

**Auswertung des
Wissenschaftsgesprächs der Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen
vom 31. August bis 1. September 2011 in Flims, Graubünden/Schweiz**

„NACHHALTIG VORSORGEN - DEMOKRATISCH VERSICHERN“

Ausgestaltung von Risikotransfer-Systemen angesichts steigender Elementarschäden an Gebäuden

Steigende Elementarschäden führen zu wachsenden Problemen beim Risikotransfer im Rahmen bestehender Versicherungssysteme. Verteuerung der Versicherungsprämien, Deckungseinschränkungen bis hin zum Marktversagen und subsidiärer Schadenübernahme durch den Staat sind die Folge. Die entsprechende politische Diskussion wird durch Elementarkatastrophen jeweils belebt, ohne jedoch nachhaltige Lösungsansätze zu zeitigen. Neben der Langfristigkeit und Komplexität der Problemstellung dürfte dies auf das weitgehende Fehlen konsistenter wissenschaftlicher Grundlagen zurückzuführen sein.

Eine vernetzte wissenschaftliche Beschäftigung mit der Ausgestaltung von Risikotransfer-Systemen unter volkswirtschaftlichen, versicherungstechnischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Aspekten ist dringend notwendig. Die Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen stellte mit dem Wissenschaftsgespräch vom 31.08. - 01.09.2011 eine Plattform für die interdisziplinäre Auseinandersetzung im angesprochenen Problemumfeld unter massgeblichen, an der Problematik interessierten Vertreterinnen und Vertretern von Universitäten und Autorinnen und Autoren von Publikationen zur Verfügung.

Die vorliegende Auswertung des Wissenschaftsgesprächs wird primär zuhanden der Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorgenommen. Sie kann aber auch weiteren interessierten Kreisen als Anregung für wissenschaftliche Betätigung im Bereiche der Ausgestaltung von Risikotransfersystemen angesichts steigender Elementarschäden an Gebäuden dienen.

*Dr. Markus Fischer
Präsident der Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen (bis 31.12.2011)
Via Tignuppa 59
CH-7014 Trin
fischer.trin@bluewin.ch*

Inhalt

1. Ausgangslage	3
1.1. Steigende Elementarschäden führen zu Problemen beim Risikotransfer	3
1.2. Ergiebige Kantonale Gebäudeversicherungen	3
1.2.1 <i>In der Schweiz funktionieren zwei Gebäudeversicherungssysteme</i>	4
Kantonale Gebäudeversicherungen in 19 Kantonen (KGV)	4
Privatversicherungen in 7 Kantonen (GUSTAVO)	4
1.3. Elementarschaden-Vorsorge als öffentlich-rechtliche Aufgabe?	5
1.4. Wissenschaftliche Arbeit tut Not!	6
1.4.1. <i>Offene Fragen</i>	6
1.4.2. <i>Ungenügende wissenschaftliche Durchdringung</i>	6
1.4.3. <i>Ziele des Wissenschaftsgesprächs</i>	6
2. Durchführung des Wissenschaftsgesprächs	7
3. Ergebnisse in Thesenform	9
3.1. Ausgangsthesen	9
3.2. Umlenkung Risikotransfer	9
3.3. Risikosteuerung im Solidarverbund	9
3.4. Überlegenes KGV-System von Sichern und Versichern	10
3.5. Ordnungspolitisches und rechtliches Beharrungsvermögen	10
4. Weiter zu bearbeitende Fragestellungen	11
4.1. Ausgangsthesen	11
4.2. Umlenkung Risikotransfer	12
4.3. Risikosteuerung im Solidarverbund	12
4.4. Überlegenes KGV-System von Sichern und Versichern	13
4.5. Ordnungspolitisches Beharrungsvermögen	14
5. Protokollnotiz zum Wissenschaftsgespräch	155
6. Anhang: Gemeinschaftsorganisationen der Kantonalen Gebäudeversicherungen	20
VKF: Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen	20
IRV: Interkantonaler Rückversicherungsverband	20
Schweizerischer Pool für Erdbebendeckung	21
Präventionsstiftung der kantonalen Gebäudeversicherungen	21

1. Ausgangslage

1.1. Steigende Elementarschäden führen zu Problemen beim Risikotransfer

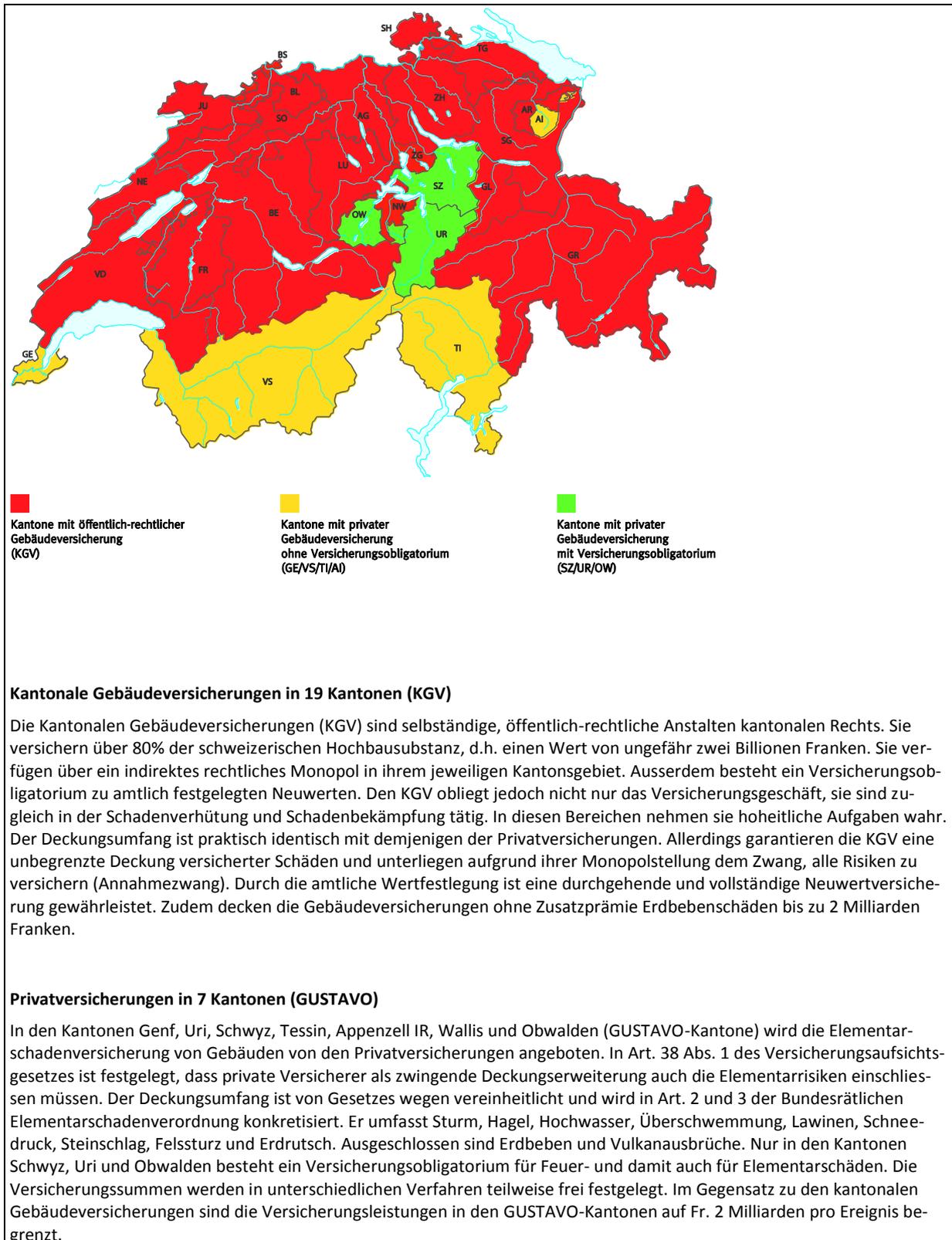
Unbestrittenermassen nehmen die Elementarschäden an Gebäuden in Europa zu. Wachsende Risikokonzentration, auch in gefährdeten Gebieten und häufigere, heftigere Elementarereignisse sind die Hauptursachen dieser Entwicklung. Derzeit sind keine Anzeichen für eine Trendwende in Sicht; die Gesellschaft wird weiterhin mit wachsenden Schäden rechnen müssen.

