

# Schaden-Finanzierung und Versicherung von Gebäuden gegen Naturgefahren

CORNEL QUINTO\*

## Inhaltsübersicht

I.	Finanzierbarkeit der Schäden aufgrund Naturgefahren als Herausforderung der Zukunft	3
A.	Grosses Schadenpotential	3
B.	Situation in Deutschland und der Schweiz	4
1.	Deutschland	4
2.	Schweiz	6
II.	Mögliche Arten der Finanzierung	8
A.	Staatliche Hilfeleistung im Schadenfall oder Vorsorge?	8
1.	Staatliche Hilfeleistung im Schadenfall – Ad-hoc-Staatshilfe	8
2.	Vorsorge gegen Elementarschäden	11
B.	Fazit: Vorsorge ist besser als Ad-hoc-Staatshilfe	14
III.	Formen der Vorsorge – von der freiwilligen Versicherung über die Versicherungspflicht zur Pflichtversicherung	14
A.	Freiwillige Versicherung	14
B.	Versicherungspflicht	19
C.	Pflichtversicherung	22
1.	Kantonale Gebäudeversicherungen als Beispiel	22
2.	Elementarschadenprävention (ESP) als Bestandteil der Versicherung	23
a.	Information als Ausgangspunkt der Elementarschadenprävention	23
b.	Schutzziele und Präventionspflicht als Vorgaben	24
c.	Objektschutzmassnahmen als zentrales Mittel	25
d.	Versicherungsrechtliche Massnahmen	26
e.	Fazit	26
D.	Schlussfolgerung	26
IV.	Erdbebenversicherung	27
A.	Ausgangslage in der Schweiz	27
1.	Risikopotential	27
2.	Erhebliche Versicherungslücke	29
B.	Projekt einer gesamtschweizerischen obligatorischen Erdbebenversicherung	32
C.	Schlussfolgerung	33

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

Der Text wurde im Rahmen des durch den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderten Forschungsprojekts "Naturgefahrenrecht. Grundlagen für Rechtshomogenität und Rechtfähigkeit im Naturgefahrenmanagement", Universität Luzern, Lehrstuhl für öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums (Projektleitung: Prof. Dr. Roland Norer) erstellt. Es handelt sich um einen Vorabdruck. Der Text wurde am 24.11.2016 abgeschlossen.



## **I. Finanzierbarkeit der Schäden aufgrund Naturgefahren als Herausforderung der Zukunft**

### **A. Grosses Schadenpotential**

Die Versicherungswirtschaft beschäftigt sich schon seit längerem mit den zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels auf die Elementarschäden. Dabei fällt negativ ins Gewicht, dass immer mehr Menschen und Sachwerte sich in Städten und städtischen Agglomerationen konzentrieren. Gemäss UNO werden bis im Jahr 2050 6.3 Mrd. Menschen in Städten leben. Gemäss aktuell verfügbaren Bevölkerungsdaten bzw. einer Studie der Swiss Re sind schon jetzt rund 1.7 Mrd. Menschen, rund 25 % der Weltbevölkerung und USD 34'000 Mrd. oder rund 50 % des globalen BIP in 616 Megacities bzw. Metropolitanregionen konzentriert<sup>1</sup>.

Gemäss Berechnungen der Swiss Re erreicht das Potential volkswirtschaftlicher Schäden, sollte eine dieser Metropolitanregionen von Naturkatastrophen getroffen werden, regelmässig einen zweistelligen Milliardenbetrag (USD) bzw. 1 - 2 Prozent des jährlichen BIP des betroffenen Gebiets. Swiss Re hat sowohl aus globaler wie aus regionaler Perspektive die entsprechenden Schadenpotentiale quantifiziert (z. B. für die Region Europa)<sup>2</sup>.

Die Schlussfolgerung von Swiss Re ist eindeutig: Das Schadenpotential zahlreicher Megacities ist gewaltig und steigt weiter an. Die Diskrepanz zwischen den volkswirtschaftlichen und den versicherten Schäden ist gerade auch in Europa und den USA erheblich, wobei sich die grösste diesbezügliche Lücke in den nächsten Jahrzehnten in Asien aufzutun wird. Die Widerstandsfähigkeit ("resi-

---

<sup>1</sup> Swiss Re, Mind the risk, Zürich 2013, 6.

<sup>2</sup> Swiss Re, Mind the risk, 8, 11 ff., 21 ff.

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

Der Text wurde im Rahmen des durch den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderten Forschungsprojekts "Naturgefahrenrecht. Grundlagen für Rechtshomogenität und Rechtseffizienz im Naturgefahrenmanagement", Universität Luzern, Lehrstuhl für öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums (Projektleitung: Prof. Dr. Roland Norer) erstellt. Es handelt sich um einen Vorabdruck. Der Text wurde am 24.11.2016 abgeschlossen.

lience") zahlreicher Megacities gegenüber Naturkatastrophen ist absolut mangelhaft. Es wird deshalb dringend empfohlen, Folgendes umzusetzen<sup>3</sup>:

- Verbesserung der Prävention gegenüber Naturkatastrophen, gerade auch bezüglich Infrastruktur und Gebäuden;
- Ausbau der Versicherungsdeckung, um die Lücke zwischen volkswirtschaftlichen und versicherten Schäden zu verringern.

## **B. Situation in Deutschland und der Schweiz**

### **1. Deutschland**

In zahlreichen Ländern gibt es kein Versicherungsangebot bezüglich Elementarschäden an Gebäuden. Doch selbst dort, wo an sich ein Angebot für die breite Masse (*nicht aber für risikoexponierte Gebäude oder nach einem Schadenfall*) bestehen würde, ist die Versicherungsdichte oft gering. Daran haben auch in jüngster Vergangenheit wiederholt aufgetretene Naturkatastrophen nichts geändert. Dies zeigt sich eindrücklich am Beispiel Deutschlands<sup>4</sup>:

- Sturm und Hagel sind jeweils standardmässig in der Wohngebäudeversicherung gedeckt. Das mit Abstand grösste Elementarschadenrisiko in Deutschland ist jedoch Hochwasser. Dieses muss über eine Zusatzversicherung, die Elementarschaden-Wohngebäudeversicherung, abgedeckt werden;
- Im Jahr 2002 war der östliche Teil Deutschlands von der Elbe-Flut betroffen (v. a. Sachsen und Sachsen-Anhalt). Die durchschnittliche Versicherungsdichte in Deutschland für die Elementarschaden-Wohngebäudeversicherung betrug nur gerade 19 %;
- Im Sommer 2010 kam es wieder zu verschiedenen Hochwasserereignissen mit beträchtlichen Schäden;
- Im Juni 2013 standen weite Teile Deutschlands unter Wasser (ebenso Gebiete in Tschechien und Österreich). Acht Bundesländer, darunter wiederum

---

<sup>3</sup> Swiss Re, Mind the risk, 26 f.

<sup>4</sup> Naturgefahrenreport 2015, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV), Berlin September 2015, 45 (Naturgefahrenreport GDV 2015); Online-Serviceteil zum Naturgefahrenreport GDV 2015, 5 f., 24 f., 27 ff.; Naturgefahrenreport 2013, GDV, Berlin Oktober 2013, 5, 8, 15, 39, 41 (Naturgefahrenreport GDV 2013); Online-Serviceteil zum Naturgefahrenreport GDV 2013, 4, 18 ff.

Sachsen und Sachsen-Anhalt, Bayern und Thüringen, waren betroffen. Neben der Elbe traten auch die Donau, Mulde und Saale sowie zahlreiche weitere, kleinere Flüsse über die Ufer. Die Versicherungsdichte für die Wohngebäude-Elementarschadenversicherung liegt dennoch (Stand 2015) in ganz Deutschland im Durchschnitt bei nur 38 %, wenn auch der Wert für Sachsen und Sachsen-Anhalt höher liegt (bei 47 % resp. 44 %);

- Offensichtlich haben selbst gravierende Naturkatastrophen nicht zu einem generellen Umdenken und einer markanten Erhöhung der durchschnittlichen Versicherungsdichte geführt. Trotz erlittener Schäden ist die breite Bevölkerung nicht motiviert und nicht bereit, sich freiwillig gegen Hochwasser zu versichern, sodass rund 10 Jahre nach der Elbe-Flut 2002 im Jahr 2013 teilweise dieselben Gebiete wieder von Hochwasser und unversicherten Schäden in erheblichem Ausmass betroffen waren. Auch aktuell wäre die Situation nicht viel besser. Und wenn einzelne Gebäudeeigentümer, insbesondere nach einem Schadenfall, Versicherungsschutz erwerben wollen, erhalten sie oft gar kein oder kein zahlbares Versicherungsangebot (dazu unten [ZIFF. III.A](#)). Die Konsequenz war und ist, dass der Staat und damit der Steuerzahler wiederholt für Schäden in Milliardenhöhe aufkommen musste und muss.

Auch alarmierende, öffentlich zugängliche Studien der deutschen Versicherungswirtschaft haben dies nicht ändern können. So prognostizierte eine vom Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft bei führenden Klimaforschern in Auftrag gegebene Studie "Herausforderung Klimawandel" bereits im Jahr 2011 Folgendes<sup>5</sup>:

- Hochwasser: Die Wiederkehrperioden werden bis 2100 markant kürzer. Ein 50Jahr-Ereignis wird in Zukunft alle 25 Jahre auftreten;
- Die Hochwasserschäden werden sich von 2000 - 2100 verdoppeln;
- Sturm/Hagel (ist allerdings standardmässig versichert): Zunahme der Schäden (jeweils im Vergleich zur Periode 1984 - 2008) im Sommer für die Pe-

---

<sup>5</sup> Herausforderung Klimawandel, GDV, Berlin Mai 2011, 10 ff. (Herausforderung Klimawandel, GDV)

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

Der Text wurde im Rahmen des durch den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderten Forschungsprojekts "Naturgefahrenrecht. Grundlagen für Rechtshomogenität und Rechtseffizienz im Naturgefahrenmanagement", Universität Luzern, Lehrstuhl für öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums (Projektleitung: Prof. Dr. Roland Norer) erstellt. Es handelt sich um einen Vorabdruck. Der Text wurde am 24.11.2016 abgeschlossen.

riode 2011 - 2040 um 25 %. Zunahme der Schäden im Sommer für die Periode 2040 - 2100 um gar 60 %;

- Bis 2100 ist damit zu rechnen, dass extreme Stürme noch heftiger werden;
- Es wird im Vergleich zur Periode 1971/2000 für die Periode 2071/2100 eine Vervierfachung des Schadensatzes<sup>6</sup> erwartet;
- Insgesamt wird mit einer Zunahme der Sturmschäden von 2000 - 2100 um 50 % gerechnet.

Mittlerweile ist als weiteres Problem der Starkregen und damit in besiedeltem Gebiet der Oberflächenabfluss hinzugetreten<sup>7</sup>.

Das Fazit der deutschen Versicherungswirtschaft lautet<sup>8</sup>: Damit die Folgen des Klimawandels versicherbar bleiben, sind zusätzliche Anstrengungen nötig, insbesondere

- eine Steigerung der Versicherungsdichte bei der Elementarschaden-Wohngebäudeversicherung;
- eine Verbesserung der Prävention, und zwar auf Stufe Raumplanung und auf Stufe des einzelnen Gebäudes (Objektschutz am Gebäude).

