVICE) mit den Ereignisanalysen den Kantons Aargau an, zeigt sich, dass erst die Einbeziehung von lokalen Ereignissen, insbesondere Hagel, den signifikanten Anstieg der Schäden bei den Versicherern auch im Ereignistrend (Anzahl pro Jahr) spiegelt.

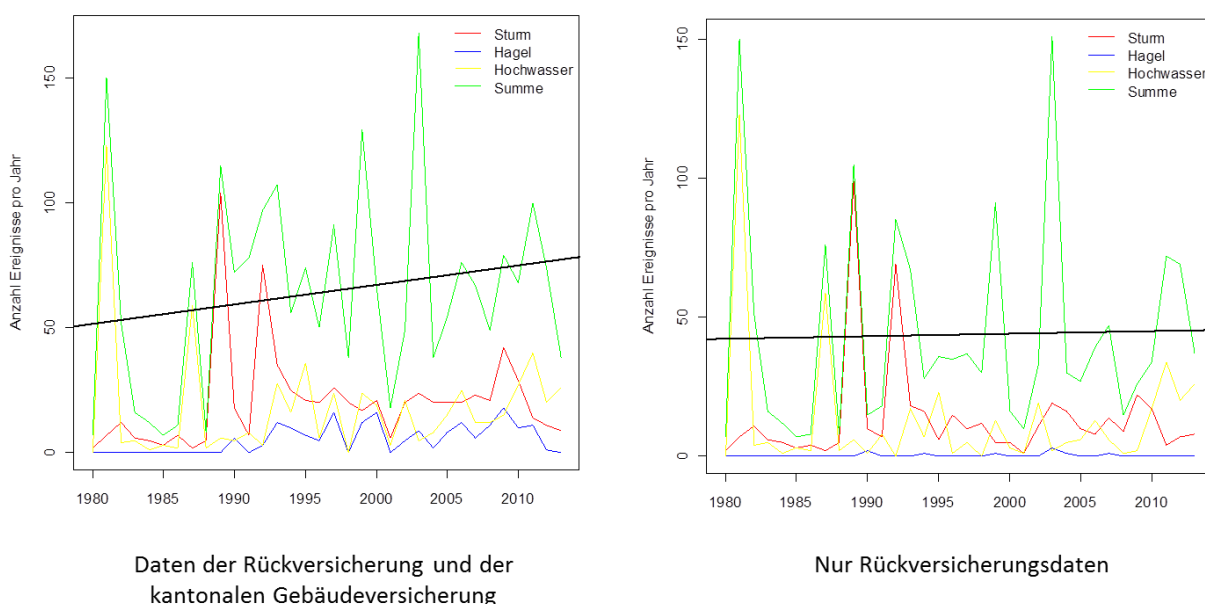


Abbildung 12 (a/b): Klimawandel und Naturgefahren in der Schweiz

Durch eine flächendeckende Ereignisstatistik der KGV wären zugleich die Schadenstrends besser nach klimabedingter und sozioökonomischer Verursachung zu unterscheiden.

Mit Hilfe der Schadensdaten lassen sich dennoch einige für die Präventionsstrategien der KGV (und der privaten Versicherer) wichtige Zusammenhänge und Dynamiken in einer gesamtschweizerischen Analyse der Schäden im Zeitraum 1980-2013 beobachtet werden. Von zentraler Bedeutung erweist sich dabei die Einteilung der Schäden in Schadensklassen, da die kumulierte Schadenszahl einen diskontinuierlichen, sprunghaften Verlauf zeigt (Abbildung 13).

⁶⁰ Ergebnis eines Stakeholder- Workshops zu diesem Projekt am 11.6.2013 in Zürich.