Als Folge dieser Entwicklung zeigen sich vermehrt Schwierigkeiten der Versicherungswirtschaft, die wachsenden Risiken zu übernehmen und Schäden abzudecken. Der für jede Versicherung entscheidende Risikoausgleich spielt unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen im Elementarschadenbereich ungenügend: in besonders gefährdeten Gebieten wird Deckung nur gegen exorbitante Prämien oder überhaupt nicht mehr angeboten. Damit werden die Eigentümer selbst zu Risikoträgern. Ist die Tragbarkeit für Betroffene bei Katastrophen oder schweren Einzelereignissen nicht mehr gegeben, erfolgt ein Risikotransfer zur öffentlichen Hand oder zur Gesellschaft ganz allgemein, sei dies im Rahmen individueller Insolvenzen oder von staatlichen sowie privat finanzierten Hilfsprogrammen. Die verloren gegangene Solidarität im Sachversicherungswesen wird in diesen Fällen durch eine Form der „Zwangssolidarität“ unter Einsatz von Steuermitteln oder der Wohltätigkeit ersetzt. Diese subsidiäre „gesellschaftliche Haftung“ verletzt das Gleichbehandlungsprinzip (z.B. unter Versicherten und Nicht-versicherten, Wohlhabenden und Bedürftigen, einzeln oder kollektiv Betroffenen) und das Verursacherprinzip (Verlagerung der Haftung vom Eigentümer, der mit seinem Gebäude das primäre Risiko setzt, zur Allgemeinheit). Ausserdem hat sie ungenügende präventive Wirkung und führt dadurch zu Mittelverschleiss.

1.2. Ergiebige Kantonale Gebäudeversicherungen

Eine integrale Problemlösung angesichts steigender Naturgefahren stellen die 19 Kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV) mit ihren Gemeinschaftsorganisationen in der Schweiz dar. Ihr System von Sichern und Versichern im Rahmen einer obligatorischen Risikogemeinschaft mit dem dreifachen Auftrag der Schadenverhütung, Schadenbekämpfung und Versicherung bringt flächendeckenden und erschwinglichen Versicherungsschutz für alle Gebäuderisiken. Dieses System ist über einen Zeitraum von 200 Jahren gewachsen. Es ist föderalistisch organisiert, basisdemokratisch unterlegt und kontrolliert. In den 7 restlichen Kantonen der Schweiz ist bundesrechtlich die Versicherung gegen Elementarschäden bei der Privatassekuranz vorgeschrieben (*vgl. Kasten*).

1.2.1 In der Schweiz funktionieren zwei Gebäudeversicherungssysteme



Insgesamt bringt die duale Ordnung der Elementarschadenversicherung in der Schweiz bedeutend bessere Ergebnisse als die sehr unterschiedlichen Regelungen in der Europäischen Union. Dabei ist die öffentlich-rechtliche Organisation der privatrechtlichen nicht nur wegen der deutlich tieferen Kosten klar überlegen, sondern auch dank der vollständigen Risikoabdeckung und transparenter, basisdemokratisch mitbestimmter Prozesse. Die föderalistische Organisation fördert mit der finanziellen Eigenverantwortung jeder Gebäudeversicherung bis zu einer Grossschadensgrenze die Vorbeugung und die korrekte, schnelle Schadenabwicklung. Erst im Katastrophenbereich wird eine weitergehende Solidarität im Rahmen der Gemeinschaftsorganisationen der KGV eingefordert.

Voraussetzung für das Funktionieren dieses Systems ist ein straff durchgeführtes Obligatorium, welches die innerkantonale Solidarität sichert. Nur im öffentlich-rechtlichen Kontext ist diese vorausschauende, schadenmindernde Solidarität dauernd organisierbar. Die Grundlage der konsequenten Prävention ist die Zusammenfassung aller Risiken bei einem Versicherer, also eine Monopolstellung, welche das Interesse an genügender Vorsorge bei einer Stelle bündelt. Unter diesen Voraussetzungen kann der Monopolversicherer den Mitteleinsatz zwischen Prävention und Schadenaufwand risikosteuernd optimieren. Monopol und Obligatorium, ergänzt durch die Zusammenfassung des vorbeugenden Brand- und Teilen des gebäudebezogenen Elementarschadenschutzes, der Feuerwehrführung und -förderung und der Versicherung unter einheitlicher Leitung begründen die Stärke und Kostengünstigkeit der öffentlich-rechtlichen Kantonalen Gebäudeversicherungen.