Hinzuzufügen ist, dass sich die Versicherungsdichte nur erhöhen lässt, wenn die deutsche Versicherungswirtschaft auch bereit ist, schlechte Risiken zu zahlbaren Prämien zu versichern. Diesbezüglich bestehen erhebliche Defizite ([VGL. ZIFF. III.A\).](#)

## 2. Schweiz

Die *Schweiz* befindet sich im Gegensatz zu Deutschland und anderen Ländern in einer sehr komfortablen Situation. Sämtliche Elementarschäden an Gebäuden (ausser Erdbeben, [VGL. ZIFF. IV\)](#) sind in 19 Kantonen durch das System der Kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV), einer *Pflichtversicherung*, gedeckt. Die Versicherungsdichte ist somit naturgemäss 100 %. Ausserdem sind die KGV unmittelbar in der Prävention und Schadenbekämpfung tätig. Die Eigentümer müssen somit Vorsorge gegen Naturkatastrophen treffen und im

---

<sup>6</sup> Schadensatz: Schadenssumme geteilt durch die gesamte Versicherungssumme aller versicherten Gegenstände.

<sup>7</sup> Naturgefahrenreport GDV 2015, 7 ff.

<sup>8</sup> Die Position der deutschen Versicherer 2016, GDV, Berlin 2016, 24 f.; Herausforderung Klimawandel, GDV, 14 ff.

Schadenfall werden nicht der Staatshaushalt und der Steuerzahler belastet, sondern die KGV bezahlt den Schaden. In 7 Kantonen erfolgt die Deckung gegen Elementarschäden über eine an die Feuerversicherung gekoppelte, zwingende Deckungserweiterung, welche durch das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)<sup>9</sup> vorgeschrieben ist und durch die Privatversicherungen angeboten wird. In diesen Kantonen ist die Versicherungsdichte ebenfalls sehr hoch. Für weitere Details zum schweizerischen System wird auf [ZIFF. III.B](#) und [III.C](#) verwiesen.

Das schweizerische System, insbesondere jenes der KGV, hat sich in den letzten Jahren auch im Katastrophenfall (v. a. 1999, 2005), als sehr robust erwiesen<sup>10</sup>. Die Schweiz ist somit bezüglich Gebäudeschäden auf den Klimawandel gut vorbereitet. Die zuletzt für das Gebiet der Schweiz prognostizierten Klimaänderungen erlauben dennoch nicht ein Ausruhen auf dem Erreichten bzw. blosses Abwarten<sup>11</sup>:

*"Konsistent mit den globalen Vorhersagen werden auch für die Schweiz häufigere und intensivere Starkniederschläge erwartet. Im Winter nehmen die Starkniederschläge prozentual ähnlich zu wie die mittleren Niederschlagsmengen (vergleiche obere und untere Panels in Abb. 1.19). Im Sommer hingegen muss mit abnehmenden Niederschlagsmengen gerechnet werden, während sommerliche Starkniederschläge eher zunehmen. Die entsprechenden Signale dürften sich im Laufe des Jahrhunderts akzentuieren und können in mittleren Szenarien relative Veränderungen von bis zu 30 Prozent erreichen. [...]"*

**Hochwasserrisiko nimmt zu**

*Da bei steigenden Temperaturen in Abhängigkeit von Jahreszeit und Höhenlage mehr Niederschlag in Form von Regen statt Schnee fällt, nimmt ohne entsprechende Anpassungsmassnahmen das Hochwasserrisiko auch ohne steigende Starkniederschläge zu."*

Somit steigt das Gefahrenpotential. Dies ist insofern sehr relevant, als immerhin 20 % des schweizerischen Siedlungsgebiets, welches 1.7 Mio. Bewohner, 30 % der Arbeitsplätze und CHF 840 Mrd. an Sachwerten umfasst, dem Hochwasserrisiko ausgesetzt ist<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen vom 17.12.2004, kurz Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG).

<sup>10</sup> QUINTO, Versicherungssysteme in Zeiten des Klimawandels, Zürich 2010, 57 ff. (QUINTO, Versicherungssysteme).

<sup>11</sup> Bericht "Brennpunkt Klima Schweiz", Akademien der Wissenschaften Schweiz, Bern 2016 (Swiss Academies Reports Vol. 11 No. 5, 2016), 56 f. ("Brennpunkt Klima Schweiz").

<sup>12</sup> "Umgang mit Naturgefahren in der Schweiz", Bericht des Bundesrats, Bern 24.08.2016, 9 f., 12 ("Umgang mit Naturgefahren").

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

Als Fazit muss deshalb mit mehr und gravierenderen Überschwemmungen gerechnet werden.

Dass Gebäudeschäden aufgrund Naturkatastrophen angesichts des Klimawandels in Zukunft finanzierbar sind und bleiben, ist somit *nicht* selbstverständlich und eine Herausforderung. Die Strategie des Bundesrates setzt diesbezüglich vor allem auf eine verstärkte Förderung von Massnahmen, um das Schadenpotential zu reduzieren (Prävention). Die Gefahrengrundlagen sollen ergänzt und besser in die Richt- und Nutzungsplanung umgesetzt, Überlasträume für Hochwasser gesichert, ein Schutzbautenmanagement betrieben, naturgefahrengerechtes Bauen gefördert und das Risikobewusstsein der Bevölkerung verbessert werden<sup>13</sup>. Methodisch soll der bereits einigermaßen etablierte Ansatz des integralen Risikomanagements verfolgt werden, nämlich die Betrachtung aller Naturgefahren und aller Arten von Massnahmen, wobei alle Verantwortlichen – Bund, Kantone, Gemeinden, Versicherungen, Fachverbände und Wissenschaft – an der Planung und Umsetzung beteiligt werden und ökologische, wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit angestrebt wird<sup>14</sup>:

## II. Mögliche Arten der Finanzierung

### A. Staatliche Hilfeleistung im Schadenfall oder Vorsorge?

#### 1. Staatliche Hilfeleistung im Schadenfall – Ad-hoc-Staatshilfe

Deutschland ist das Paradebeispiel für staatliche Hilfeleistung im Schadenfall, insbesondere bei Hochwasser. Aufgrund der sehr tiefen Versicherungsdichte wiederholt sich jeweils dasselbe Muster<sup>15</sup>:

- Angesichts der erheblichen Anzahl von unversicherten Hochwasseropfern entsteht grosser politischer Druck, staatliche Hilfe zu leisten;

---

<sup>13</sup> "Umgang mit Naturgefahren", 77.

<sup>14</sup> "Umgang mit Naturgefahren", 12 f.; Anpassungen an den Klimawandel, Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 02.03.2012, Bern 2012, 27; Bericht "Strategie Naturgefahren Schweiz, Sicherheitsniveau für Naturgefahren", Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT, Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern August 2013, 7 f.

<sup>15</sup> "Milliardenhilfe für deutsche Hochwasseropfer", NZZ vom 16.06.2013; "In Deutschland soll der Staat für Schäden bezahlen", Tagesanzeiger vom 12.06.2013, S. 6.

- Diesem Druck wird seitens der politischen Entscheidungsträger regelmässig nachgegeben, um einerseits vermeintliche Solidarität zu demonstrieren und andererseits die Chancen der eigenen Wiederwahl zu verbessern;
- So hat die Regierung Schröder nach der Elbeflut von 2002 EUR 7 Mrd. an Staatshilfe bereitgestellt. Die Regierung Merkel hat nach dem Hochwasser vom Juni 2013 gar Staatshilfe über EUR 8 Mrd. angekündigt. Beide Regierungen wurden anschliessend wiedergewählt.

Ad-hoc-Staatshilfe führt zu einem falschen Risikoverhalten, ist ungerecht und schafft wirtschaftliche und praktische Probleme:

- *Charity Hazard/Samariterproblem*: Damit wird der Umstand beschrieben, dass ad-hoc-Staatshilfe beim einzelnen Hauseigentümer die Motivation, Selbstvorsorge zu betreiben, untergräbt. Weshalb soll Versicherungsdeckung erworben werden, wenn der Staat im Schadenfall sowieso hilft? Die Bereitschaft, eine Elementarschaden-Versicherung abzuschliessen, wird untermindert und der Hauseigentümer zieht es vor, die Prämien einzusparen. Risikohaftes Verhalten zulasten der Allgemeinheit wird belohnt. Es werden die falschen Anreize gesetzt. Der Hauseigentümer wird zum unsolidarischen Trittbrettfahrer<sup>16</sup>;
- Wenn der Staat mit allgemeinen Steuermitteln den Hauseigentümern unter die Arme greifen muss, so fehlen diese Mittel für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben (Gesundheit, Bildung, Infrastruktur etc.) und/oder führen zu einer weiteren Staatsverschuldung. In jedem Fall werden dadurch sämtliche Bürger und Steuerzahler, also auch solche, die nicht Hauseigentümer sind, belastet. Dies führt im Ergebnis zu einer Umverteilung von allgemeinen Steuermitteln an die Hauseigentümer, welche meist wirtschaftlich relativ gut

---

<sup>16</sup> RASCHKY/SCHWARZE/SCHWINDT/WECK-HANNEMANN, Alternative Finanzierungs- und Versicherungslösungen, 10 f., auch publiziert unter dem Titel Risikotransfersysteme für Naturkatastrophen in Deutschland, Österreich und der Schweiz – Ein theoretischer und empirischer Vergleich, DIW Berlin, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 77 (2008) 4, 53 ff., 57; QUINTO, Versicherungssysteme, 34 f., 76 ff.; PRISCHING, Schadenbewältigung nach Naturkatastrophen, Wien/Graz 2013, 231 f. (PRISCHING); vgl. auch GROTEFELD/SIEMS, Elementarschadenversicherung, ZfV 24/2013, 817 ff. (GROTEFELD/SIEMS).

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

situiert sind. Dass dies mit der Rechtsgleichheit, einem elementaren Grundrecht sämtlicher demokratischen Staatswesen<sup>17</sup>, vereinbar ist, darf bezweifelt werden. Zudem ist es ungerecht<sup>18</sup>. Hauseigentümer, welche Versicherungsschutz erworben haben, werden düpiert. Sie werden sich zu Recht fragen, weshalb sie Prämien bezahlen, während der nachlässige Nachbar den Schaden vom Staat ersetzt bekommt, notabene aus Steuermitteln, welche auch von den versicherten Hauseigentümern einbezahlt wurden. Ad-hoc-Staatshilfe ist letztlich unsolidarisch.

- Im Falle einer Naturkatastrophe ist der Staat regelmässig auch mit der Zerstörung von Infrastruktur konfrontiert, deren Reparatur die öffentlichen Finanzen belastet. Wenn nun auch noch der Wiederaufbau von privaten Gebäuden aus der Staatskasse finanziert werden muss, führt dies zu einer sehr hohen Belastung des Staatshaushaltes. Gerade in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen kann dies für den Staat und seine Bürger äusserst negative Konsequenzen haben<sup>19</sup>;
- Ad-hoc-Staatshilfe ist dadurch gekennzeichnet, dass keine etablierte und eingespielte Schadenregulierungsorganisation existiert. Vielmehr muss eine solche im Katastrophenfall erst geschaffen werden. Dies führt zu erheblichen Unsicherheiten und Zeitverzögerungen bei der Aufnahmen, Schätzung, Entschädigung und Behebung von Schäden. Dabei ist gerade ein rascher Wiederaufbau volkswirtschaftlich von eminenter Bedeutung. Betroffen sind i. d. R. nicht "nur" Wohngebäude, sondern auch Gewerbe- und Industrieliegenschaften. Wird der Wiederaufbau stark verzögert oder findet er gar überhaupt nicht statt, so führt dies zu volkswirtschaftlich erheblichen Einbussen. Für den einzelnen Bürger, Gewerbe und Industrie kann es zudem die Vernichtung der wirtschaftlichen Existenz bedeuten<sup>20</sup>. Solche Konsequenzen zeigen sich exemplarisch am Beispiel von New Orleans bzw. dem Hurrikan Katrina, der 2005 zu katastrophalen Überschwemmungen führte. 2007 waren noch viele Teile der Stadt, 2009 immer noch etliche Quartiere unbewohnbar oder verödet. 2009 lag die Bevölkerungszahl mit 300'000 rund 40 % tiefer als vor der Katastrophe (500'000 Einwohner)<sup>21</sup>. Zum 10-jährigen Jubiläum von Katrina hat sich die Bevölkerungszahl zwar wieder auf 400'00 Einwohner erholt, doch die Zusammensetzung der Bevölkerung hat sich

---

<sup>17</sup> Vgl. Art. 8 Abs. 1 schweizerische Bundesverfassung (BV).