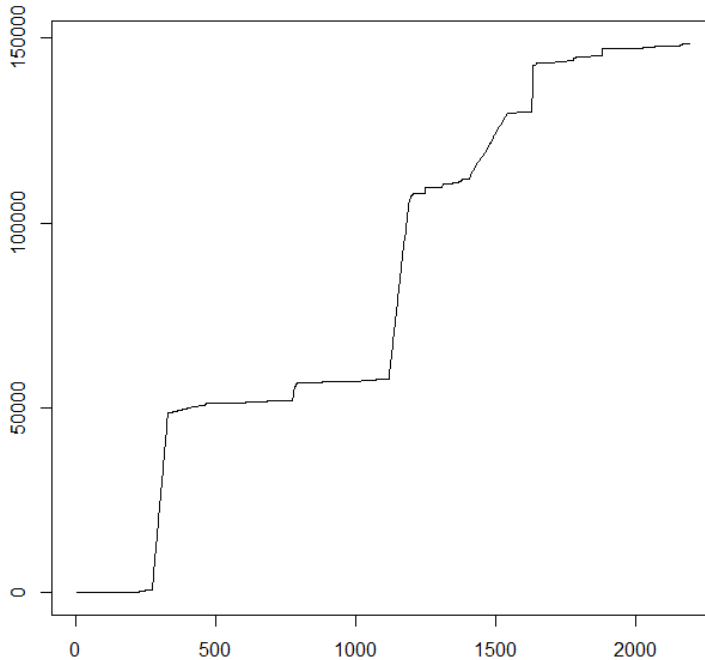


Abbildung 13: Naturgefahren-Schadensstufen in der Schweiz

In dieser Studie wurden Schadensereignisse klassifiziert nach „Kleinschäden“ (unter 2 Mio. USD = 1,9 Mrd. CHF), „Flächenschäden“ (20 bis 500 Mio. USD = 19 bis 476 Mio. CHF) und einem unscharfen Mittelbereich zwischen 2 und 20 Mio. USD (1,9 bis 19 Mrd. CHF).

Die Unterschiede nach den Schadensklassen lassen sich für fast alle Schadensarten (Hagel, Sturm, Hochwasser) gesondert betrachten, hier erfolgt exemplarisch nur die Betrachtung aller Schadensarten im Aggregat.

6.1 Schadenstrend 1: *Abnehmende „Kleinschäden“*

Es zeigt sich, dass sich für „Kleinschäden“ ein signifikant negativer Trend im Zeitablauf einstellt. Die folgende Grafik sowie der Regressionsoutput verdeutlichen dies (Abbildung 14)

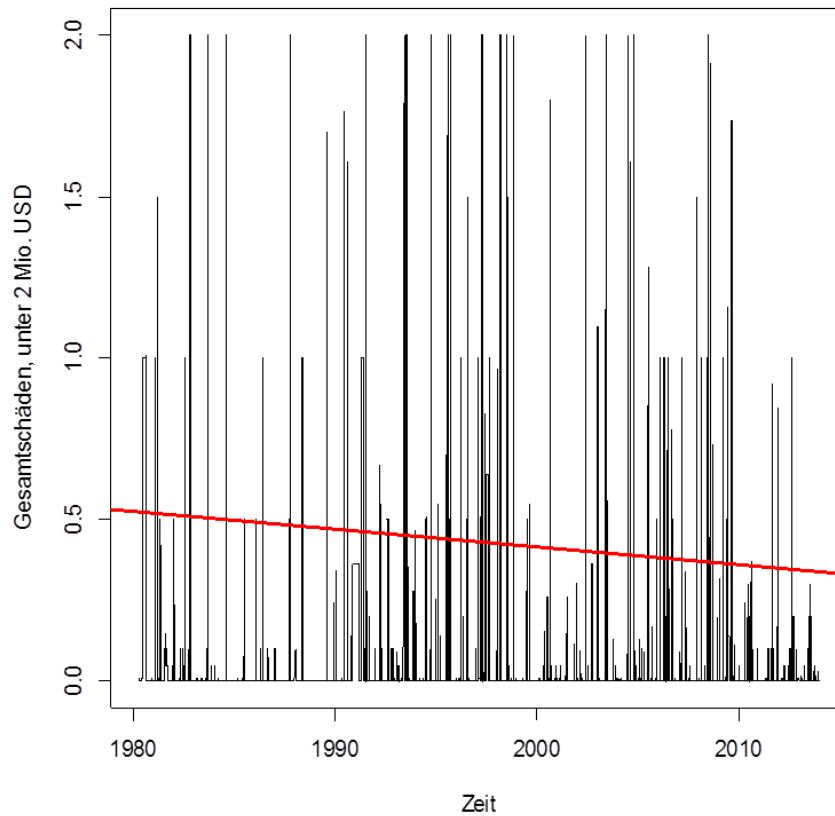


Abbildung 14: Abnehmende „Kleinschäden“

Vertiefende Analysen zeigen dieser Trend wird vor allem durch den Bereich „Sturmschäden“ getrieben wird.

6.2 Schadenstrend 2: Zunehmende „Flächenschäden“

Für die vergleichsweise grösseren sog. Flächenschäden zeigt sich ein gegenteiliges Bild. Es existiert ein signifikant positiver Trend (Abbildung 15).