Rechtlich und politisch ist die heutige Organisation der öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen in der Schweiz anerkannt und abgesichert, dies insbesondere nach den wiederholten grossen Leistungen in schadenintensiven Jahren und einem Bundesgerichtsurteil, das unter anderem die grosse Ergiebigkeit und die Wirksamkeit der Prävention hervorhebt. Ein neueres Gutachten bestätigt zudem die europarechtliche Haltbarkeit des Gebäudeversicherungssystems, dies trotz des faktischen Monopolverbots in der EU. Dank der hoheitlichen Tätigkeit der KGV, vor allem im Bereiche der Schadenverhütung und ihrer solidarischen Ausrichtung kollidierten Monopol und Obligatorium nicht mit der Dienstleistungsfreiheit und dem EU-Wettbewerbsrecht.¹

Einen weittragenden Beitrag zur Stärkung der Effizienz im Bereiche der Naturgefahren leistet seit dem Jahre 2003 die Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen. Sie trägt mit ihren auf lange Sicht ausgerichteten Projekten zur Dämpfung der Elementarschadenintensität (Schadenaufwand im Verhältnis zum versicherten Wert) bei. *Informationen zu den Gemeinschaftsorganisationen der Kantonalen Gebäudeversicherungen sind unter 6. Anhang zu finden.*

1.3. Elementarschaden-Vorsorge als öffentlich-rechtliche Aufgabe?

Die vermehrte Verlagerung der Elementarschaden-Risiken zur öffentlichen Hand führt zur berechtigten Frage, inwieweit der Staat neben seinen heutigen verfassungsmässigen Aufgaben des Schutzes seiner Bürgerinnen und Bürger und deren Eigentum auch weitergehend in der Elementarschaden-Vorsorge tätig werden sollte. Die Integration von Prävention, Schadenbekämpfung und Versicherung unter einheitlicher Leitung kann, wie das Beispiel der Kantonalen Gebäudeversicherungen zeigt, erhebliche Vorteile generieren. Auch das Modell der Kontrahierungspflicht in sieben Schweizer Kantonen (GUSTAVO, *siehe Kasten*) bringt über die Bildung einer Zwangssolidargemeinschaft gute Resultate.

¹Quinto Cornel, Staatliche Versicherung gegen Elementarschäden in der EU und der Schweiz - Vereinbarkeit mit dem EU-Recht, Bern 2000, Seite 9

In der Güterabwägung sind Vorteile einer Zwangssolidarität dem Verlust an Marktfreiheit gegenüberzustellen. Ausserdem sind Fragen zur Abgrenzung zwischen öffentlicher und privater Verantwortung (Flächenschutz versus Objektschutz) sowie zur Wirtschaftlichkeit, zur gesellschaftlich/politischen Akzeptanz, zur rechtlichen Ausgestaltung und zur technischen Umsetzung entsprechender Modelle zu beantworten.

1.4. Wissenschaftliche Arbeit tut Not!

1.4.1. Offene Fragen

Die eingetretenen und absehbaren Auswirkungen der zunehmenden Schadenintensität an Gebäuden auf Wirtschaft, Gesellschaft, Recht und Politik sind bislang unzulänglich erfasst und beschrieben. Insbesondere fehlen weitgehend systematische und bereichsübergreifende Problemdarstellungen im Zeit- und Systemvergleich, Ursachenermittlung ausserhalb des naturwissenschaftlichen Bereiches und Untersuchungen der volkswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Konsequenzen der Entwicklungen. Ausserdem wären grundlegende staatspolitische Fragen im Umkreis der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie und deren Einschränkungen durch staatliche (Bau-)Auflagen zum Schutz der Allgemeinheit vor Leistungen zur Deckung von Elementarschäden zu klären.

1.4.2. Ungenügende wissenschaftliche Durchdringung

In den letzten Jahren sind verschiedentlich Publikationen zur geschilderten Problematik erschienen. In der Volkswirtschaftslehre und als Folge davon auch im Europarecht setzt sich ansatzweise die Auffassung durch, die umfassende Elementarschadenvorsorge, unter Einschluss des Risikotransfers, sei als öffentlich-rechtliche Aufgabe wirkungsvoller organisierbar als im heutigen dualen System von staatlichem Schutzauftrag und marktwirtschaftlicher Versicherungslösung. Diese Arbeiten sind aber nicht sehr zahlreich und kaum vernetzt. Obwohl sie zum Teil in der heutigen politischen und wissenschaftlichen Landschaft umstrittene Standpunkte vertreten, führten sie zu keinen kontradiktorischen Auseinandersetzungen. Offensichtlich haben sie wenig Beachtung gefunden und keine nachhaltigen Wirkungen gezeigt.

1.4.3. Ziele des Wissenschaftsgesprächs

Das von der Präventionsstiftung angeregte Wissenschaftsgespräch wollte massgebende Personen, die wissenschaftliche Beiträge zur Problematik geleistet haben oder leisten könnten, zunächst in einem einmaligen Anlass zusammenführen. Ziel war die Erstellung einer Auslegeordnung und die Diskussion von wissenschaftlichen Betätigungsfeldern und Forschungsfragen, welche zur Weiterbearbeitung anstehen sowie die Bildung von Schwerpunkten und allenfalls Programmen für die wissenschaftliche Aufarbeitung. Damit sollte ein Ausgangspunkt für eine strukturierte, vernetzte wissenschaftliche Bearbeitung volkswirtschaftlicher, rechts-, und gesellschaftswissenschaftlicher sowie versicherungstechnischer Fragestellungen zum Risikotransfer angesichts steigender Elementarschäden geschaffen werden.

2. Durchführung des Wissenschaftsgesprächs

Termin

31.8./1.9.2011

Durchführungsort

Hotel Waldhaus Flims, Graubünden/Schweiz

Patronat

Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen in Zusammenarbeit mit Frau Univ. Prof. Dr. Hannelore Weck-Hannemann, Fakultät für Volkswirtschaft und Statistik, Institut für Finanzwirtschaft, Universität Innsbruck

Finanzierung

Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen

Teilnehmerkreis

Name	Titel/Funktion/Organisation/Firma
Ebnet Michael	Assistent, Universität Innsbruck, Institut für Finanzwissenschaft, Innsbruck
Feltscher Markus	Direktor Gebäudeversicherung Graubünden, Chur; designierter Präsident der Präventionsstiftung (ab 01.01.12)
Fischer Markus*	Dr., Präsident Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen, Bern
Fröhlich Bernhard*	Präsident Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen VKF, Bern; Direktor Basellandschaftliche Gebäudeversicherung, Liestal
Götz Andreas*	Vizedirektor Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern
Holenstein Matthias	Mitglied der Geschäftsleitung der Stiftung Risiko-Dialog, Winterthur
Jametti Mario	Assistant Professor, University of Lugano USI, Lugano
Kamber Martin	Stellvertretender Direktor Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen VKF und Interkantonaler Rückversicherungsverband IRV, Bern
Käppeli Dölf*	Direktor Gebäudeversicherung Luzern, Luzern
Koch Bernhard	Professor Dr., Universität Innsbruck, Institut für Zivilrecht, Innsbruck
Moser Jolanda	Geschäftsführerin Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen, Assistentin der Direktion VKF/IRV, Bern
Müller Heinz*	Direktor Berner Fachhochschule Architektur, Holz und Bau, Burgdorf
Oldenburg Frank	Leiter Geschäftsbereich Elementarschadenprävention, Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen VKF, Bern
Quinto Cornel	Rechtsanwalt, LL.M., Poledna Boss Kurer AG, Zürich
Rossier Alain*	Direktor Solothurnische Gebäudeversicherung, Solothurn
Schneider Peter W. *	Direktor Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen VKF und Interkantonaler Rückversicherungsverband IRV, Bern
Schwarze Reimund	Professor Dr., Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig (UFZ), Universität Frankfurt/Oder und Universität Innsbruck, Institut für Finanzwissenschaft, Innsbruck
Thieken Annegret	Dr. rer. nat. habil., Stellvertretende Direktorin Climate Service Center CSC, Hamburg
von Ungern Thomas	Professor Dr., Université Lausanne, Ecole des Hautes Etudes Commerciales HEC, Lausanne
Weck-Hannemann Hannelore	Professorin Dr., Universität Innsbruck, Institut für Finanzwissenschaft, Innsbruck