<sup>18</sup> Vgl. auch GROTEFELD/SIEMS, 818 f.; QUINTO, Versicherungssysteme, 27 f., 34, jeweils mit weiteren Hinweisen; PRISCHING, 232.

<sup>19</sup> QUINTO, Versicherungssysteme, 26 ff., mit weiteren Hinweisen; PRISCHING, 232.

<sup>20</sup> Vgl. QUINTO, Versicherungssysteme, 27, 80 f., mit weiteren Hinweisen.

<sup>21</sup> QUINTO, Versicherungssysteme, 79 ff., mit weiteren Hinweisen.

stark verändert. Viele Bewohner der Mittelschicht oder ärmeren Schichten konnten nicht zurückkehren, weil sie den Wiederaufbau ihrer Häuser nicht finanzieren konnten oder günstiger Wohnraum schlicht nicht wiederaufgebaut wurde<sup>22</sup>;

- Zudem ist auf den wesentlichen Unterschied hinzuweisen, dass der versicherte Hauseigentümer über einen Rechtsanspruch auf Entschädigung in Form der Versicherungsleistung verfügt. Der unversicherte Hauseigentümer dagegen ist vom Goodwill des Staates und der Spendenbereitschaft der Bevölkerung abhängig. Er wird zum Bittsteller degradiert<sup>23</sup>.

Vorteile sind bei der Finanzierungsart ad-hoc-Staatshilfe nicht zu verzeichnen. Vielmehr wird der Klimawandel die zahlreichen Nachteile, welche mit der ad-hoc-Staatshilfe verbunden sind, noch verschärfen. Länder, welche trotz Klimawandel weiter auf die Finanzierung mittels ad-hoc-Staatshilfe setzen, werden aufgrund steigender Elementarschäden mittel- und langfristig in erhebliche Schwierigkeiten geraten.

## 2. Vorsorge gegen Elementarschäden

Vorsorge kann in verschiedener Art und Weise betrieben werden, nämlich mittels

- freiwilliger Versicherung gegen Elementarschäden;
- obligatorischer Versicherung bzw. Versicherungspflicht;
- obligatorischer Versicherung, welche durch einen einzigen Versicherer durchgeführt wird, d.h. eine Pflichtversicherung.

Diese Grundtypen der Vorsorge können durch verschiedene Instrumente und Massnahmen verstärkt und/oder ergänzt werden, nämlich

---

<sup>22</sup> "Zwei Gleise durch eine Stadt", NZZ vom 01.09.2015, S. 39; "New Orleans rappelt sich auf", NZZ vom 29.08.2015, S. 9; "Das neue New Orleans ist zu weiss", NZZ-Online vom 12.08.2015.

<sup>23</sup> QUINTO, Versicherungssysteme, 27; PRISCHING, 232 f.

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

Der Text wurde im Rahmen des durch den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderten Forschungsprojekts "Naturgefahrenrecht. Grundlagen für Rechtshomogenität und Rechtseffizienz im Naturgefahrenmanagement", Universität Luzern, Lehrstuhl für öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums (Projektleitung: Prof. Dr. Roland Norer) erstellt. Es handelt sich um einen Vorabdruck. Der Text wurde am 24.11.2016 abgeschlossen.

- auf Stufe Behörden durch
  - raumplanerische Massnahmen (z. B. Gefahrenkarten, Bauverbote in der Nutzungs-/Zonenplanung);
  - Flächenschutzmassnahmen, d. h. Massnahmen an der Gefahrenquelle wie bspw. Schutzbauten an Gewässern gegen Hochwasser;
- auf Stufe Hauseigentümer und/oder Versicherer durch
  - Objektschutzmassnahmen, d. h. bauliche Vorkehren und Massnahmen am Gebäude (z. B. erhöhte Türschwellen und Lichtschächte, Schutzmauern). Solche können auf freiwilliger Basis oder mittels entsprechender bauliche Auflagen oder Verfügungen erfolgen. Je nach Versicherungskonzept ist der Versicherer in die Förderung und/oder Durchsetzung von Objektschutzmassnahmen mehr oder weniger involviert, VGL. III.C.2.c;
  - Risikozu- oder abschläge bei der Versicherungsprämie sowie Selbstbehalte.
  - Rückversicherung und/oder Poolung, wobei es verschiedenste Mischformen und Varianten gibt;
  - Alternative Formen des Risikotransfers, worunter die Weitergabe des Risikos an den Kapitalmarkt, z. B. mittels spezieller Bonds, verstanden wird (Alternative Risk Transfer, kurz ART).

Raumplanerische Massnahmen, Objektschutz und Information/Beratung werden unter den Oberbegriff *Elementarschaden-Prävention ("ESP")* subsumiert.

Jede Versicherungslösung hat grundsätzlich folgende Vorteile:

- Der Staatshaushalt wird entlastet. Die Kosten des Wiederaufbaus werden je nach Versicherungslösung mindestens teilweise von der Versicherung getragen. Damit kann sich der Staat auf die Reparatur der Infrastruktur konzentrieren;
- Der Hauseigentümer hat einen Rechtsanspruch auf Leistungen und ist nicht vom Gang der Politik und/oder Spendenbereitschaft der Bevölkerung abhängig;
- Die Schadenregulierung findet in bereits bestehenden und eingespielten Strukturen statt und erfolgt damit in der Regel rasch, effizient und professionell;

- Dem Gerechtigkeitsgedanken wird besser entsprochen, denn es wird nicht die Allgemeinheit mit hohen Ausgaben belastet, welche nur einem bestimmten Personenkreis zugutekommen;
- Wer gegen Risiken vorsorgt, wird belohnt, denn er hat Anspruch auf Leistungen. Die Anreize werden richtig gesetzt;
- Je nach Ausgestaltung der Versicherungslösung können verschiedene Risiken, nämlich das Samariterproblem (charity hazard), der sog. moral hazard (das moralische Risiko, vgl. nachfolgend) sowie die negative Auslese (Anti-selektion, [VGL. ZIFF. III.A](#)) ebenfalls vermieden werden;
- Auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht ist eine Versicherungslösung klar vorzuziehen. Der Wiederaufbau ist gesichert und findet auch innert nützlicher Frist statt. Diese Sicherheit führt dazu, dass Industrie, Gewerbe und Arbeitsplätze und damit die wirtschaftliche Existenzgrundlage erhalten bleiben und keine Abwanderung stattfindet.

Angesichts des Klimawandels werden sich die Vorteile einer Versicherungslösung weiter akzentuieren. Es ist damit zu rechnen, dass eine Elementarschaden-Versicherung mehr und mehr zu einer absoluten Notwendigkeit, vergleichbar mit einer Sozialversicherung, wird.

Das Problem des *moral hazard*, nämlich die Gefahr, dass sich der Hauseigentümer mit einem Versicherungsschutz risikofreudiger verhält und die Prävention unterlässt bzw. stark vernachlässigt, kann durch Koppelung der Versicherung mit der ESP vermieden werden<sup>24</sup>. Versicherung und ESP können in unterschiedlicher Intensität miteinander verbunden werden, bis hin zu einer weitgehenden Integration. ESP ist zukünftig zudem so oder so unverzichtbar, auch ohne Rückgriff auf moral hazard (dazu nachfolgend)<sup>25</sup>. Wenn die Versi-

---

<sup>24</sup> PRISCHING, 208 ff., mit weiteren Hinweisen.

<sup>25</sup> Moral hazard ist gemäss einer Studie aus Deutschland nicht messbar (OSBERGHAUS, The Determinants of Private Flood Mitigation Measures in Germany – Evidence from a Nationwide Survey, 2014, ZEW [Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim], publiziert in Ecological Economics, 2015). Die Untersuchung beruhte auf zwei 2012 und 2014 deutschlandweit durchgeführten Umfragen. Die Analyse ergab, dass Hauseigentümer mit einer Versicherung nicht signifikant weniger ESP betreiben, sondern sogar mehr. Dies

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

cherung die ESP einbezieht und die richtigen Anreize setzt, stärkt dies die ESP in jedem Fall.

Die ESP ist angesichts des Klimawandels in Zukunft unabdingbar: So oder so muss nämlich das Schadenausmass begrenzt werden. Andernfalls wird sich die Versicherbarkeit nicht mehr aufrechterhalten lassen<sup>26</sup>. Die ESP ist nichts anderes als eine erforderliche Anpassung an den Klimawandel. Gewisse Anreize über die Prämien-gestaltung und den Selbstbehalt zielen in dieselbe Richtung, wobei fraglich ist, ob solche Anreize die ESP effektiv verbessern und nicht bloss zu mehr Verwaltungsaufwand für die Versicherer führen. Der Zugang zu Versicherungsschutz sollte jedenfalls immer gewährleistet bleiben.

## **B. Fazit: Vorsorge ist besser als Ad-hoc-Staatshilfe**

Ad-hoc-Staatshilfe ist keine Lösung, sondern eine Notmassnahme aufgrund fehlender Vorsorge. Aufgrund des fortschreitenden Klimawandels wird sich mehr und mehr die Einsicht durchsetzen, dass Ad-hoc-Staatshilfe nicht mehr tragbar und Vorsorge unabdingbar ist.

## **III. Formen der Vorsorge – von der freiwilligen Versicherung über die Versicherungspflicht zur Pflichtversicherung**

### **A. Freiwillige Versicherung**

Grundsätzlich ist die Existenz eines Versicherungsangebots zur Deckung von Elementarschäden zu begrüßen. Um angesichts des Klimawandels einen effektiven Schutz für die breite Bevölkerung zu gewährleisten, müssen jedoch folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Der Versicherungsschutz muss flächendeckend angeboten werden, und zwar auch für bereits bestehende, risikoexponierte Gebäude;

---

könnte zumindest teilweise auch darauf zurückzuführen sein, dass Versicherer in ihren AVB gewisse Präventionsmassnahmen wie z. B. den Einbau von Rückstauklappen verlangen.

<sup>26</sup> QUNTO, Versicherungssysteme 25, 29, mit weiteren Hinweisen.

- Die Versicherungsdeckung muss für alle bezahlbar sein;
- Die Versicherungsdeckung muss für den Versicherer finanzierbar bleiben, weshalb insbesondere die Konzentration sog. schlechter Risiken, d.h. risikoexponierter Gebäude, bei *einem* Versicherer, zum ernstesten Problem werden kann (sog. *negative Auslese*, Antiselektion oder adverse selection)<sup>27</sup>. Die negative Auslese führt dazu, dass der Versicherer aufgrund einer Konzentration schlechter Risiken in seinem Versicherungsbestand und entsprechend hoher Schadenzahlungen finanziell aus dem Gleichgewicht gerät. Je nach Verlauf ist die Solvenz des Versicherers nicht mehr gewährleistet.
- Wenn trotz Angebot keine Versicherungsdeckung nachgefragt wird bzw. die Versicherungsdichte tief ist, besteht im Schadenfall für weite Bevölkerungskreise kein Schutz. Deshalb ist es nötig, den Erwerb von Versicherungsdeckung durch geeignete Massnahmen zu fördern.

Anhand von Deutschland lassen sich die Vor- und Nachteile der freiwilligen Versicherung aufzeigen. Hauseigentümer sind in Deutschland nicht verpflichtet, sich gegen Elementarschäden, insbesondere Hochwasser, zu versichern.