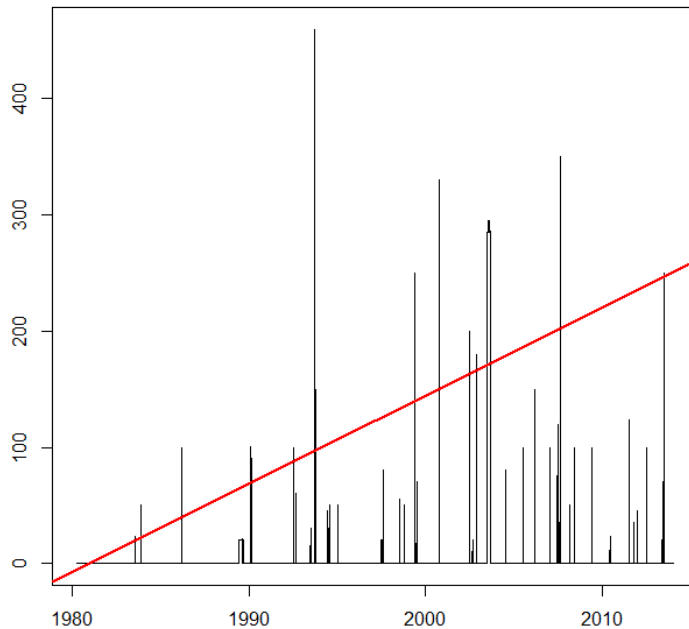


Abbildung 15: Zunehmende „Flächenschäden“

Hier zeigen vertiefende Analysen, dass auch dieser Effekt vor allem aus der Dynamik der Sturmereignisse in der Schweiz getrieben wird, während im Bereich „Hochwasser“ Erfolge bei mittelgrossen Schäden über 20 Mill. USD (= 19 Mill. CHF) im Zeitablauf erzielt wurden, d.h. hier ist der Schadenstrend rückläufig.

6.3 Schadenstrend 3: *Leichte Zunahme von „Grossschäden“*

Über den Bereich sehr grosser Schadenereignisse (über 500 Mill. USD bzw. 490 Mill. CHF) sind nur vorsichtige Aussagen wegen der geringen Anzahl der Beobachtungen möglich. Es zeigt sich jedoch eine schwach signifikante Zunahme der Grossschäden (Abb. 16)

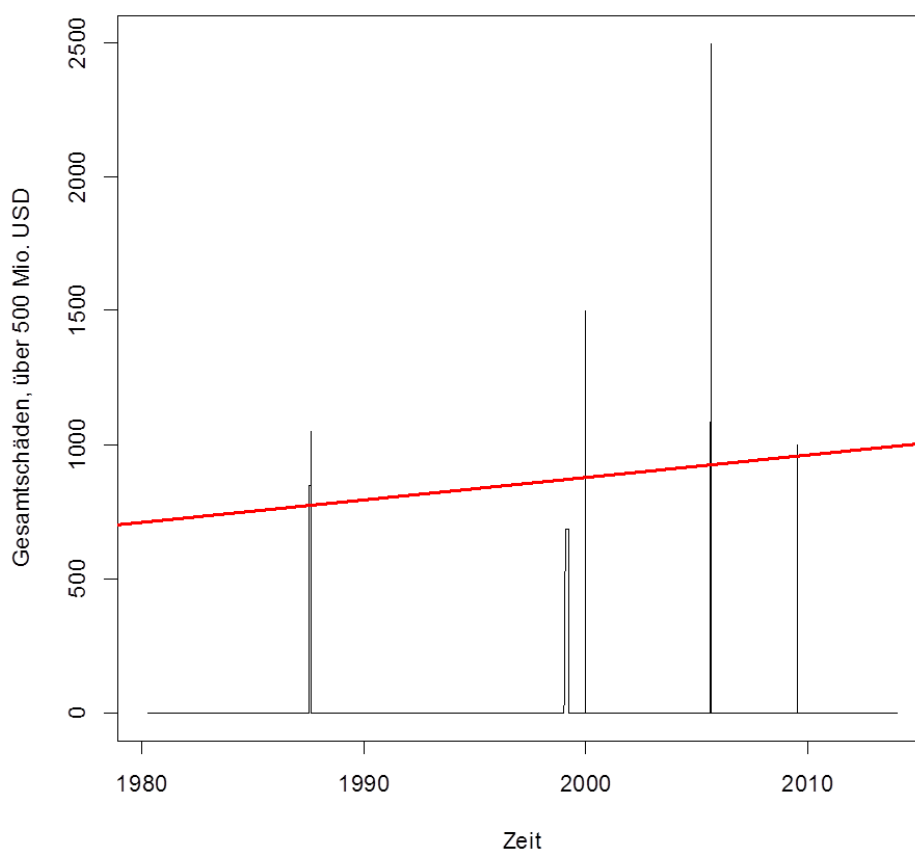


Abbildung 16: Leichte Zunahme der „Grossschäden“

6.4 Fazit

Über den Zusammenhang von Klimawandel und Naturgefahren lassen sich beim jetzigen Stand der Forschung nur unsichere Aussagen treffen. Die Beobachtung der Schadensdynamik in der Schweiz gibt aber einige Aufschlüsse über mögliche, erfolgreiche Vorsorgestrategien der Versicherer in der Schweiz.