* Mitglied des Stiftungsrats der Präventionsstiftung

Moderation

Prof. Dr. Hannelore Weck-Hannemann,
Universität Innsbruck, Institut für Finanzwissenschaft, Innsbruck

Prof. Dr. Schwarze Reimund,
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig (UFZ), Universität Frankfurt/Oder und
Universität Innsbruck, Institut für Finanzwissenschaften, Innsbruck

Dr. Markus Fischer, Präsident Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen

Programm

Mittwoch, 31. August 2011, 14.00 bis 18.30

Begrüssung/Einführung/Vorstellung	<i>Fischer</i>
Impuls-Referat 1: Grundlegende Gedanken zur Problematik	<i>Fischer</i>
Bestandes-Aufnahme Publikationen/Diskussion	<i>Weck-Hannemann</i>
Identifikation von Forschungsfeldern und –fragen	<i>Weck-Hannemann</i>
Kurzvorstellung Versicherung von Elementarschäden in der Schweiz	<i>Fischer</i>

Donnerstag, 01. September 2011, 08.00 bis 12.15

Schwerpunktbildung (Impulsreferat 2, Diskussion)	<i>Schwarze</i>
Ermittlung konkreter Interessen der Gesprächsteilnehmer	<i>Weck-Hannemann</i>
Ansätze für ein Forschungsprogramm Weiteres Vorgehen/Schlussdiskussion	<i>Weck-Hannemann</i>

Donnerstag, 01. September 2011, 13.30 bis 16.00:

fakultative Exkursion im Interessensbereich der Elementarschadenprävention (Gefahrenzonenbildung/Interventionskarte am Beispiel der Interventionskarte Wasser, Ilanz)	<i>Fischer</i>
--	----------------

3. Ergebnisse in Thesenform

Der inhaltliche Verlauf des Wissenschaftsgesprächs ist in einer Notiz zusammengefasst worden (siehe Ziff. 5).

Im Folgenden wird die Diskussion in Form von Thesen als „Ideen-Kaskade“ in Stichworten nachgezeichnet:

3.1. Ausgangsthesen

(1) Das Gebäudeeigentum *hat für Eigentümer und Staat grosse Bedeutung*. Das Haus bindet hohe (für Eigentümer oft existentielle) Vermögenswerte, bietet Wohn- und Arbeitsraum, schützt Menschen und ihre (auch ideellen) Güter, prägt Landschaft und Ortsbild, setzt Risiken bei Zerstörung (Personen-/Sach-/ökologische Risiken), bildet wichtiges Steuersubstrat.

(2) *Die Risiken durch Naturgefahren steigen*. Bebauung von Gefahrengebieten, leichtere Bauart, steigende Wertkonzentration, Klimawandel führen zu wachsender Bedrohung des Gebäudebestandes durch gravitative und meteorologische Naturereignisse.

3.2. Umlenkung Risikotransfer

(3) *Der Risikotransfer wird zunehmend problematischer*. In wachsender Masse ist eine Verteuerung und ein teilweises Marktversagen bei der Sachversicherung im Naturgefahrenbereich feststellbar. Folge: subsidiäre Haftung des Staates/der Allgemeinheit bei Katastrophen und grossen Einzelereignissen.

(4) *Steigende Belastung der Allgemeinheit durch Elementarschäden an Gebäuden bedingt die öffentlich-rechtliche Organisation der Elementarschaden-Vorsorge*. Risikoverlagerung zum Staat erfordert zunehmende staatliche Eingriffe in die Organisation von Schadenvermeidung, -minderung, -abwehr und -versicherung (Raumplanung, Präventions-, Interventions- und Versicherungsregulierungen).

3.3. Risikosteuerung im Solidarverbund

(5) *Mit wirksamer Prävention können Schäden eingedämmt werden*. Wirtschaftlich gerechtfertigte Schutzvorkehrungen in der Fläche (-> öffentliche Hand) und am Objekt (-> Eigentümer) tragen zur Verminderung von Risiken bei.

(6) *Risikosteuerung unter einheitlicher Leitung und demokratischer Kontrolle schafft volkswirtschaftliche Mehrwerte*. Die Zusammenfassung von Schadenprävention und Versicherung unter einheitlicher, öffentlich-rechtlich geregelter Verantwortung ermöglicht besonders effiziente Risikosteuerung (Optimierung Mitteleinsatz).

(7) *(Zwangs-)Solidarität glättet Risiken und vermindert Kosten*. Die Bildung von umfassenden (Zwangs-)Solidargemeinschaften vermeidet Risikoselektion und führt mit akzeptablen Kosten zur vollständigen Versicherungsdeckung. Extremrisiken werden durch Massnahmen auf ein in der Solidargemeinschaft akzeptiertes Niveau vermindert.

Erstes Fazit: *Eine öffentlich-rechtlich organisierte Elementarschadenvorsorge ist notwendig (System GUSTAVO oder KGV) und besonders wirkungsvoll, wenn sie in einem System von Pflichtversicherung*

und Versicherungspflicht unter einheitlicher Leitung Schadenprävention, Intervention und Versicherung umfasst (System KGV).

3.4. Überlegenes KGV-System von Sichern und Versichern

(8) Das KGV-System ist andern Risikotransfer-Systemen ökonomisch überlegen. Der Systemvergleich innerhalb der Schweiz und mit den umliegenden Ländern zeigt eine eindeutige gesamtökonomische Überlegenheit des KGV-Systems von Sichern und Versichern.

(8.1) -> es ist ein *solidarisches System* mit Zwangsmitgliedschaft, Risikoglättung, Annahmewang und vollständiger Risikoabdeckung (keine subsidiäre Haftung des Staates für versicherte Risiken); Gewährleistung tiefer Kosten.