Die Versicherungswirtschaft hat das Informationssystem ZÜRS Geo entwickelt (ZÜRS: Zonierungssystem für Überschwemmung, Rückstau und Starkregen). Gemäss diesem System kann laut Versicherungswirtschaft "nahezu jedes Gebäude" einer von vier Gefährdungsklassen zugeordnet werden. Die Gefährdungsklassen sind nach Wiederkehrperioden eingeteilt. Während für Gebäude in Gefährdungsklasse 1 nur alle 200 Jahre mit einem Hochwasser zu rechnen ist, betragen die Wiederkehrperioden für Gefährdungsklasse 2 50 – 100 Jahre, für Gefährdungsklasse 3 10 – 50 Jahre und für Gefährdungsklasse 4 10 Jahre<sup>28</sup>. Ab 2012 konnten sich Hauseigentümer in den Bundesländern Niedersachsen und Sachsen über eine Website über die Gefährdungsklasse ihres Gebäudes in-

---

<sup>27</sup> PRISCHING, 84 f., mit weiteren Hinweisen; QUINTO, Versicherungssysteme, 41, mit weiteren Hinweisen; Vgl. auch "Brennpunkt Klima Schweiz", 139 ff.

<sup>28</sup> Naturgefahrenreport GDV 2013, 16.

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

formieren<sup>29</sup>. Im Jahr 2015 wurde ZÜRS in "*Kompass Naturgefahren*" umbenannt. Aktuell (Stand September 2016) sind die Risiken Hochwasser, Starkregen, Sturm/Hagel, Blitz/Überspannung und Erdbeben erfasst, wobei neu die Bundesländer Sachsen-Anhalt und Berlin hinzugekommen sind. Das Risiko wird neu pro Standort mit farbigen Balken dargestellt<sup>30</sup>.

Gemäss Aussagen der Versicherungswirtschaft aus dem Jahre 2013 sind 99 % aller Gebäude in Deutschland gegen Hochwasser versicherbar. Auch für Gebäude in der Gefährdungsklasse 4 (heute wohl violett auf der Farbskala) sei Versicherungsschutz bei entsprechenden Schutzmassnahmen machbar. Selbst für das restliche eine Prozent der Gebäude könne in vielen Fällen eine individuelle Versicherungslösung angeboten werden<sup>31</sup>.

Eine Untersuchung der Verbraucherzentrale Sachsen vom Oktober 2013 hat die tatsächliche Bereitschaft der Versicherer, Gebäude in der Gefährdungsklasse 4 zu versichern, getestet:

- 50 in Deutschland tätige Versicherer, welche den relevanten Versicherungsmarkt abdecken, wurden mittels Fragebogen aufgefordert, für die Gefährdungsklasse 4 ein Prämienangebot zu unterbreiten.
- Parallel dazu fragte ein Bürger für sein Haus in Grimma, welches in der Gefährdungsklasse 4 eingeordnet ist und bereits 2002 und 2013 von Überschwemmungen betroffen war, bei 49 Versicherungen um Versicherungsschutz gegen Überschwemmung an.

Das Resultat war in jeder Hinsicht ernüchternd<sup>32</sup>:

- Aufgrund der ausgewerteten Fragebogen gingen keine ausreichenden Angebote ein, sodass für die Gefährdungsklasse 4 keine Prämienübersicht geschweige denn ein Prämienvergleich erstellt werden konnte.

---

<sup>29</sup> Es handelte sich um eine Testversion (der damalige link [www.zuers-public](http://www.zuers-public) ist mittlerweile inaktiv); Naturgefahrenreport 2012, GDV, Berlin November 2012, 38 f. (Naturgefahrenreport GDV 2012).

<sup>30</sup> Vgl. [www.kompass-naturgefahren.de](http://www.kompass-naturgefahren.de). Es handelt sich um eine Pilotversion. Die Skale reicht von gelb (mässige Gefährdung) über rot (mittlere bis hohe Gefährdung) bis violett (sehr hohe Gefährdung).

<sup>31</sup> Naturgefahrenreport GDV 2013, 16 f.

<sup>32</sup> Verbraucherzentrale Sachsen, Vertragsschlussverhalten von Versicherungsunternehmen zur Elementarschadenversicherung – Eine Untersuchung der Verbraucherzentrale Sachsen im Oktober 2013, 04.12.2013, [www.verbraucherzentrale-sachsen.de](http://www.verbraucherzentrale-sachsen.de), Rubrik Themen/Versicherungen/Wohngebäude/Downloads (Verbraucherzentrale Sachsen, Untersuchung).

- Auf die Anfrage des Grimmaer Bürgers reagierten immerhin 31 Versicherer (65 %). Von diesen lehnten jedoch 16 Versicherer, d. h. ein Drittel der ursprünglich angefragten Versicherer (49), Versicherungsschutz gegen Überschwemmung ausdrücklich ab. Am Ende erhielt der Bürger nur zwei konkrete Angebote für eine Überschwemmungsversicherung.

Wer somit sein Wohngebäude in der Risikozone 4 versichern wollte, hatte kaum Aussicht auf Erfolg. Betreffend Gefährdungsklasse 3 war das Angebot der Versicherungswirtschaft gemäss Fragebogen zwar besser, aber alles andere als komfortabel. Die Prämienangebote für ein typisches Eigenheim im Wert von EUR 300'000 überschritten mehrmals die Grenze von EUR 500<sup>33</sup>.

Die Situation hat sich leider auch in der jüngsten Vergangenheit nicht verbessert, wie eine Reportage des Ersten Deutschen Fernsehens (ARD) vom 17. August 2016 zeigt<sup>34</sup>.

Daraus lässt sich folgender Schluss ziehen: Diejenigen Hauseigentümer, welche Versicherungsschutz gegen Hochwasser benötigen, erhalten keinen oder nur teuren Schutz. Problemlos ist der Versicherungsschutz nur für diejenigen, welche dem Risiko Hochwasser wenig ausgesetzt sind.

In Deutschland muss deshalb von einem *Marktversagen* gesprochen werden. Die Versicherungswirtschaft ist entgegen ihren eigenen Verlautbarungen nicht in der Lage oder willens, dort, wo wirklich ein Bedarf nach Überschwemmungsversicherung besteht, ein passables oder überhaupt ein Angebot zu machen. Stattdessen ist zu beobachten, dass die Versicherer bezüglich Altbeständen von Überschwemmungsversicherungen aus DDR-Zeiten mit Kündigung drohen<sup>35</sup>.

Unter dem Konzept der freiwilligen Versicherung profitieren paradoxerweise nicht die Hauseigentümer, sondern die Versicherer von der Freiwilligkeit. Wer

---

<sup>33</sup> Verbraucherzentrale Sachsen, Untersuchung (Fn. 32).

<sup>34</sup> Sendung PlusMinus, Reportage "Wie die Politik einen wirksamen Versicherungsschutz verhindert", ARD, 17.08.2016, 21:45 Uhr.

<sup>35</sup> Verbraucherzentrale Sachsen, Untersuchung (Fn. 32). Die ZEIT online, "Zwangsversichert gegen Flut", 11.06.2013.

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

Versicherungsschutz benötigt, erhält ihn nicht. Wer Versicherungsschutz hat, verliert ihn spätestens nach einem Schadenfall.

Die Voraussetzungen für einen effektiven Schutz gegen die Folgen des Klimawandels sind unter dem Konzept der freiwilligen Versicherung, wie das Beispiel Deutschland zeigt, nicht erfüllt:

- Ein flächendeckender Versicherungsschutz, und zwar gerade für bereits existierende, risikoexponierte Gebäude, kann nicht angeboten werden;
- Mangels Angebot erübrigt sich ein Diskurs bezüglich Prämien. Bereits die Prämien für durchschnittliche Risiken sind teilweise sehr hoch;
- Das Verhalten der Versicherer in Deutschland belegt, dass insbesondere bei der Hochwasser-Versicherung das Problem der negativen Auslese besteht. Diese Risiken sind nicht finanzierbar, weshalb sie von den Versicherern entweder nicht gezeichnet oder abgebaut werden.
- Wenn trotz mehrfacher Überschwemmungen und intensiver Aufklärungs- und Werbekampagnen – beides über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren – die durchschnittliche Versicherungsdichte für Elementarschadenversicherungen immer noch bei nur 38 % liegt, in besonders betroffenen Gebieten bei nur rund 45 % (VGL. ZIFF. I.B), ist auf Selbstverantwortung und -vorsorge kein Verlass. Der Appell, sich zukünftig gegen Hochwasser zu versichern, ist nach dem Erhalt von Staatshilfe und der Reparatur der Schäden rasch vergessen. Zahlreiche Hauseigentümer verstehen ausserdem nicht, weshalb sie sich versichern sollen, während der Nachbar weiterhin auf Staatshilfe setzt und sich die Prämien spart.

Ein Vergleich zwischen mehreren europäischen Ländern zeigt, dass die *Versicherungsdichte* mit zunehmender Marktregulierung im Sinne einer Versicherungspflicht bis hin zu einer Pflichtversicherung, unter Verzicht auf eine Risikodifferenzierung der Prämien, stark ansteigt und letztlich zu einer Versicherungsdichte von 100 % führt. Der freie Markt hat dagegen jeweils eine sehr tiefe Versicherungsdichte zur Folge<sup>36</sup>.

Das Ziel einer für alle zahlbaren, flächendeckenden und umfassenden, insbesondere Hochwasser einschliessenden Elementarschadenversicherung und da-

---

<sup>36</sup> SCHWARZE/HOLTHAUSEN/LOCHER/QUINTO/WAGNER, Sichern und Versichern im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, Berlin/Bern/Zürich/Frankfurt a. O., August 2015, unterstützt durch die Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen, 21 (SCHWARZE et al., Sichern und Versichern; Der Bericht kann über [www.praeventionsstiftung.ch](http://www.praeventionsstiftung.ch) heruntergeladen werden).

mit ein effektiver Schutz gegen die Folgen des Klimawandels, ist mit dem Konzept der freiwilligen Vorsorge bzw. freiwilligen Versicherung nicht erreichbar. Dieses Konzept ist deshalb – wie das Beispiel Deutschland hinlänglich zeigt – gescheitert.

## **B. Versicherungspflicht**

Unter Versicherungspflicht ist die Pflicht jedes Hauseigentümers, sich gegen Naturgefahren zu versichern, zu verstehen. Sie wird begrifflich auch als "Versicherungspflicht" bezeichnet.

Mit einer Versicherungspflicht können gewichtige Nachteile des Konzepts der freiwilligen Versicherung behoben werden:

- Das Samariterproblem kann vermieden werden. Da jedes Gebäude versichert ist, verlässt sich der Hauseigentümer nicht mehr auf Staatshilfe. Der Staatshaushalt wird massgeblich entlastet. Im Katastrophenfall werden keine staatlichen Mittel für die Wiederherstellung von Privateigentum gebunden, sondern stehen für die Reparatur von Verkehrs- und weiterer Netzinfrastruktur (Wasser, Energie, etc.) sowie die Gesundheitsversorgung zur Verfügung;
- Das Problem der negativen Auslese kann zumindest gemildert werden. Sollten diejenigen Versicherungen, welche die Elementarschadendeckung anbieten, die Schäden untereinander bis zu einem gewissen Grad in einem Schadenpool ausgleichen, so lassen sich die Auswirkungen einer allfälligen Konzentration schlechter Risiken bei einem einzelnen Versicherer praktisch ganz vermeiden. Ein Beispiel dafür ist der Schweizer Elementarschaden-Pool der Privatversicherer in den Kantonen ohne Kantonale Gebäudeversicherung (s. unten).

Die Versicherungspflicht kann durch verschiedene Mechanismen sichergestellt werden:

- Der Versicherungsnehmer wird durch gesetzliche Vorschrift verpflichtet, sich gegen Elementarschäden zu versichern. Dies muss mit einem Kontra-

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

hierungszwang auf Seiten der Versicherer kombiniert werden, da schlechte Risiken sonst kaum Versicherungsschutz finden. Ein Schadenpool kann hier für einen Ausgleich unter den Versicherern sorgen.