Bei kleineren Schäden (unter 2 Mill. USD je Ereignis) wurden Erfolge erzielt. Diese Schadensereignisse nehmen über die Zeit ab. Dies könnte den vielfältigen Präventionsmassnahmen der Versicherer im Bereich des Objektschutzes geschuldet sein, welche im Bereich nicht-katastrophaler Schäden und vor allem bei Sturm und Hagel auf Basis der Beobachtungen gut greifen. Grosse Schäden, vor allem grosse Sturmschäden, nehmen hingegen in ihrer Intensität und somit auch in ihrer Kostenbelastung für die Versichertengemeinschaft zu. Diese Beobachtungen könnten dem Klimawandel geschuldet sein. Grosse Schäden sind durch Präventionsmassnahmen der Versicherer kaum handhabbar und stellen daher für KGV ein wachsendes Risiko dar. Erfolgreiche Beispiele

des Zusammenwirkens von Raumordnung und KGV im Flächenschutz aus dem Hochwasserbereich bieten ggf. auch für die zunehmenden „Flächenschäden“ bei Sturmgefahren strategische Ansatzpunkte in der Zukunft. Insgesamt sind verstärkt Massnahmen im Bereich der „Exposition“, d.h. in der Gefahrenabwehr (Klimawandel) und bei der Werteanhäufung in Gefahrenzonen nötig, ohne dass die jetzt schon erfolgreichen Massnahmen zur Senkung der Verletzlichkeit, d.h. beim langlebigen Objektschutz, vernachlässigt werden dürfen.

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das „Schweizer Modell“: Leistungsfähigkeit und Potenziale

- Die Schweiz weist in den kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV) ein **weltweit einzigartiges System der integralen Prävention, Intervention und Versicherung (P-I-V)** auf, welches eine umfassende Elementarschadenversicherung zu im internationalen Vergleich sehr günstigen Kosten bei konsequent niedrigen Durchschnittsprämien ermöglicht.
- **Obwohl die KGV schon heute nachweislich effizient sind und kundenorientierte Leistungen auf ökonomische Weise erbringen, ist noch eine Leistungsoptimierung möglich, indem die Einzelelemente im Leistungsdreieck Prävention, Intervention und Versicherung besser austariert werden. Es gibt dafür keine Einheitslösung, wie statistische Analysen und Befragungen in ausgewählten Kantonen zeigen. Übergreifend gibt es aber eine nachweislich positive Wirkung von Präventionsausgaben im Objektschutz auf die Schadenszahlungen für betroffene Gebäude im langfristigen Mittel.**

Rechtliche Zulässigkeit und Verhältnismässigkeit des Monopols

- Das KGV-System als Pflichtversicherungssystem ist auch heute, 17 Jahre nach dem (letzten) "leading case" des schweizerischen Bundesgerichts und 15 Jahre nach Inkrafttreten der totalrevidierten, schweizerischen Bundesverfassung **verfassungsrechtlich zulässig**. Das öffentliche Interesse an einer flächendeckenden, umfassenden und für alle zahlbaren Elementarschadenversicherung (ESV) ist angesichts des Klimawandels noch gewichtiger geworden. Das Pflichtversicherungssystem wird dabei der Versorgungssicherheit bzw. langfristigen Aufrechterhaltung des umfassenden Versicherungsschutzes besser gerecht als jedes andere System. Dabei ist zu beachten, dass der Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge (Service public) vom Gesetzgeber sicherzustellen ist. Das KGV-System stellt einen wichtigen Service public dar.
- Das KGV-System ist **verhältnismässig**, denn kein anderes System weist ähnliche Synergieeffekte zwischen Prävention, Intervention und Versicherung aus. Das Leistungsdreieck P-I-V der KGV bzw. die Erbringung aller dieser Leistungen aus einer Hand ermöglicht erst einen auf unbestimmte Zeit, trotz Klimawandel, garantierten, umfassenden Versicherungsschutz zu zahlbaren Prämien.
- Aufgrund einer ununterbrochenen, bis in 19. Jahrhundert zurückreichenden Präjudizienkette von Entscheiden der schweizerischen Bundesversammlung, des Bundesrates und des Bundesgerichts ist heute von einer ungeschriebenen Verfassungsnorm auszugehen, welche das KGV-System und insbesondere das KGV-Monopol garantiert. D.h. die **Abschaffung des KGV-Systems**, vor allem des rechtlichen Monopols, **bedürfte einer formellen Verfassungsänderung**.

Rechtspolitische Entwicklungen in der EU

- In den letzten Jahren haben sich **EU-rechtspolitische Entwicklungen** ergeben, welche das **Pflichtversicherungssystem stärken**. So wurde die Legitimation der Einrichtungen der Daseinsvorsorge, und eine solche stellt eine umfassende ESV dar, in den Rechtsgrundlagen der EU entscheidend verbessert. Wichtig ist, dass für eine Einrichtung einer solchen Pflichtversicherung so oder so die Mitgliedstaaten zuständig sind. Dies hat im Jahr 2014 auch das Europäische Parlament, auf der Basis eines Grünbuchs der EU-Kommission zum Versicherungsschutz gegen Naturkatastrophen, entschieden.
- Auf Ebene der Mitgliedstaaten sind unter anderem in **Deutschland und Österreich** in der Frage der Einführung einer ESV, zumindest als Versicherungsobligatorium, **zahlreiche politische Aktivitäten** zu verzeichnen. Ob es zur Einführung eines solchen Obligatoriums kommt, ist allerdings völlig offen.