(8.2) -> es ist ein *präventives System* durch die Möglichkeit der Risikosteuerung (optimierter Mitteleinsatz) im wettbewerbsfreien Raum. Prävention schafft auch ökologischen Nutzen (Schadenvermeidung, Verminderung Umweltschäden/Kontaminierung).

(8.3) -> es ist ein *demokratisch gesteuertes und kontrolliertes System* mit hoher Glaubwürdigkeit durch gesetzlich reguliertes Wohlverhalten im Rahmen öffentlich-rechtlicher Prinzipien (Legalität, Gleichbehandlung, Verhältnismässigkeit); Transparenz, basisdemokratische Mitbestimmung, Vertrauen und eine gewisse Systemkonkurrenz zu GUSTAVO-Kantonen (Leistungsvergleich).

(8.4) -> es ist ein *gesamtökonomisch sinnvolles System* mit sehr gutem gesellschaftlichem Kosten-/Nutzenverhältnis, hoher kundenorientierter Leistung bei tiefer Prämie und Übernahme staatlicher Aufgaben (Gebäudeschätzung, Feuerpolizei, Feuerwehr).

Zweites Fazit: Die Güterabwägung ergibt, dass die Vorteile der Zusammenfassung aller Gebäuderisiken im Elementarschadenbereich in einheitlich organisierte Zwangsrisikogemeinschaften höher zu werten sind, als der damit verbundene Verlust an Marktfreiheit.

3.5. Ordnungspolitisches und rechtliches Beharrungsvermögen

(9) In den KGV-Kantonen ist das System akzeptiert, aber in der Bevölkerung wenig bewusst. Es ist in kantonalem Recht explizit geregelt und auf Bundesverfassungsebene implizit (auch bundesgerichtlich) gesichert. Im Allgemeinen wird es als selbstverständlich wahrgenommen; positive Beurteilungen stützen sich auf die oberflächliche Feststellung der Preisgünstigkeit, allenfalls der besonderen Leistungsbereitschaft der KGV.

(10) In GUSTAVO-Kantonen ist die KGV-Lösung zwar bekannt, aber kein anzustrebender Zustand. Offensichtlich führen zunehmende Schadenbelastung und auch Kosten- und Leistungsvergleiche nicht zu erfolgsversprechenden politischen Vorstössen mit dem Ziel, ein kantonales Gebäudeversicherungs-Monopol und -Obligatorium einzuführen. Der Schutz der verfassungsmässigen Eigentumsfreiheit vor staatlichen Eingriffen wird nach wie vor höher bewertet als das Bedürfnis nach öffentlich-rechtlicher Regelung der Gebäudeversicherung mit Eingriffen in die Wettbewerbs- und Verfügungsfreiheit des Eigentümers.

(11) In den umliegenden Ländern ist die Schweizer Lösung nur in Fachkreisen als Variante zu den bestehenden Transfersystemen bekannt. Eine Umsetzung ist aufgrund historischer, gesellschaftlicher und politischer Gegebenheiten kaum denkbar. Aufgrund neuerer Publikationen setzt sich aber die Erkenntnis durch, dass die Schweizer Lösungen (KGV- und GUSTAVO-Modelle) mit dem Recht der Europäischen Union grundsätzlich kompatibel sind. Im Sachversicherungsabkommen mit der EU und in den GATT-Verträgen sind die Gebäudeversicherungsmonopole der Kantone ausdrücklich als akzeptierte Ausnahmen vorbehalten.

Drittes Fazit: Ordnungspolitische und historische Gründe sind bei der Beurteilung von Versicherungssystemen dominant. Die Versicherten geben sich mit der sie betreffenden tradierten Lösung zufrieden, selbst wenn sie um deren Mehrkosten und Leistungsdefizite wissen. In weiten (politischen) Kreisen werden ordnungspolitische und formalrechtliche Vorstellungen (Wirtschaftsfreiheit) höher gewertet, als die vollständige Risikoabdeckung in einer präventiven, volkswirtschaftlich kostengünstigen, aber die Wahlfreiheit einschränkenden Risikogemeinschaft.

Viertes Fazit: Offenbar ist es den KGV und ihren Gemeinschaftsorganisationen nicht ausreichend gelungen, die Vorteile ihres Systems derart zu kommunizieren und in die politische Meinungsbildung einzubringen, dass ihr System von Sichern und Versichern auch zukünftig bei fortschreitender Deregulierungsneigung und weiterer Annäherung der Schweiz an Europa in seinem Bestand gesichert wäre.

4. Weiter zu bearbeitende Fragestellungen

Aus den im vorangehenden Kapitel aufgestellten Thesen und den daraus gezogenen Schlüssen ergibt sich ein grundsätzlicher Begründungs-, Klärungs- und Erklärungsbedarf, der im Folgenden in *breiter Auslegeordnung* skizziert wird. Inwieweit sich Themen zur vertieften Bearbeitung anbieten, bleibt vorderhand offen. Dies hängt von der wissenschaftlichen Relevanz der aufgeworfenen Fragen und vom bereits greifbaren Bearbeitungs- und Dokumentationsstand ab.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Wissenschaftsgespräch sind eingeladen, die Fragestellungen zu verwerfen, zu vermehren, zu präzisieren, zu dokumentieren und allenfalls in ihrem Wirkungsbereich und im Austausch mit andern Interessierten weiterzuverfolgen.

Die Präventionsstiftung ist an Ihrer Meinung zu den Thesen und Fragestellungen sowie allfälligen wissenschaftlichen Vorhaben im umrissenen Bereich interessiert. Melden Sie Ideen und Vorhaben der Geschäftsstelle (jolanda.moser@vkf.ch).

Bei Interesse wird von der Präventionsstiftung eine digitale Plattform zum Ideenaustausch eingerichtet.

Die in Klammern gesetzten Ziffern vor den Themen/Fragestellungen beziehen sich auf den entsprechenden Thesen-Bereich aus Kapitel 3.

4.1. Ausgangsthesen

(1) Welche Bedeutung hat (in der Schweiz, in Deutschland und Österreich) das Gebäudeeigentum im Rahmen des Gesamtvermögens privater Haushalte? Differenzierte Darstellung Vermögensverteilung, Ertragsverteilung, Anteil am Gesamtvermögen, Nutzungsverhältnisse, Existenzsicherung, Altersvorsorge usw.

(1) Welche Bedeutung hat das Liegenschaftsvermögen für KMU (kleine und mittlere Unternehmen) als Bilanzwert und Betriebsstätte? Differenzierte Darstellung der bilanziellen und betrieblichen Bedeutung von selbst genutzten und als Vermögenswert gehaltenen Liegenschaften bestimmter Unternehmens-Kategorien und Bewertung derer Einflüsse auf die Ertragskraft und die Existenzsicherung des Betriebes und seiner Arbeitsplätze.