- Als Variante kann eine indirekte Verpflichtung im Sinne einer zwingenden Deckungserweiterung festgeschrieben werden, wonach eine Grundversicherung (z. B. Feuerversicherung) automatisch auch die Deckung gegen Elementarschäden mitumfasst. Dieses System findet sich in Frankreich<sup>37</sup> und in beschränktem Umfang in der Schweiz (s. nachfolgend). Allerdings bedingt ein lückenloser Versicherungsschutz, dass auch die Grundversicherung obligatorisch ist, da sonst die Deckungserweiterung unterlaufen werden kann.

In sieben schweizerischen Kantonen ohne (öffentlich-rechtliche) Kantonale Gebäudeversicherung, den sog. GUSTAVO-Kantonen<sup>38</sup>, wird die Elementarschadenversicherung von Gebäuden mittels zwingender Deckungserweiterung sichergestellt. Dieses System ist folgendermassen ausgestaltet:

- Gemäss Art. 33 VAG<sup>39</sup> müssen private Feuerversicherer die Elementarschadendeckung in den Versicherungsschutz einschliessen. Der Deckungsumfang und der Prämientarif sind für alle Versicherer einheitlich geregelt;
- Art. 173 ff. AVO<sup>40</sup> legt den Deckungsumfang, insbesondere die versicherten Gefahren, im Detail fest. Erfasst sind Hochwasser, Überschwemmung, Sturm, Hagel, Lawinen, Schneedruck, Felssturz, Steinschlag und Erdbeben, nicht jedoch Erdbeben;
- Laut Art. 171 Abs. 1 AVO muss der "Vollwert" versichert sein. Damit ist der Neuwert gemeint, sprich die Kosten der Wiederherstellung bzw. die Neubaukosten, wenn das Gebäude beschädigt oder zerstört wird. Dieses Verständnis hat sich auch in der Praxis bzw. den konkreten Versicherungsprodukten durchgesetzt<sup>41</sup>;

---

<sup>37</sup> In Frankreich sind die Erstversicherer von Gesetzes wegen verpflichtet, bei bestimmten Grundversicherungen (insbesondere Feuer) auch die Elementargefahren, vor allem Überschwemmung, zu versichern. Sie können jedoch einen massgeblichen Teil des Risikos an den staatlichen Rückversicherer Caisse Centrale de Réassurance abgeben (vgl. [www.ccr.fr](http://www.ccr.fr)).

<sup>38</sup> Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Innerrhoden, Wallis (Valais), Obwalden.

<sup>39</sup> Vgl. Fussnote 9.

<sup>40</sup> Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen, kurz Aufsichtsverordnung (AVO).

<sup>41</sup> Vgl. zum Begriff "Vollwert" die Diskussion HSU/STUPP (Hrsg.), Basler Kommentar zum VAG, Basel 2013, Art. 33 N 55.

- Trotz "Vollwert" gilt jedoch bei grossen Schadenereignissen eine obere Leistungsbegrenzung, welche pro Ereignis für den einzelnen Versicherungsnehmer bei CHF 25 Mio., für alle betroffenen Versicherungsnehmer zusammen bei CHF 1 Mrd. liegt. Die Versicherungsleistungen werden mit anderen Worten falls nötig gekürzt, damit diese Limiten nicht überschritten werden (Art. 176 AVO);
- Für Wohn- und Landwirtschaftsgebäude gilt ein Selbstbehalt von 10 % der Entschädigung, mindestens CHF 1'000 und höchstens CHF 10'000, für Gewerbe- und Industrie ein solcher von 10 % der Entschädigung, mindestens CHF 2'500 und höchstens CHF 50'000 (Art. 175 Abs. 1 lit. d VAG);
- Der von den Versicherern ausgearbeitete Prämientarif bedarf der Genehmigung durch die FINMA<sup>42</sup> (Art. 177 f. AVO). Es handelt sich um eine Einheitsprämie, welche momentan bei CHF 0.46 pro CHF 1'000 Versicherungssumme liegt (Prämiensatz 0.46 ‰);
- Laut Gesetz kann der Bundesrat falls nötig einen Schadenpool anordnen, um den Schadenausgleich zwischen den Privatversicherern zu ermöglichen, damit das Problem der negativen Auslese zu vermeiden und letztlich die Zahlbarkeit der Prämien sicherzustellen (Art. 33 Abs. 5 lit. b VAG). Die Privatversicherer haben jedoch freiwillig den Schweizerischen Elementarschaden-Pool gegründet, welcher seit 1953 für den Schadenausgleich sorgt<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Eidgenössische Finanzmarktaufsicht.

<sup>43</sup> Vgl. zur Elementarschadenversicherung die Publikation der FINMA, Elementarschadenversicherung in der Schweiz (ES-Versicherung), Historie und Anwendungsbereich, Bern 15.10.2013; zu Entwicklung und Ausgestaltung des Elementarschaden-Pools vgl. GRETENER, Die Versicherung von Elementarschäden durch die privaten Sachversicherer in der Schweiz, Zürich 2011. Ausserdem finden sich auf der Homepage des Schweizerischen Versicherungsverbandes, [www.svv.ch](http://www.svv.ch), jeweils aktuelle Informationen zur privaten Elementarschadenversicherung und dem genannten Pool.

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

## C. Pflichtversicherung

### 1. Kantonale Gebäudeversicherungen als Beispiel

Über 80 % des schweizerischen Gebäudebestandes und der entsprechenden Gebäudewerte werden durch das System der Kantonalen Gebäudeversicherungen (*KGV*) versichert<sup>44</sup>. Bei den KGV handelt es sich um kantonale, selbständige, öffentlich-rechtliche Anstalten, welche für ihr jeweiliges Kantonsgebiet die Versicherung von sämtlichen Gebäuden aller Art (Wohngebäude, Industrie/Gewerbe, Verwaltung) gegen Feuer- und Elementarschäden übernehmen, und zwar ausschliesslich. Sie verfügen über ein rechtliches Monopol, welches im jeweiligen Gebäudeversicherungsgesetz, der Basis jeder KGV, verankert ist. Die Hauseigentümer müssen sich aufgrund des ebenfalls in den Gebäudeversicherungsgesetzen enthaltenen Obligatoriums gegen Feuer- und Elementarschäden versichern, und sie dürfen sich aufgrund des Monopols nur bei der jeweils zuständigen KGV gegen diese Gefahren versichern. Das Versicherungsobligatorium ist demnach mit einem Monopol kombiniert<sup>45</sup>.

Beim KGV-Monopol handelt es sich um ein sozialpolitisch und polizeilich begründetes Monopol. Es soll mittels der grösstmöglichen Solidargemeinschaft mit maximalem Risikoausgleich, nämlich 100 % der Hauseigentümer und Versicherten, einen für alle zahlbaren und umfassenden Versicherungsschutz gewährleisten. Gleichzeitig sind die KGV in der Schadenprävention und Feuerwehr (Intervention) tätig, es handelt sich also um mehr als blosser Versicherungen, nämlich um integrierte Sicherheitsinstitutionen zum Wohle der Bevölkerung bzw. Einrichtungen der *Daseinsvorsorge*, welche im öffentlichen Interesse liegen (zur ESP nachfolgend). Kennzeichnend für die KGV ist denn auch das durch sie getragene *Leistungsdreieck Prävention-Intervention-Versicherung*<sup>46</sup>.

Die Gebäude sind neben Feuer gegen die wesentlichen Elementargefahren, insbesondere Überschwemmung, Sturm und Hagel, versichert, und zwar zum

---

<sup>44</sup> Vgl. [www.kgvoline.ch](http://www.kgvoline.ch), Rubrik über die KGV; SCHWARZE et al., Sichern und Versichern, 13.

<sup>45</sup> Vgl. z. B. § 10 und 14 Gesetz über die Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ), Art. 9 und 11 Gebäudeversicherungsgesetz Kanton St. Gallen, § 7 Gebäudeversicherungsgesetz Kanton Aargau.

<sup>46</sup> Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichts BGE 124 I 25; SCHWARZE et al., Sichern und Versichern, 13, 17 f.

Neuwert und unlimitiert<sup>47</sup>. Das Erdbebenrisiko ist allerdings ausgeschlossen (VGL. ZIFF. IV).

Aufgrund der umfassenden Solidargemeinschaft, der Synergien durch Prävention und Intervention (Reduktion der Schäden), den Wegfall von Marketingkosten und das fehlende Gewinnstreben sind die KGV in der Lage, die Gebäude je nach KGV zu zwei bis drei Mal tieferen Prämien als die Privatassekuranz zu versichern<sup>48</sup>.

## **2. Elementarschadenprävention (ESP) als Bestandteil der Versicherung**

### **a. Information als Ausgangspunkt der Elementarschadenprävention**

Um Elementarschäden zu verhindern, ist zunächst das Erkennen der Gefahr nötig. Diesem Zweck dienen die kantonalen Gefahrenkarten, welche Aufschluss über die Risiken im Siedlungsgebiet aufgrund gravitativer Naturgefahren, insbesondere Überschwemmung, geben. Bezüglich letztgenannter Gefahr ist mittlerweile (Stand Juni 2016) 96 % der gesamtschweizerischen Fläche erfasst. Die Kantone und schliesslich auch die Gemeinden sind verpflichtet, die Gefahrenkarten in die Richt- und Nutzungsplanung (insbes. Zonenplanung) umzusetzen<sup>49</sup>. Die Gefahrenkarten sind jeweils über Web-Portale der Kantone öffentlich zugänglich und zeigen auf, ob und in welcher Gefahrenzone ein Gebäude oder Grundstück liegt<sup>50</sup>.

Bezüglich Hagel, neben Überschwemmung und Sturm die bei den KGV schadenmässig bzw. quantitativ am stärksten ins Gewicht fallende Naturgefahr<sup>51</sup>, gibt das von den KGV entwickelte Hagelregister Auskunft über die Widerstandsfähigkeit von Materialien und Bauteilen der Gebäudehülle. Hersteller können ihr Bauprodukt bezüglich Hagelwiderstands (HW) prüfen und in das Hagelregister eintragen lassen. Empfohlen wird HW 3 (Skala HW 1 - 5), d. h.

---

<sup>47</sup> Vgl. als Beispiel § 12 und 15 Gebäudeversicherungsgesetz Kanton Aargau.

<sup>48</sup> SCHWARZE et al., 15.

<sup>49</sup> Vgl. Bundesamt für Umwelt (BAFU), Thema Naturgefahren,

[www.bafu.admin.ch/naturgefahren](http://www.bafu.admin.ch/naturgefahren).

<sup>50</sup> Für den Kanton Zürich z. B. [www.naturgefahren.zh.ch](http://www.naturgefahren.zh.ch).

<sup>51</sup> Vgl. [www.irv.ch](http://www.irv.ch), Rubrik Statistik.

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

ein Produkt übersteht Hagelkörner von 3 cm Durchmesser ohne Schaden. Das Hagelregister ermöglicht es somit Bauherren und Planern, das geeignete Bauprodukt auszusuchen<sup>52</sup>.

Hauseigentümer, Bauherren und Planer finden zudem über die von den KGV gemeinsam mit den Privatversicherern und dem SIA<sup>53</sup> betriebene Plattform [www.schutz-vor-naturgefahren.ch](http://www.schutz-vor-naturgefahren.ch) zahlreiche Informationen, Anleitungen und Tipps zum Schutz von bestehenden oder geplanten Gebäuden vor Naturgefahren durch geeignete bauliche und andere Massnahmen. Nicht nur einfach verständliche Informationen für Hauseigentümer, sondern auch Wegleitungen für Planer (Ingenieure/Architekten) können heruntergeladen werden. Die einzelnen KGV stellen zudem auf ihren eigenen Homepages oder eigens dafür eingerichteten Websites wertvolle Informationen und Tipps zur ESP zur Verfügung<sup>54</sup>. Der SIA als Dachverband der Planer hat zudem 2013 das naturgefahrengerechte Planen und Bauen zu einem Kernthema des SIA erklärt und unternimmt seitdem Anstrengungen, dieses in seine Normen zu integrieren<sup>55</sup>.