Ökonomische Anreizsysteme und Normierungen

- **Ökonomische Anreizsysteme** sind rechtlich so zu gestalten und zu vollziehen, dass sie den Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips, der Verhältnismässigkeit, Rechtsgleichheit, Treu und Glauben und dem Willkürverbot genügen.
- Eine **Normierung** besteht, was die Verbindlichkeit betrifft, in der Elementarschadenprävention (ESP) bereits. Ob und wie weit ESP eingefordert wird, ist eine **Frage des Vollzugs**. Wenn unter "Normierung" möglichst detaillierte Vorschriften verstanden werden, welche sich auf die Eigenschaften und Anwendung von Bauprodukten beziehen, so ist zu bemerken, dass der Einfluss der Normierung auf die Risikoexposition, abgesehen vom Hagel, im Vergleich zum Brandschutz doch eher beschränkt ist. Die Brandgefahr wird jedenfalls stärker durch die Konstruktion und Anwendung von Bauprodukten beeinflusst als die Elementargefahren. Es bestehen aber bezüglich letzteren unnötige Lücken, welche geschlossen werden können.

Empfehlungen für die Optimierung im Leistungsdreieck Prävention, Intervention und Versicherung

- Der **Einbezug der KGV in Baubewilligungsverfahren** ist ein wirksames Instrument, um bei Neu- bzw. Umbauten in exponierten Lagen einer besseren Prävention von Schäden infolge von Hochwasser sowie Sturz- bzw. Rutschprozessen hinreichend Rechnung zu tragen. Wo dies noch nicht genügend praktiziert wird, sollte sichergestellt werden, dass die Anliegen der KGV systematisch in die Bewilligungen einfließen, selbst wenn die KGV nicht weisungsberechtigt ist.
- Um zusätzliche ökonomische Anreize zu setzen, dass Gebäudeeigentümer sinnvolle Präventionsmassnahmen umsetzen, sollten **Objektschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden (ohne bewilligungspflichtige Umbauten) in der Regel durch die KGV mitfinanziert** werden, falls sie nicht steuerlich absetzbar sind. Als

Voraussetzung muss gelten, dass der Nutzen der Massnahme (Schadenminderungspotenzial) langfristig höher ist als die Investitions- und Unterhaltskosten.

- Bestandsbauten mit hoher Schadenanfälligkeit, an denen die notwendigen und zumutbaren Schutzmassnahmen gegen Elementargefahren nicht voll umgesetzt werden, können für die Solidargemeinschaft eine finanzielle Belastung darstellen. Sofern für den Umgang mit solchen Fällen noch keine Rechtsgrundlage für die Kürzung von Schadenzahlungen besteht, so sollte diese geschaffen werden. Es ist zu prüfen, ob **Leistungsbeschränkungen vollzogen** werden sollen, **wenn Eigentümer auch nach Aufforderungen durch die KGV ihren Pflichten zur Umsetzung von Schutzmassnahmen nicht nachkommen** und klar definierte Regeln (z.B. hinsichtlich des Hagelwiderstands von Dach- oder Fassadenmaterialien) missachten. Bevor Schadenzahlungen gekürzt werden, sind die zugrunde liegenden Regeln den Eigentümern geeignet mitzuteilen.
- KGV, bei denen vergleichsweise tiefe Selbstbehalte gelten, sollten eine Erhöhung prüfen. Allenfalls kann auch die freiwillige Wahl eines erhöhten Selbstbehalts gegen eine angemessene Prämienreduktion vorgesehen werden. Eine Erhöhung auf Werte, wie sie die Privatversicherer in den GUSTAVO-Kantonen anzuwenden haben, ist jedoch nicht anzustreben. Eine **Erhöhung tiefer Selbstbehalte** kann auch den administrativen Aufwand für die Schadenabwicklung reduzieren. Zudem werden Anreize gesetzt, um Bagatellschäden zu vermeiden.
- Die Elementarschadenprämien sollten nur dann nach Kriterien wie Nutzungsart (Unterscheidung von privaten und gewerblichen Bauten) oder Bauweise differenziert werden, wenn dies aufgrund der Schadenstatistik nachweislich gerechtfertigt ist. Im Zweifelsfall ist eine **Einheitsprämie bzw. eine nur wenig differenzierte Prämie einem zu stark differenzierten Tarifierungssystem vorzuziehen**.
- In vielen KGV verursacht der **Oberflächenabfluss bei Starkregen** einen signifikanten Anteil an den gesamten Elementarschadenrisiken. Diese Risiken sollten zusammen mit den zuständigen Stellen verstärkt thematisiert, mit geeigneten Mitteln erfasst (z.B. Darstellung in Gefahrenkarten) und mittels angemessenen Massnahmen begrenzt werden.