(1) Welche politische und volkswirtschaftliche Bedeutung hat das Gebäudeeigentum für den Staat? Darstellung der Vermögenshaltung in Liegenschaften im Verhältnis zum gesamten privaten und öffentlichen Vermögen, Beitrag zum BIP und zum Steuerertrag, politisch/soziale Implikationen usw.

(1) Welche das Gebäudeeigentum betreffenden gesellschaftspolitischen Entwicklungen sind absehbar und wie wirken sie sich auf das Gebäudeeigentum und den Risikotransfer aus? Abschätzung und Bewertung der möglichen Wirkungen von anstehenden und zu erwartenden Veränderungen in der Rechtssetzung und -anwendung, im Staatshaushalt, in den Kapitalmärkten usw.

(1) Aufgrund welcher Faktoren steigen die Gebäude-Elementarschadenrisiken? Ausweis *erfolgter* Steigerungen über die letzten 30 Jahre, Lokalisierung des erfolgten Zuwachses bei auslösenden Faktoren wie Veränderung der Gefährdung (unter Einschluss von Klimaänderungen), Technologiewandel, Volumensteigerung, Wertsteigerung, Differenzierung nach Gebäudestandorten, -Qualitäten, -Grössen usw.

(1) Wie wirken sich langfristige Veränderungen des Klimas auf die *zukünftige* Entwicklung der Gebäuderisiken in der Schweiz aus? Auswertung und Synthese begründeter Klimaszenarien auf den Gebäudebestand, differenziert nach Prozessen und Regionen.

4.2. Umlenkung Risikotransfer

(3) Wie haben sich Versicherungsdichte, Deckungsverhältnisse und Prämien in elementarschadengefährdeten Gebieten seit 1995 entwickelt? Analyse anhand ausgewählter Regionen mit Vergleich Deutschland, Österreich und Schweiz (KGV und GUSTAVO).

(3) Inwieweit sind in Deutschland, Österreich und in der Schweiz im Zeitvergleich Verlagerungen der Risikotragung von Privatversicherungen auf Eigentümer und subsidiär auf die öffentliche Hand und die Allgemeinheit (Spenden, Zinsvergünstigungen staatlicher Banken usw.) nachweisbar/bezifferbar? Darstellung anhand der Schadenregulierung anhand von Elementar-Grossereignissen seit 1995 mit regionaler Differenzierung.

(4) Inwieweit rechtfertigt die wachsende Schadenintensität, verbunden mit Kostenverlagerungen zur öffentlichen Hand, staatliche Eingriffe in den Risikotransfer mit Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit (Angebots-/Wahlfreiheit im Sachversicherungsgeschäft) und das Eigentumsrecht (Bildung von Zwangsrisikogemeinschaften, Präventionsvorschriften)?

(4) Wie wirkt sich grundsätzlich ein nach Kapitaldeckungsverfahren (Versicherung) organisiertes System, beziehungsweise ein System nach Umlageverfahren (ad-hoc-Hilfe des Staates) auf die Wohlfahrt und Einkommensentwicklung und -verteilung in einem Land aus? Ökonomische Analyse, Systembewertung, allenfalls unter Berücksichtigung des spanischen Consorcio-Modells.

4.3. Risikosteuerung im Solidarverbund

(5) Inwieweit kann der Eigentümer mit Gebäudeschutzmassnahmen das Risiko vermindern? Empirischer Nachweis anhand effektiver Gebäude-Schadendaten/Objektschutzmassnahmen im Zeitvergleich und allenfalls mit Gegenüberstellung exemplarischer Situationsanalysen. Betrachtung unter Ausschluss von Flächenmassnahmen der öffentlichen Hand (Bachverbauungen, Lawinenschutz usw.).

(5) Ist eine Korrelation zwischen Höhe der Präventionsausgaben und der Anzahl Schäden/den Schadenskosten nachweisbar? Bislang fehlt ein wissenschaftlicher Nachweis dieser naheliegenden Vermutung.

(5) Wie wirken sich Präventionsmassnahmen ökonomisch aus? Umfassende Prüfung von Effizienzaspekten unter Einschluss von Kosten und Nutzen/ Angebots- und Nachfrageseite in gesamtgesellschaftlicher Betrachtungsweise. (Hinweis: die Frage der ökonomischen individuellen Zumutbarkeit von Gebäudeschutzmassnahmen zulasten des Eigentümers wird derzeit im Auftrag der Präventionsstiftung im Projekt „Wirtschaftlichkeit von Gebäudeschutzmassnahmen - EconoMe building“ durch ein Projektteam unter Leitung des SLF Davos bearbeitet).

(6) Schafft die Risikosteuerung im öffentlich-rechtlich geregelten System von Sichern und Versichern (koordinierte Vorsorge inkl. Raumplanung, Flächenschutz, Objektschutz, Intervention) der KGV-Kantone höhere volkswirtschaftliche Werte als unkoordinierte, privatwirtschaftliche Systeme mit unterschiedlichen Aufgabenträgern? Empirische Vergleiche der Wirksamkeit des Mitteleinsatzes und Untersuchung der determinierenden Einflussfaktoren für Unterschiede (wie Auswirkungen der rechtlichen Organisation, Missbrauchssteuerung, Abwicklungsgeschwindigkeit usw.).

(7) Wie können (Zwangs-)Solidaritätskonzepte begründet, ausgestaltet und auf Dauer erhalten werden und wo finden sie ihre Grenzen - Solidarität versus Individualität? Politische Willensbildung, „Generationenvertrag“, Vermeidung fiskalischer Komponenten, Kostengünstigkeit, Ausnahmen vom Annahmewang bei ausserordentlichen, selbst gewählten Risiken, Verpflichtung zur Risikoeindämmung mit zumutbaren Schutzmassnahmen gegen voraussehbare und abwendbare Gefahren, Verwaltung unter Anwendung öffentlich-rechtlicher Prinzipien (Legalität, Gleichbehandlung, Verhältnismässigkeit).

(7) Inwieweit sind im System von Sichern und Versichern der KGV innerhalb der Zwangsrisikogemeinschaft Differenzierungen bei Prämien, Selbstbehalten und Zuschüssen statthaft? Prinzip der Gleichbehandlung, Durchsetzung Monopol/Annahmewang, Solidarität versus Glättung (übermässiger) Risiken (wie weit ist die Solidarität durch übermässige Risiken strapazierbar?).