#### **b. Schutzziele und Präventionspflicht als Vorgaben**

Damit angesichts der Herausforderung Klimawandel die Solidargemeinschaft der Versicherten nicht übermässig strapaziert wird, ist eine Orientierung an Schutzzielen mittelfristig unumgänglich. Wie verbindlich solche Schutzziele sein sollen, ist eine andere Frage. Ein Beispiel für verbindliche Schutzziele ist die Regelung für die Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen. Um uneingeschränkten Versicherungsschutz in Anspruch nehmen zu können, muss das Gebäude eine gewisse Widerstandsfähigkeit aufweisen, nämlich beispielsweise Schutz vor Überschwemmung bis zu einem Ereignis mit Wiederkehrperiode von 100 Jahren (HQ100<sup>56</sup>) und HW 3 bezüglich Hagel<sup>57</sup>. Der Zielerreichung wird mittels Schadenverhütungspflicht des Hauseigentümers Nachachtung verschafft. Diese verlangt im Sinne einer Obliegenheit (VGL. ZIFF. III.C.d), dass Gebäude so gebaut werden, dass sie gegen Elementargefahren angemessen ge-

---

<sup>52</sup> Vgl. die zahlreiche Informationen zum Hagelregister unter [www.praever.ch](http://www.praever.ch), Rubrik Elementarschadenprävention, sowie [www.vkf.ch](http://www.vkf.ch), Rubrik Services.

<sup>53</sup> Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein.

<sup>54</sup> Vgl. beispielsweise die von der GVZ betriebene Website [www.schuetzen-sie-ihr-haus.ch](http://www.schuetzen-sie-ihr-haus.ch).

<sup>55</sup> Vgl. [www.sia.ch](http://www.sia.ch), Thema Naturgefahren, mit verschiedenen Artikeln und Merkblättern zum Herunterladen. Der Hagelschutz ist beispielsweise in die SIA-Norm 261/1 "Einwirkungen auf Tragwerke, Ergänzende Festlegungen" integriert, allerdings besteht noch Verbesserungspotential.

<sup>56</sup> "H" bezieht sich auf Hochwasser, "Q" auf die hydrographische Durchflussmenge.

<sup>57</sup> Art. 20bis Gesetz über die Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen i. V. m. Art. 32quater Verordnung zum Gebäudeversicherungsgesetz.

schützt sind und/oder die verhältnismässigen Massnahmen getroffen werden, um künftige Schäden zu verhindern<sup>58</sup>.

**c. Objektschutzmassnahmen als zentrales Mittel**

Das in der Praxis zentrale Mittel zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit, sei dies aufgrund von Empfehlungen oder verbindlichen Schutzzielen, sind bauliche Vorkehren und Massnahmen am Gebäude, sog. Objektschutzmassnahmen.

Ausgehend von den Gefahrenkarten verlangen mittlerweile zahlreiche Baubehörden, teilweise in Zusammenarbeit mit der jeweiligen KGV, für Neu- und Umbauten sowie Nutzungsänderungen in einer gefährdeten Zone einen Objektschutznachweis. Dieser hat das Gefahrenpotential (aufgrund von Überschwemmung, Rutschungen oder Steinschlag) sowie die geplanten Schutzmassnahmen aufzuzeigen. Der Objektschutznachweis ist Teil der Baubewilligung<sup>59</sup>. Die KGV ihrerseits stützen sich bezüglich Objektschutznachweis oder schlicht Objektschutzmassnahmen entweder, soweit vorhanden, auf die Präventionspflicht des Hauseigentümers und/oder weitere Bestimmungen des jeweiligen Gebäudeversicherungsgesetzes (mit zusätzlich ausführenden Verordnungsbestimmungen), welche vom Hauseigentümer die zur Verhütung von (Elementar)-Schäden erforderlichen Massnahmen verlangen<sup>60</sup>.

Bei Objektschutzmassnahmen in Bezug auf bestehende Gebäude spielt die Verhältnismässigkeit eine herausragende Rolle. Je nach gesetzlicher Regelung ist bei bestehenden Gebäuden ein erster Schaden nötig, um Objektschutzmassnahmen zu verlangen, oder der Schadeneintritt ist zumindest ein Grund, um in je-

---

<sup>58</sup> Art. 20 Gesetz über die Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen i. V. m. Art. 32 und 32bis Verordnung zum Gebäudeversicherungsgesetz.

<sup>59</sup> Vgl. z. B.: Arbeitshilfen für Umsetzung Gefahrenkarte Hochwasser bei Neu- und Umbauen, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) Kanton Zürich und GVZ, 10.11.2014; Verweis auf Leitfaden Objektschutz und Formulare Objektschutznachweis unter [www.raumenticklung.tg.ch](http://www.raumenticklung.tg.ch) für den Kanton Thurgau sowie unter [www.gvasg.ch](http://www.gvasg.ch), Rubrik Elementarschadenprävention/Unterstützung Planer für den Kanton St. Gallen.

<sup>60</sup> Vgl. z. B. Art. 15 Gebäudeversicherungsgesetz Kanton Graubünden und Art. 8 Verordnung zum Gebäudeversicherungsgesetz, § 39 Abs. 1 Gesetz über die Gebäudeversicherung Kanton Zürich, § 12 Abs. 4 und 5 Gebäudeversicherungsgesetz Kanton Aargau mit § 5 f. Verordnung zum Gebäudeversicherungsgesetz.

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

dem Fall eine Objektschutzmassnahme einzufordern. Weitere Kriterien, auch ohne Schadenfall, sind oftmals eine besondere Elementarschadengefährdung und eine positive Kosten/Nutzen-Analyse<sup>61</sup>.

Mehrere KGV fördern Objektschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden finanziell. Der Hauseigentümer muss ein entsprechendes Gesuch stellen und bei positiver Prüfung beteiligt sich die KGV teilweise an den Kosten<sup>62</sup>.

#### **d. Versicherungsrechtliche Massnahmen**

Die meisten KGV haben aufgrund ihrer gesetzlichen Grundlagen die Möglichkeit, ein Fehlverhalten der Hauseigentümer bei der ESP, sprich die Unterlassung verhältnismässiger Objektschutzmassnahmen, zu sanktionieren. Bei Nichtumsetzung angeordneter Objektschutzmassnahmen erlaubt der in praktisch allen Gebäudeversicherungsgesetzen enthaltene Grund der unfachgemässen oder besonders risikobehafteten Konstruktion oder Bauausführung den Ausschluss aus der Versicherung<sup>63</sup>. Die Kürzung von Versicherungsleistungen wird i. d. R. explizit an ein Verschulden des Hauseigentümers, beispielsweise die offenkundige Missachtung der Präventionspflicht, geknüpft<sup>64</sup>.

#### **e. Fazit**

Die bereits vorhandene und zukünftig noch stärkere Integration der ESP bei den KGV leistet zweifellos einen wirkungsvollen Beitrag zur Begrenzung des Schadenpotentials und zur Entlastung der Solidargemeinschaft. Damit wird die Versicherbarkeit von Elementarschäden auch langfristig gewährleistet.

## **D. Schlussfolgerung**

Die freiwillige Versicherung ist angesichts der zahlreichen Fehlanreize (insbes. Samariterproblem), der notorisch zu tiefen Versicherungsdichte und des Markt-

---

<sup>61</sup> Vgl. z. B. Art. 15 Gebäudeversicherungsgesetz Kanton Graubünden und Art. 8 Verordnung zum Gebäudeversicherungsgesetz, Art. 20 Gesetz über die Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen mit Art. 32 und 32bis Verordnung zum Gebäudeversicherungsgesetz.

<sup>62</sup> Vgl. Verordnung über Beiträge zur Verhütung von Elementarschäden des Kantons St. Gallen, § 40 Abs. 1 lit. b Gebäudeversicherungsgesetz Kanton Aargau und § 7 ff. Elementarfondsverordnung des Kantons Aargau.

<sup>63</sup> Vgl. z. B. Art. 10 Abs. 1 Sachversicherungsgesetz Kanton Nidwalden und Art. 16 Abs. 1 Gebäudeversicherungsgesetz Kanton Graubünden.

<sup>64</sup> Vgl. § 27 Abs. 2 Gebäudeversicherungsgesetz Kanton Aargau und Art. 33 Abs. 2 Ziff. 1 Gesetz über die Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen.

versagens keine Lösung. Die Schadenfinanzierung ist mit diesem Konzept alles andere als gesichert.

Demgegenüber beseitigt eine Versicherungspflicht die wichtigsten Fehlanreize und führt zu einer hohen Versicherungsdichte, womit die Schadenfinanzierung der Schäden einstweilen weitgehend gesichert ist.

Um die Schadenfinanzierung angesichts des Klimawandels auch langfristig zu gewährleisten, bietet die Pflichtversicherung die überzeugendste Lösung. Es werden nicht nur sämtliche Fehlanreize beseitigt, sondern die Schadenfinanzierung wird auch auf die bei weitem kostengünstigste Art und Weise gewährleistet, und zwar sowohl für die Hauseigentümer und die Gesamtbevölkerung wie auch den Staat und die Versicherung selbst. Die Versicherbarkeit wird damit auch langfristig erhalten. Die Lösung ist zudem nachhaltig, da aufgrund der Leistungserbringung Prävention-Intervention-Versicherung "aus einer Hand" bzw. den damit verbundenen Synergien die Qualität der Schadenfinanzierung gegenüber anderen Konzepten erhöht ist und das Schadenpotential laufend reduziert wird.

## **IV. Erdbebenversicherung**

### **A. Ausgangslage in der Schweiz**

#### **1. Risikopotential**

In den letzten rund 700 Jahren haben sich in der Schweiz nur wenige stärkere Erdbeben ereignet<sup>65</sup>. Trotzdem besteht auch in der Schweiz eine Erdbebengefährdung. Die Regionen Wallis, Basel, St. Galler Rheintal und Innerschweiz sind gemäss Erdbebengefährdungskarte von 2015 besonders gefährdet, die üb-

---

<sup>65</sup> Vgl. Schweizerischer Erdbebendienst SED der ETH Zürich, [www.seismo.ethz.ch](http://www.seismo.ethz.ch), Rubrik Erdbebengefährdung.

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

rigen Regionen weniger. Eine Region ohne Erdbebengefährdung gibt es in der Schweiz nicht<sup>66</sup>. Führende Wissenschaftler sind sich einig, dass auch in der Schweiz ein starkes Erdbeben möglich ist und wieder eintreten wird, die Frage ist nur wann<sup>67</sup>.

Mit der Erdbebengefährdung nicht zu verwechseln ist das *Erdbebenrisiko*. Dieses hängt nicht nur von der Erdbebengefährdung, sondern auch von der Bodenbeschaffenheit, der Wertekonzentration, der Verletzlichkeit und den verursachten Folgekosten ab. In den letzten 100 Jahren hat das Erdbebenrisiko signifikant zugenommen<sup>68</sup>. In Basel würde ein mit dem Erdbeben von Amatrice vom 24. August 2016 vergleichbares Erdbeben bzw. ein solches mit einer Magnitude von 6 - 6.3 je nach Schätzung exorbitante Sachschäden von CHF 50 - 140 Mrd. verursachen<sup>69</sup>.