Vorsorge gegen den Klimawandel als nachhaltige Herausforderung

- Über den **Zusammenhang von Klimawandel und Naturgefahrenrisiken** lassen sich beim derzeitigen Stand der Forschung **keine sichere Aussagen** treffen. Die Beobachtung der Schadensdynamik in der Schweiz gibt aber einige Aufschlüsse über mögliche und erfolgreiche **Vorsorgestrategien der Versicherer** in der Schweiz, die allesamt darauf herauslaufen, dass in der Zukunft verstärkt **Massnahmen im Bereich der „Verringerung der Exposition“**, d.h. in der Gefahrenabwehr (Klimawandel) und bei der Begrenzung der Werteanhäufung in Gefahrenzonen, nötig sein werden. Zugleich dürfen die bisher schon erfolgreichen Massnahmen zur Senkung der Verletzlichkeit, d.h. beim langlebigen Objektschutz, nicht vernachlässigt werden.

- Die KGV stehen **langfristig** vor einer **erheblichen unternehmerischen Herausforderung**: Die Zunahme der Extremereignisse treibt die Elementarschäden und begründet den Ruf nach mehr Prävention. Die Zunahme der Präventionsausgaben der Versicherer kompensiert wegen der Extremität der Naturgefahren jedoch nicht den Trend zu steigenden Schadenskosten. Die steigenden Schadenskosten konnten bisher durch die Regulierung und den Systemwettbewerb in der Schweiz nicht an die Kunden weitergegeben, d.h. sie mussten durch Einsparungen an anderer Stelle aufgefangen werden. Hier waren die sinkenden Feuerschäden hilfreich. Aber die sehr niedrigen Prämien können angesichts der Herausforderungen langfristig nicht durch weiter sinkende Feuerschäden stabilisiert werden. Hier sind neue Wege durch die bessere Abstimmung der KGV mit den beteiligten Verantwortungsträgern auf Stufe Gemeinde, Kanton und Bund nötig.

**DIW Berlin / Ernst Basler + Partner / Lustenberger Rechtsanwälte,
Cornel Quinto, Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M.**

Literaturverzeichnis

Advantis Versicherungsberatung (2009). Marktanalyse Gebäudeversicherung Feuer/Elementar. Preis-/Leistungsvergleich. Zürich (unveröffentlicht, erhältlich bei den Autoren).

Akerlof, G.A. (1970) The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.

Albrecher, H.J., Prettenthaler, F. (2009). Hochwasser und dessen Versicherung in Österreich, Austrian Academy of Sciences Press, Vienna.

Browne, Mark J. und Hoyt Robert E. (2000): The demand for flood insurance: Empirical Evidence. *Journal of Risk and Uncertainty*. 20(3), 291-306.

Bruggeman, V./Faure, M./Haritz, M. (2008). Schadensersatz für Opfer von Naturkatastrophen – Ein Vergleich zwischen Belgien und den Niederlanden. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 77 (4), 18-43.

Calliess/Ruffert (Hrsg.) (2011), EUV – AEUV, Kommentar, 4. A. München.

CEA (European Insurance and Reinsurance Federation): The insurance of natural events on European markets. Bruessel, 2005.

Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur BV, 3. A. Zürich/St. Gallen 2014

Epstein, R.A. (1996) Catastrophic Responses to Catastrophic Risks, 12 *J. Risk & Uncertainty* 12, 287-308

Fischer, M. (2004). Solidarität schafft Sicherheit. Die Kantonalen Gebäudeversicherungen als System. In: Pfister, C. und Stephanie Summermatter (eds.), *Katastrophen und ihre Bewältigung*. Haupt Verlag, Bern.

Fischer, M. (2008). Der lange Weg zur integralen Elementarschadenversicherung und -vorbeugung in der Schweiz. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 77 (4), 98-103.

Fischer, M. (2012), Nachhaltig Vorsorgen – Demokratisch Versichern. Ausgestaltung von Risikotransfer-Systemen angesichts steigender Elementarschäden an Gebäuden. Auswertung des Wissenschaftsgesprächs der Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen vom 31. Juli bis September 2011 in Flims, Graubünden/Schweiz (unveröffentlicht, erhältlich beim Autorenteam).

Gretener M., (2011) Die Versicherung von Elementarschäden durch die privaten Sachversicherer in der Schweiz, SVV.

Häfelin/Haller/Keller (2012): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8.A. Zürich.