4.4. Überlegenes KGV-System von Sichern und Versichern

(8) Wo ist das System von Sichern und Versichern der KGV im Vergleich mit anderen Systemen überlegen, unterlegen, gleichwertig? Umfassender Systemvergleich (GUSTAVO, ausländische Regelungen) unter Einbezug der Aspekte Solidarität, Prävention, demokratische Mitspracherechte, Rechtssicherheit, gesamtökonomische Leistung, Perspektiven im Hinblick auf die zukünftige Risikoentwicklung.

(8) Wie wirkt sich die Organisation der Risikovermeidung und des Risikotransfers im System von Sichern und Versichern der KGV auf die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Elementarschadenvorsorge aus? Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrt, allenfalls im Vergleich mit andern Systemen.

(8) Inwieweit trägt das KGV-System zur rasch(er)en Überwindung volkswirtschaftlicher Schocks durch Naturereignisse bei? Deckung aller Risiken zum Neuwert, Kenntnis der betroffenen Werte, Abschätzung nach klaren Kriterien, Minimierung von Folgeschäden durch rasche Erledigung usw.

(8) Inwieweit zeitigt das System von Sichern und Versichern der KGV positive ökologische Aspekte? Grundsätzliche Zusammenhänge zwischen vollständiger Risikoabdeckung, wirksamer Ereignisbekämpfung und rascher/kompetenter Schadenerfassung/-Regulierung und potentiellen Umweltgefährdungen nach Schadenfällen; Vergleich mit andern Systemen; Versuch von Quantifizierungen.

(8) Wie ist das Argument der Kostengünstigkeit der KGV im Systemvergleich zu werten und bei der Argumentation für dieses System einzuschätzen? Preisargumente als individuell ausgerichtete Begründung der Freiheitseinschränkung durch Monopol und Obligatorium im Verhältnis zu anderen (volkswirtschaftlichen, politischen, ethischen) Argumenten.

(8) Wie lassen sich die Vorteile des Systems von Sichern und Versichern einfach, nachvollziehbar und nachhaltig in Politik und Bevölkerung überzeugend kommunizieren? Erhebung von Kommunikationsdefiziten, Aufarbeitung von Argumenten, Erarbeitung kommunikations-psychologischer Grundlagen.

4.5. Ordnungspolitisches Beharrungsvermögen

(8/9) Wie wird das System von Sichern und Versichern der KGV von den Hauseigentümern/von der (stimmberechtigten) Bevölkerung in den 19 KGV-Kantonen wahrgenommen? Differenzierte Untersuchung (Eigentümer/Mieter, Institutionelle/private Eigentümer/Industrie/Gewerbe, Eigentümer mit/ohne Schadenerfahrung, Stadt/Land, Westschweiz/Deutschschweiz, Altersgruppen usw.). Begründung der geäußerten Wahrnehmung/Beurteilung unter besonderer Berücksichtigung der Bedeutung des Preisargumentes im Vergleich mit andern Argumenten.

(9) Wie ist Gebäudeversicherungs-Lösung(en) in der Schweiz rechtlich begründet? Zusammenfassung der vorhandenen Publikationen (inkl. Gerichtsurteile) und Würdigung/Folgerungen.

(10) Inwieweit rechtfertigt die öffentlich-rechtliche Regelung des Risikotransfers im Elementarschadenbereich Einschränkungen der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie? Schutz der Allgemeinheit/des Staates vor Leistungsverpflichtungen aus Gebäudeschäden Privater mit Eingriffen in die Eigentums- und Handels-/Gewerbefreiheit durch Versicherungszwang, (Bau-)Auflagen usw. Abgrenzung staatliche Verantwortung gegenüber Eigentümer-Verantwortung

(10) Inwieweit sind Versicherungsausschlüsse (Ausnahmen vom Annahmewang) durch KGV bei nicht zonenkonformen Bauvorhaben (Bauen in Gefahrenzonen) rechtlich zulässig?

(10) Warum haben sich in der Schweiz zwei unterschiedliche Risikotransfer-Systeme entwickelt? Historisch/politische Analyse, Eruierung der Beweggründe, Bedeutung der Unterschiede zwischen Mittelland- und Alpenkantonen/Konfessionen (GUSTAVO: alpine und voralpine Kantone; katholisch: Genf ist ein Sonderfall mit eigener KGV bis ca. 1865).

(11) Wie wirken sich landesspezifische, gesellschaftliche, institutionelle und politische Voraussetzungen auf die Organisation der Risikovermeidung und des Risikotransfers aus? Wirkungen historischer Entwicklung, Föderalismus/Zentralismus, direkte/indirekte Demokratie usw.

(11) Wie kann in der Schweiz die heutige Regelung der Elementarschadenvorsorge, inkl. der Versicherung mit Obligatorium und Monopol bei einer weiteren Annäherung an die EU und Fortentwicklung der GATT-Vereinbarungen bewahrt werden? Erhaltung bei Weiterentwicklung bilateraler Verträge, einem EU-Beitritt, Weiterführung bestehender und Eingehung neuer internationaler Handelsabkommen und Staatsverträge.

5. Protokollnotiz zum Wissenschaftsgespräch

Grundlage: Protokoll (Michael Ebnet) - Ergänzungen (Hannelore Weck-Hannemann)

Wissenschaftsgespräch der Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen vom 31. August - 01. September 2011 im Waldhaus Flims, Schweiz

Version: 20.09.2011 – Grundlage:
Protokoll (Michael Ebnet) – Ergänzungen (Hannelore Weck-Hannemann)

Mittwoch, 31. August 2011

Begrüssung/Einführung/Vorstellung

- Der Fokus soll die sozialwissenschaftliche/gesamtgesellschaftliche Perspektive sein (nicht: naturwissenschaftliche Sicht).
- Methodik: Austausch zwischen Wissenschaftlern und Praktikern im offenen und kritischen Gespräch.
- Vorgehen: Bestandsaufnahme, Identifikation von Forschungsfeldern und Forschungsfragen, Ermittlung konkreter Interessen der Gesprächspartner und Entwicklung möglicher Ansätze für ein Forschungsprogramm.

Impuls-Referat 1 (Dr. Markus Fischer): Grundlegende Gedanken zur Problematik

- Es existieren drei Handlungsoptionen bei Naturgefahren
 - Flucht → keine Bebauung zulassen
 - Kampf → Verbauung, Objektschutz, Versicherung
 - Totstellen, Nichtstun → ungedeckte Schäden
- Gebäudeversicherung/Elementarschadenschutz stellt sich als öffentlich-rechtliche Aufgabe dar.