Alleine die Gebäude haben in der Schweiz einen Versicherungswert von über CHF 2'800 Mrd. Dazu kommt der Wert des Gebäudeinhalts (Mobiliar, Maschinen, Waren) von über CHF 700 Mrd. und die Infrastruktur (Strassen, Eisenbahn, etc.) mit über CHF 500 Mrd.<sup>70</sup>. Die Schweiz vereinigt somit Sachwerte von rund CHF 4'000 Mrd. auf sich. Alleine der Kanton Zürich umfasst einen Gebäudeversicherungswert von CHF 463.88 Mrd.<sup>71</sup>. Auch wenn der Kanton Zürich weniger erdbebengefährdet ist als Basel, ist das Erdbebenrisiko alles andere als vernachlässigbar. Die seismische Gefährdung führt *im Verbund mit* der Beschaffenheit des Untergrundes, den betroffenen Sachwerten und der Verletzlichkeit der Gebäude auch im Kanton Zürich zu einem *hohen* Erdbebenrisiko<sup>72</sup>.

---

<sup>66</sup> Vgl. SED, [www.seismo.ethz.ch](http://www.seismo.ethz.ch), Rubriken Erdbebenland Schweiz und Erdbebengefährdung, mit Erdbebengefährdungskarte; "Erdbebengefahr heraufgestuft", NZZ vom 02.09.2015, S. 14; "Unterschätztes Erdbebenrisiko", NZZ vom 25.08.2016, S. 14; "Erdbeben: Die Schweiz ist schlecht vorbereitet", Südostschweiz vom 25.08.2016, S. 16.

<sup>67</sup> "Der Fachmann mit dem Erdbebenblick", Glattaler vom 28.10.2016, S. 3; "Auch hier kann es stark beben", Interview mit Prof. Dr. Stefan Wiemer, Direktor SED, Zürcher Unterländer vom 15.09.2014, S. 15.

<sup>68</sup> "Umgang mit Naturgefahren", 43.

<sup>69</sup> "Erdbebengefahr heraufgestuft", NZZ vom 02.09.2015, S. 14; "Der Fachmann mit dem Erdbebenblick", Glattaler vom 28.10.2016, S. 3; "Verzweifelter Kampf gegen die Zeit", NZZ vom 25.08.2016, S. 2.

<sup>70</sup> Vgl. [www.kgvonline.ch](http://www.kgvonline.ch), Kennzahlen, November 2015, sowie [www.pool.ch](http://www.pool.ch), Broschüre "Die flächendeckende Erdbebenversicherung" zum Herunterladen, Hrsg. VKF und SVV, Arbeitsgruppe für eine flächendeckende Erdbebenversicherung, Bern 2013.

<sup>71</sup> Geschäftsbericht Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) 2015, [www.gvz.ch](http://www.gvz.ch).

<sup>72</sup> Vgl. [www.gvz.ch](http://www.gvz.ch), Rubrik Versicherung/Erdbeben, Broschüre "Das Risiko von Erdbebensschäden in der Schweiz", gemeinsam herausgegeben u. a. mit dem SED, zum Herunterladen.

Die in dieser Region relativ schwache seismische Erdbebengefahr ist also deutlich zu relativieren.

Ein Grund für das hohe Erdbebenrisiko ist die hohe Verletzlichkeit der Gebäude. Erst seit 2003<sup>73</sup> werden bei der Erstellung von Gebäuden die technischen Normen für erdbebensicheres Bauen vermehrt beachtet, wobei bis heute von einer systematischen Einhaltung dieser Normen nicht die Rede sein kann und eine baurechtliche Kontrolle aktuell nur in 7 von 26 Kantonen überhaupt stattfindet<sup>74</sup>. Da die weitaus meisten Gebäude in der Schweiz vor 2003 erstellt wurden, ist davon auszugehen, dass rund 80 % der Gebäude in der Schweiz *nicht* erdbebensicher sind<sup>75</sup>. Lediglich der Bund und die Kantone gewährleisten bei der Erstellung ihrer *eigenen* Gebäude seit wenigen Jahren systematisch eine erdbebensichere Bauweise, wobei diese Gebäude nur einen Bruchteil des gesamten schweizerischen Gebäudebestandes ausmachen. Abgesehen davon sind zahlreiche ältere Bundes- und Kantonsbauten nicht erdbebensicher – bis 2030 sollen die wichtigsten Bundesbauten diesbezüglich nachgerüstet sein und innert der nächsten 20 Jahre sollen Bundesgebäude mit hohem Erdbebenrisiko und hoher Bedeutung (sog. Lifeline-Bauten) identifiziert, priorisiert und wenn möglich erdbebenmässig optimiert sein<sup>76</sup>.

## 2. Erhebliche Versicherungslücke

Die Erdbebengefahr ist sowohl bei den KGV wie auch bei der Elementarschadenversicherung nach VAG<sup>77</sup> (GUSTAVO-Kantone) ausgeschlossen<sup>78</sup>. Es besteht somit kein obligatorischer Versicherungsschutz gegen Erdbeben<sup>79</sup>.

---

<sup>73</sup> Dies ausgehend von den einschlägigen technischen Normen des SIA von 2003 und 2004, nämlich den Tragwerksnormen SIA 260 - 267 (Jahr 2003) und dem Merkblatt SIA Nr. 2018 "Überprüfung bestehender Gebäude bezüglich Erdbeben" (Jahr 2004).

<sup>74</sup> "Umgang mit Naturgefahren", 44.

<sup>75</sup> "Erdbebensicherheit von Gebäuden – Rechts- und Haftungsfragen", Faltblatt, Hrsg. Stiftung für Baudynamik und Erdbebeningenieurwesen, Schweizer Gesellschaft für Erdbebeningenieurwesen und Baudynamik, Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht, 2010.

<sup>76</sup> "Umgang mit Naturgefahren", 44 f.

<sup>77</sup> Vgl. Fussnote 9.

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

Lediglich im Kanton Zürich ist die Erbebengefahr durch die zuständige KGV (Gebäudeversicherung Kanton Zürich GVZ) obligatorisch unter dem Monopol versichert. Allerdings ist der Versicherungsschutz auch hier lückenhaft. Für die Schadendeckung stehen nur die Mittel des Erdbebenfonds zur Verfügung. Dieser verfügt aktuell mit Hilfe von Rückversicherungsdeckungen über eine Kapazität von CHF 1 Mrd. pro Erdbebenereignis, wobei pro Jahr zwei Ereignisse abgedeckt werden können<sup>80</sup>. Alleine die Stadt Zürich umfasst einen Gebäudeversicherungswert von CHF 145.868 Mrd. (2015)<sup>81</sup>. Somit würde die Versicherungskapazität nicht annähernd ausreichen, um auch nur einen der 12 Stadtkreise bei katastrophaler Beschädigung wieder aufzubauen. Die Versicherungsleistungen pro Hauseigentümer müssten demnach aufgrund fehlender Kapazität massiv gekürzt werden. Die Deckung würde sehr wahrscheinlich lediglich dann genügen, wenn die Stadt Zürich bloss von Ausläufern eines weiter entfernten (z. B. Basel) katastrophalen Erdbebens getroffen würde. Abgesehen davon ist zu berücksichtigen, dass pro Hauseigentümer ein Selbstbehalt von 10 % des Versicherungswertes, mindestens aber CHF 50'000, besteht.

Um im Schadenfall wenigstens gewisse Mittel zur Verfügung zu haben, bilden 17 KGV (ohne GVZ und Gebäudeversicherung Bern GVB) den Schweizerischen Pool für Erdbebedeckung. Dieser Pool umfasst aktuell eine Kapazität von CHF 2 Mrd. pro Erdbebenereignis, wobei pro Jahr zwei Ereignisse im Gebiet dieser 17 KGV "abgedeckt" sind<sup>82</sup>. Beim Pool handelt sich allerdings *nicht* um eine Versicherung, denn die Hauseigentümer haben keinen Anspruch auf Leistungen. Vielmehr werden die Mittel den KGV der betroffenen Gebiete zur Verfügung gestellt, und diese entscheiden, wie sie die Mittel einsetzen. Es handelt sich somit um eine freiwillige, limitierte Zahlung dieser 17 KGV (darunter Basel-Stadt) an die Hauseigentümer. Auch hier reicht die Kapazität bei Weitem nicht aus. Das Gebiet dieser 17 KGV umfasst Gebäudeversicherungswerte von rund CHF 1'550 Mrd. und alleine Basel vereinigt einen Gebäudeversicherungswert von CHF 81.1 Mrd. (2015) auf sich. Für Basel alleine werden die Sachschäden bei einem katastrophalen Erdbeben (wie 1356) heute auf CHF 50 - 140

---

<sup>78</sup> Vgl. z. B. § 19 Gebäudeversicherungsgesetz Kanton Basel-Stadt, Art. 12 Abs. 1 lit. c Gebäudeversicherungsgesetz Kanton Graubünden, sowie für das GUSTAVO-Gebiet Art. 173 Abs. 3 lit. e AVO.

<sup>79</sup> "Umgang mit Naturgefahren", 46.

<sup>80</sup> § 21 Gebäudeversicherungsgesetz Kanton Zürich; [www.gvz.ch](http://www.gvz.ch), Rubrik Versicherung/Erdbeben; "Umgang mit Naturgefahren", 46.

<sup>81</sup> Geschäftsbericht GVZ 2015.

<sup>82</sup> Vgl. [www.pool.ch](http://www.pool.ch), sowie "Umgang mit Naturgefahren", 46.

Mrd. geschätzt<sup>83</sup>. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass der Schweizerische Erdbebenpool selbst den fehlenden Versicherungsschutz als "Sicherheitsrisiko" betrachtet<sup>84</sup>.

Einzelne Privatversicherungen und die Gebäudeversicherung Bern (GVB) über ihre Tochter GVB Privatversicherungen AG bieten zwar freiwillige Zusatzversicherungen gegen Erdbeben an. Die Prämien sind wenig transparent und sollen gemäss einzelnen Pressestimmen sehr hoch sein<sup>85</sup>. Laut einer in den Medien präsentierten Untersuchung der Zürich Versicherungs-Gesellschaft ist die Versicherungsdichte (Versicherungsquote)<sup>86</sup> bezüglich freiwilliger Erdbebenversicherung sehr tief und liegt meist im einstelligen Prozentbereich. Auch die besonders stark betroffenen Kantone Basel-Stadt und Basel-Land weisen nur eine Versicherungsdichte von 16.6 bzw. 10.6 % auf, das Wallis eine solche von 31 %<sup>87</sup>. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Erfahrungen aus Italien i. S. Erdbeben und Deutschland i. S. Überschwemmung. In Italien ist trotz durchschnittlich alle 4 - 5 Jahre auftretenden schweren Erdbeben kaum jemand gegen Erdbeben versichert<sup>88</sup>. Auf den Umstand, dass in Deutschland trotz langjähriger, aufwändiger Informationskampagnen und mehrerer Überschwemmungskatastrophen die durchschnittliche Versicherungsdichte für Überschwemmungsversicherungen bloss bei 38 % liegt, wurde bereits hingewiesen (VGL. ZIFF. I.B.1). Mit Informationskampagnen können die Hauseigentümer offensichtlich nicht zum Umdenken bewegt werden und das Samariterproblem (Staatshilfe) setzt falsche Anreize und untergräbt die Motivation zur Eigenvorsorge zusätzlich (VGL. ZIFF. II.A UND III.A).

<sup>83</sup> Vgl. Referenzen in Fussnote 69 und 82; Gebäudeversicherung Basel-Stadt, [www.gvbs.ch](http://www.gvbs.ch), Downloads, Geschäftsbericht 2015, 7; Finanzstatistik VKF 2015. Vgl. auch "Weiterhin keine Versicherung gegen Erdbeben", St. Galler Tagblatt vom 21.10.2016, S. 22, sowie "Weiter wenig Schutz bei Erdbeben", Thurgauer Zeitung vom 21.10.2016, S. 21.