Häfelin/Müller/Uhlmann (2010). Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A. Zürich.

Haller, P. (1997) Direktor der Gebäudeversicherung des Kantons Bern, Prävention als Staatsaufgabe. *Schweizer Versicherung* vom 15.10.1997, Handelsblatt 10_97.

Hudson, P., Botzen, W., Feyen, L and Jeroen C.J.H. Aerts (2015): Implications of risk based insurance premiums for flood preparedness and affordability of coverage (forthcoming Berlin seminar)

- Kirchgässner, C. (1996). Ideologie und Information in der Politikberatung: Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel.
- Kirchgässner, C. (2007). On the Efficiency of a Public Insurance Monopoly: The Case of Housing Insurance in Switzerland. In: Baake, P. and Rainald Borck (eds.), *Public Economics and Public Choice Contributions in Honor of Charles B. Blankart*. Springer, Berlin-Heidelberg, 221-242.
- Kunreuther, H. and J. Linnerooth-Bayer (2003). The Financial Management of Catastrophic Flood Risks in Emerging-Economy Countries. *Risk Analysis*, Vol. 23(3).
- Kunreuther (1996), Mitigating disaster losses through insurance, *Journal of Risk and Uncertainty* 12: 171-187.
- Lasut, A. (2003). Insurance as a Means of Reducing Economic Losses Due to Floods, *International Conference Towards Natural Flood Reduction Strategies*. Warsaw, Poland.
- Lenz/Borchardt (Hrsg.) (2010), *EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon*, 5. A. Köln.
- Michel-Kerjan, E. (2001). Insurance Against Natural Disasters: Do the French have the Answer? Strengths and Limitations, Working Paper des Ecole Polytechnique, Cahier No. 2001-007.
- Müller in Honsell/Glaus (Hrsg.), *Gebäudeversicherung, Systematischer Kommentar*, Basel 2009.
- North, D. (1991) "Institutions." *Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 97-112.
- Pretenthaler, F./ Vettters, N. (2005). Extreme Wetterereignisse: Nationale Risikoausgleichssysteme im Vergleich. In: *Extreme Wetterereignisse und ihre wirtschaftlichen Folgen*. K.W. Steininger et al. (eds.). Springer, Berlin-Heidelberg, 91-114.
- Prisching (2013), *Schadenbewältigung nach Naturkatastrophen, Versicherungslösung als ein möglicher Beitrag*, Wien/Graz.
- Quinto, C. (2010) *Versicherungssysteme in Zeiten des Klimawandels, Elementarschadenversicherung von Gebäuden*, Zürich 2010 (in englischer Sprache unter dem Titel *Insurance Systems in Times of Climate Change, Insurance of Buildings against Natural Hazards* erschienen, Berlin/Heidelberg, 2012).
- Raschky Paul A. und Weck-Hannemann, Hannelore (2007). Charity Hazard - A real hazard to natural disaster insurance? *Environmental Hazards*. 7(4), 321-329.
- Raschky, P. A./Schwindt, M./Schwarze, R./Weck-Hannemann, H. (2008). Risikotransfersysteme für Naturkatastrophen in Deutschland, Österreich und der Schweiz – ein theoretischer und empirischer Vergleich. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 77(4), 53-68.
- Reich: *Gebäudeversicherung und "negative" nachgeführte Bundesverfassung*, AJP 9/2013
- Richli/Winstörfer: *Zur Entstehung und Entwicklung der Bundeskompetenzen im Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts*, AJP 2013
- Schumacher (2010), *Sicheres Bauen und sichere Bauwerke*, Zürich.

Schwarze, R./ Wagner, G.G. (2007). The political economy of natural disaster insurance: lessons from the failure of a proposed compulsory insurance scheme in Germany. *European Environment* 17, 403-415.

Surminski, S. / Eldridge J. (2014). Flood insurance in England- An assessment of the current and newly proposed insurance scheme in the context of rising flood risk. *Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No. 161*.

Ungern-Sternberg, T. (2001). Die Vorteile des Staatsmonopols in der Gebäudeversicherung: Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2(1), 31-33.

Ungern-Sternberg, T. (2002). Gebäudeversicherung in Europa. Die Grenzen des Wettbewerbs. Bern.

Url, T./Sinabell, F. (2008). Flood risk exposure in Austria – options for bearing risk efficiently. *Schmollers Jahrbuch* 128, 593–614.

Wanner in Honsell, Glaus (Hrsg.)(2009), Gebäudeversicherung, Systematischer Kommentar, Basel.

Zweifel, P./Eisen, R. (2003). *Versicherungsökonomie*, 2nd ed., Berlin, Springer.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | |
|----------|--|
| a. a. O. | = am angegebenen Ort |
| Abb. | = Abbildung |
| AG | = Aargau (Kanton) |
| Art. | = Artikel |
| Bd. | = Band |
| BV | = Bundesverfassung |
| ca. | = circa |
| CHF | = Schweizer Franken |
| c. p. | = ceteris paribus (alle anderen Umstände gleichbleibend) |
| d. h. | = das heisst |
| ESP | = Elementarschadenprävention |
| EFV | = Elementarfondsverordnung |
| ESV | = Elementarschadenversicherung |
| EU | = Europäische Gemeinschaften |
| etc. | = et cetera (und andere(s)) |
| f., ff. | = folgende, fortfolgende |
| FE | = Fixed-Effects-Schätzer |
| GebVV | = Gebäudeversicherungsverordnung des Kantons Aargau |
| GebVG | = Gebäudeversicherungsgesetz des Kantons Aargau |
| GRIP | = Gemeinde Risikoanalyse - Intervention – Prävention |
| GUSTAVO | = Kantone Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell IR, Wallis und Obwalden |
| gem. | = gemäss |
| ggf. | = gegebenenfalls |
| GR | = Graubünden (Kanton) |
| H. | = Heft |
| HGF | = Handels- und Gewerbefreiheit |
| Hrsg. | = Herausgeber |
| i. d. R. | = in der Regel |
| Jg. | = Jahrgang |
| Kap. | = Kapitel |
| KGV | = Kantonale Gebäudeversicherer der Schweiz |
| M. a. W. | = Mit anderen Worten |

| | |
|-------|---|
| MS | = Mitgliedstaaten (der EU). |
| MA | = Moving-Average-Filter |
| Mrd. | = Milliarden |
| Mio. | = Millionen |
| Nr. | = Nummer |
| NW | = Nidwalden (Kanton) |
| NSVG | = Sachversicherungsgesetz des Kantons Nidwalden |
| NSVV | = Sachversicherungsverordnung des Kantons Nidwalden |
| PfIVG | = Pflichtversicherungsgesetz |
| o.ä. | = oder Ähnliche[s] |
| OSA | = Objektschutzmassnahmen |
| P-I-V | = Prävention, Intervention und Versicherung |
| Rp. | = Schweizer Rappen |
| RE | = Random-Effects-Schätzer |
| RG | = Rechtsgleichheit |
| Rspr. | = Rechtssprechung |
| S. | = Seite |
| s. | = siehe |
| s. o. | = siehe oben |
| s. u. | = siehe unten |
| SB | = Selbstbehalt |
| SIA | = Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein |
| sog. | = sogenannte |
| Tab. | = Tabelle |
| u. a. | = unter anderem |
| u. U. | = unter Umständen |
| USD | = U.S. Dollar |
| usw. | = und so weiter |
| X | = Prävention (in Gleichungen) |
| vgl. | = vergleiche |
| Vgl. | = vergleiche |
| Vol. | = Volume (Band) |
| z. B. | = zum Beispiel |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Idealtypische Modelle des Risikotransfers..... | 8 |
| Abbildung 2: Idealtypen der Versicherungspflicht im Vergleich | 12 |
| Abbildung 3: Karte der Schweiz mit 19 KGV und 7 GUSTAVO Kantonen..... | 14 |
| Abbildung 4: Versicherungsdichte bei Marktregulierung und Sozialisierung von Risiken ... | 21 |
| Abbildung 5: Effizienz und Sozialisierung | 22 |
| Abbildung 6: Präventionsausgaben der 19 KGV | 29 |
| Abbildung 7: Schadenstrends bei Feuer- und Elementarschäden..... | 30 |
| Abbildung 8: Prämientrends..... | 31 |
| Abbildung 9: Grosse kantonale Unterschiede | 33 |
| Abbildung 10: Verletzlichkeitstrends bei Feuer- und Elementarschäden | 35 |
| Abbildung 11: Klimawandel und Naturgefahren in der Schweiz | 51 |
| Abbildung 12 (a/b): Klimawandel und Naturgefahren in der Schweiz | 52 |
| Abbildung 13: Naturgefahren-Schadensstufen in der Schweiz..... | 53 |
| Abbildung 14: Abnehmende „Kleinschäden“ | 54 |
| Abbildung 15: Zunehmende „Flächenschäden“..... | 55 |
| Abbildung 16: Leichte Zunahme der „Grossschäden“ | 56 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Bewertung der Idealtypen der Versicherungspflicht..... | 12 |
| Tabelle 2: Vergleich von KGV (hoch/tief) und GUSTAVO | 15 |
| Tabelle 3: Versicherungssysteme gegen Naturgefahren in Europa | 20 |
| Tabelle 4: Prämienvergleich in Europa | 22 |
| Tabelle 5: Massnahmen bzw. Strategien für das Verfolgen verschiedener Zielsetzungen..... | 48 |
| Tabelle 6: Auslegeordnung zweckmässiger Massnahmen pro Elementarschadenart | 49 |