<sup>84</sup> Vgl. [www.pool.ch](http://www.pool.ch), Rubrik Services/Erdbebenversicherung.

<sup>85</sup> Vgl. "Lawinentote in Basel", AZ Fricktal vom 01.09.2016, S. 33, wo von CHF 1'000 Prämie gesprochen wird.

<sup>86</sup> Prozentualer Anteil der Hauseigentümer mit freiwilliger Versicherung gegen Erdbeben.

<sup>87</sup> "Hausbesitzer ignorieren Erdbebenversicherung", Sonntagszeitung vom 06.11.2016, S. 9; Auch im Kanton St. Gallen ist die Versicherungsdichte mit nur 2.2 % sehr tief, vgl. "Risiko ist vergleichsweise gross", Werdenberger & Obertoggenburger, 17.11.2016, S. 3.

<sup>88</sup> "Nichts aus der Geschichte gelernt", NZZ vom 07.11.2016, S. 5.

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

Der Versicherungsschutz in der Schweiz gegen Erdbeben ist somit in jeder Hinsicht völlig ungenügend, und dies trotz einem doch relativ hohen Erdbebenrisiko. Das Schadenpotential lässt sich zudem kaum verringern, da die weitaus meisten Gebäude nicht erdbebensicher sind.

## **B. Projekt einer gesamtschweizerischen obligatorischen Erdbebenversicherung**

Angesichts dieser Situation wurden ausgehend von der im Parlament angenommenen Motion Fournier ("Obligatorische Erdbebenversicherung") unter Federführung des EFD<sup>89</sup> verschiedene Varianten einer gesamtschweizerischen obligatorischen Erdbebenversicherung ausgearbeitet. In der Konsultation bei Parteien, Versicherungen und Verbänden stiess folgendes Konzept auf eine mehrheitliche Zustimmung<sup>90</sup>:

- In der ganzen Schweiz obligatorische Versicherung von Gebäuden und Abräumungskosten, aber nicht von Fahrhabe (Mobiliar);
- Einheitsprämie, die bei rund 0.12 ‰ bzw. 12 Rappen pro CHF 1'000 Versicherungssumme liegt, was bei einem Gebäude mit einem Versicherungswert von CHF 700'000 zu einer Prämie von CHF 84 führt;
- Selbstbehalt von 5 ‰ der Versicherungssumme;
- Kapazität von CHF 20 Mrd. für ein 500-Jahr-Ereignis
- Finanzierung durch die Hauseigentümer, Versicherer und die öffentliche Hand (Bund), und zwar in folgender Reihenfolge: Selbstbehalt, Versicherungsleistung und schliesslich gemeinsame Leistung von Versicherern und Bund. Die erste Mrd. nach dem Selbstbehalt wäre alleine durch die Versicherer zu tragen, während die weiteren 19 Mrd. hälftig durch die Versicherer und den Bund zu tragen wären;

---

<sup>89</sup> Eidgenössisches Finanzdepartement.

<sup>90</sup> Motion Fournier vom 09.06.2011 (Nr. 11.3511), angenommen im Ständerat am 27.09.2011 und im Nationalrat am 14.03.2012, vgl. [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch); Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Erdbebenversicherung, Vorschläge für eine Regelung, 18.07.2013; Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Bericht des EFD über die Resultate der informellen Konsultation zu den Vorschlägen über eine Erdbebenversicherung vom 06.11.2013; Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motion 11.3511 Fournier "Obligatorische Erdbebenversicherung" vom 20.06.2014.

- Koordinierte Schadenabwicklung mit dualer Schadenorganisation, d. h. im Epizentrum zentral gesteuerte, gemeinsame Schadenerledigung, in Gebieten mit geringen Schäden Abwicklung durch die zuständige Versicherung;
- Umsetzung durch eine föderale Struktur gestützt auf die bisherigen Versicherungsträger. Rechtsgrundlage ist ein Konkordat zwischen allen Kantonen und die angepasste AVO für die GUSTAVO-Kantone. In den Kantonen mit KGV führen die KGV die Erdbebenversicherung durch, in den GUSTAVO-Kantonen die Privatversicherungen. KGV und Privatversicherungen bilden gemeinsam einen Einheits-Schadenpool.

Trotz anfänglich guter Ausgangslage fand das Projekt aufgrund diverser politischer Widerstände schliesslich keine ausreichende Mehrheit, nicht zuletzt weil 6 Kantone dagegen opponierten<sup>91</sup>.

Auch die alternativ dazu gestützt auf eine Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt eingebrachte Bundeslösung hat aktuell (Stand Dezember 2016) wenig Realisierungschancen, nicht zuletzt aufgrund des Widerstands des Hauseigentümergebietes Schweiz (HEV)<sup>92</sup>. Diese Variante möchte das oben dargelegte Versicherungsmodell gestützt auf eine andere Rechtsgrundlage, nämlich eine Bundeskompetenz in der Bundesverfassung, realisieren. Damit stellt sich für die Zukunft die Frage, ob ein Projekt nur mit Beteiligung derjenigen Kantone, welche der Erdbebenversicherung vorbehaltlos zustimmen, einen valablen Ausweg darstellt.

## C. Schlussfolgerung

Auch wenn Erdbeben hierzulande selten sind, ist die Schweiz von einem *relativ hohen Erdbebenrisiko* betroffen. Die Erdbebengefahr ist eine besondere Natur-

---

<sup>91</sup> "Konkordat obligatorische Erdbebenversicherung", Walliser Bote vom 12.05.2016, S. 5;

"Bundesrat kapituliert vor sechs Kantonen", Berner Zeitung BZ vom 26.03.2016.

<sup>92</sup> Standesinitiative Basel-Stadt "Einführung einer eidgenössischen Erdbebenversicherung" vom 10.06.2015 (Nr. 15.310), abgelehnt durch den Ständerat am 20.09.2016 und durch die vorberatende nationalrätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie am 18.10.2016.

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

gefahr, da sie gegenüber allen anderen Naturgefahren ein viel höheres, ein ruinöses Schadenpotential aufweist. Eine Vorsorge ist deshalb unerlässlich. Aufgrund der völlig mangelhaften Erdbebensicherheit der schweizerischen Bausubstanz gilt dies umso mehr. Trotzdem ist ein finanzieller Schutz gegen Erdbebenschäden in der Schweiz kaum vorhanden. Die Folgen eines grossen Erdbebens wären somit katastrophal. Der Wiederaufbau würde wenn überhaupt nur schleppend stattfinden, Verarmung und wirtschaftlicher Niedergang wären die Konsequenz. Vor diesem Hintergrund ist das Fehlen einer gesamtschweizerischen obligatorischen Erdbebenversicherung eine unverantwortliche Lücke.

### **Literatur**

GROTEFELD/SIEMS, Elementarschadenversicherung, ZfV 24/2013 (GROTEFELD/SIEMS)

HSU/STUPP (Hrsg.), Basler Kommentar zum VAG, Basel 2013

PRISCHING, Schadenbewältigung nach Naturkatastrophen, Wien/Graz 2013 (PRISCHING)

QUINTO, Versicherungssysteme in Zeiten des Klimawandels, Zürich 2010, (QUINTO, Versicherungssysteme)

RASCHKY/SCHWARZE/SCHWINDT/WECK-HANNEMANN, Alternative Finanzierungs- und Versicherungslösungen, auch publiziert unter dem Titel Risikotransfersysteme für Naturkatastrophen in Deutschland, Österreich und der Schweiz – Ein theoretischer und empirischer Vergleich, DIW Berlin, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 77 (2008) 4

### **Materialien**

Anpassungen an den Klimawandel, Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 02.03.2012, Bern 2012

Bericht "Brennpunkt Klima Schweiz", Akademien der Wissenschaften Schweiz, Bern 2016 (Swiss Academies Reports Vol. 11 No. 5, 2016) ("Brennpunkt Klima Schweiz")

Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motion 11.3511 Fournier "Obligatorische Erdbebenversicherung" vom 20.06.2014

Bericht "Strategie Naturgefahren Schweiz, Sicherheitsniveau für Naturgefahren", Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT, Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern August 2013

Die Position der deutschen Versicherer 2016, GDV, Berlin 2016

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Bericht des EFD über die Resultate der informellen Konsultation zu den Vorschlägen über eine Erdbebenversicherung vom 06.11.2013

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Erdbebenversicherung, Vorschläge für eine Regelung, 18.07.2013

"Erdbebensicherheit von Gebäuden – Rechts- und Haftungsfragen", Faltblatt, Hrsg. Stiftung für Baudynamik und Erdbebeningenieurwesen, Schweizer Gesellschaft für Erdbebeningenieurwesen und Baudynamik, Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht, 2010

FINMA, Elementarschadenversicherung in der Schweiz (ES-Versicherung), Historie und Anwendungsbereich, Bern 15.10.2013

GRETENER, Die Versicherung von Elementarschäden durch die privaten Sachversicherer in der Schweiz, Zürich 2011

Herausforderung Klimawandel, GDV, Berlin Mai 2011 (Herausforderung Klimawandel, GDV)

Motion Fournier vom 09.06.2011 (Nr. 11.3511), angenommen im Ständerat am 27.09.2011 und im Nationalrat am 14.03.2012, vgl. [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)

Naturgefahrenreport 2012, GDV, Berlin November 2012 (Naturgefahrenreport GDV 2012)

Naturgefahrenreport 2013, GDV, Berlin Oktober 2013 (Naturgefahrenreport GDV 2013)

Naturgefahrenreport 2015, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV), Berlin September 2015 (Naturgefahrenreport GDV 2015)

Online-Serviceteil zum Naturgefahrenreport GDV 2013

Online-Serviceteil zum Naturgefahrenreport GDV 2015

OSBERGHAUS, The Determinants of Private Flood Mitigation Measures in Germany – Evidence from a Nationwide Survey, 2014, ZEW [Zentrum für Europäische Wirtschafts-forschung, Mannheim], publiziert in *Ecological Economics*, 2015

SCHWARZE/HOLTHAUSEN/LOCHER/QUINTO/WAGNER, Sichern und Versichern im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, Berlin/Bern/Zürich/Frankfurt a. O., August 2015, unterstützt durch die Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen (SCHWARZE et al., Sichern und Versichern; Der Bericht kann über [www.praeventionsstiftung.ch](http://www.praeventionsstiftung.ch) heruntergeladen werden)

Standesinitiative Basel-Stadt "Einführung einer eidgenössischen Erdbebenversicherung" vom 10.06.2015 (Nr. 15.310), abgelehnt durch den Ständerat am 20.09.2016 und durch die vorberatende nationalrätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie am 18.10.2016

Swiss Re, Mind the risk, Zürich 2013

"Umgang mit Naturgefahren in der Schweiz", Bericht des Bundesrats, Bern 24.08.2016 ("Umgang mit Naturgefahren")

Verbraucherzentrale Sachsen, Vertragsschlussverhalten von Versicherungsunternehmen zur Elementarschadenversicherung – Eine Untersuchung der Verbraucherzentrale Sachsen im Oktober 2013,

\* Fürsprecher/Rechtsanwalt, LL.M., Zürich

Der Text wurde im Rahmen des durch den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderten Forschungsprojekts "Naturgefahrenrecht. Grundlagen für Rechtshomogenität und Rechtseffizienz im Naturgefahrenmanagement", Universität Luzern, Lehrstuhl für öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums (Projektleitung: Prof. Dr. Roland Norer) erstellt. Es handelt sich um einen Vorabdruck. Der Text wurde am 24.11.2016 abgeschlossen.

## Schaden-Finanzierung und Versicherung von Gebäuden gegen Naturgefahren

---

04.12.2013, [www.verbraucherzentrale-sachsen.de](http://www.verbraucherzentrale-sachsen.de), Rubrik Themen/Versicherungen/Wohngebäude/  
Downloads (Verbraucherzentrale Sachsen, Untersuchung)