Bestandes-Aufnahme Publikationen/Diskussion

- Kurz gefasst: Ein System der Pflichtversicherung ist billiger, schneller, umfassender.... als eine Versicherungspflicht (GUSTAVO-Kantone in der Schweiz) oder alternative Systeme (Katastrophenfonds in Österreich; Ad-hoc Hilfe in Deutschland). – Aber: das System muss angepasst sein!
- Ein Vorteil der Kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV) gegenüber den Privatversicherern liegt bei den geringeren Schäden im Elementarbereich. Dies ist einer der Gründe, warum die Monopole „billiger“ sein können.
- Ein weiterer Grund liegt in den geringeren Transaktionskosten (Kosten für Akquise, Vertreterkosten etc.).
- Zudem besteht vermutlich ein Zusammenhang mit den höheren Präventionsanstrengungen der KGV, welcher empirisch allerdings noch nicht nachgewiesen ist.
- Der Geschwindigkeitsvorsprung der KGV bei der Schadensbehebung ist außerdem ein entscheidender Wettbewerbsvorteil. Dies grenzt die volkswirtschaftlichen Folgeschäden einer Naturkatastrophennorm ein.
- Die Legitimation der Pflichtversicherung muss gegeben sein. Aus makroökonomischer Sicht wird damit das Ziel einer Einkommensglättung verfolgt. Dazu bedarf es eines Risikomanagements, welches im gesellschaftlichen

Sinne agiert (Stichwort u.a. in diesem Zusammenhang: „Integrales Risikomanagement“).

- Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es vorteilhaft und essentiell, wenn Schocks durch Naturgefahren schnell überwunden werden und man schnellstmöglich wieder auf den ursprünglichen Wachstums-/Entwicklungspfad zurückkehrt.
- Für die Beurteilung des Systems und seiner Entwicklungschancen sind die Einflüsse von außen, insbesondere auch die Europäisierung der Schweiz beispielsweise im Rechtsbereich, zu berücksichtigen.
- Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen ist ein zentraler Aspekt und eine wichtige Vergleichsgröße, die oftmals im Vordergrund steht. Natürlich sind hinsichtlich der Prävention solche Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zu berücksichtigen.
- Wirtschaftlichkeit (im Sinne von „kostengünstig“, „billig“) ist in der Volkswirtschaftslehre jedoch ein zu schwaches, da eingeschränktes Kriterium. Entscheidend sind vielmehr umfassendere Effizienzaspekte, die sowohl die Kosten als auch die Nutzen mit einbeziehen. Allokative Effizienz schließt beides, sowohl die Angebotsseite (Kosten) als auch die Nachfrageseite (Nutzen) mit ein.
- „Ökonomie“ ist nicht gleichzusetzen mit „Wirtschaft“. Die Ökonomie/VWL nimmt eine gesamtgesellschaftliche Betrachtungsweise ein: Es geht ihr um das Wohlergehen möglichst vieler und dies nicht nur hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation, sondern in allen individuellen und gesamtgesellschaftlichen Belangen.

Identifikation von Forschungsfeldern und –fragen

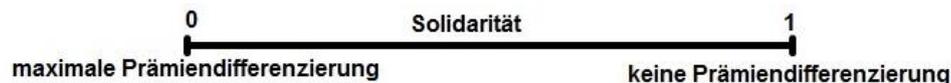
- Ziel ist ein umfassender Versicherungsschutz für Jedermann/-frau sowie die Gewährleistung der Bezahlbarkeit.
- Im Geschäftsbereich einer Versicherung existieren zwei Ebenen
 - Strategische Ebene (versicherungssintern).
 - Taktische/operative Ebene (Kommunikation nach außen/mit dem Kunden).
- Klärung der Frage, was aus wissenschaftlicher Perspektive schlecht an einem Monopol ist und unter welchen Bedingungen ein solches Monopol gerechtfertigt erscheint. In der ökonomischen Literatur wurde allerdings bereits sorgfältig durchgeführt und in der Scientific Community anerkannter Studien belegt, dass ein Monopol im Fall der KGV vorteilhaft und daher gerechtfertigt ist. Diese Einschätzung lässt sich im Wesentlichen auf drei Gründe zurückführen:
 - Der Wettbewerb zwischen den Kantonen mit Gebäudeversicherungsmonopol und denjenigen mit privaten Versicherungsanbietern (Systemwettbewerb / Wettbewerb der Institutionen) ermöglicht Vergleiche und diszipliniert die Monopole.
 - Neben der „exit“-Option, die im Wettbewerb konstitutiv ist (Disziplinierung durch Androhung von Abwanderung zum Konkurrenten), besteht in demokratisch verfassten Staaten (und insbesondere im direktdemokratischen System der Schweizer Kantone) auch eine wirksame „voice“-Option: Diese mag nicht nur in der Mitsprachemöglichkeit der Versicherungsnehmer (Stichwort → demokratische Versicherung) bestehen, sondern insbesondere in Form der demokratischen Mitbestimmung und Kontrolle über wesentliche Belange der KGV als staatliches Monopol.
 - Durch die Verbindung von Versicherungsschutz und Prävention („Sichern – Versichern“) werden Präventionsmaßnahmen wirksamer: Einerseits wird im Sinne des integralen Risikomanagements ein Vergleich zwischen alternativen Maßnahmen möglich und die Entscheidung kann für die bestmögliche Alternative erfolgen. Andererseits wird dadurch, dass zusätzlich zu der Verfügung über Präventionsmaßnahmen auch die Kontrollpflicht, die notwendige Kompetenz und die Verantwortung für durchgeführte Projekte in einer Hand liegt, die Effektivität der Vorsorgemaßnahmen erhöht.
- Auch aus juristischer Perspektive sind Vorbehalte (u.a. aus wettbewerbpolitischen Gesichtspunkten) gegenüber einer Monopollösung nicht haltbar.
- Der Preis (Prämienhöhe) wird nicht als entscheidender Aspekt für die Vorteilhaftigkeit der KGV angesehen.
- Die Anreizwirkung von Selbstbehalten ist in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht abschließend geklärt.
- Die Trennung oder Zusammenlegung der Aspekte „Personenschutz“ und „Material-/Gebäudeschutz“ ist hinsichtlich der Kostenwirkungen zu überdenken:
 - Personenschutz hauptsächlich beim Brandschutz relevant
 - Material-/Gebäudeschutz hauptsächlich bei Flut und Überschwemmungen relevant
- Ein zentraler Ansatzpunkt für weitergehende Forschungen ist die Frage, inwiefern eine Korrelation zwischen der Höhe der Präventionsausgaben und der Schäden/Schadenshöhe in den Kantonen besteht und worauf dies gegebenenfalls zurückzuführen ist. Ein kausaler Zusammenhang ist zwar naheliegend, allerdings bislang wissenschaftlich nicht belegt.
- Untersuchung von Anreizsystemen im Gebäudebestand und bei Neubauten:

- Gutscheinsysteme sind Prämiennachlässen vorzuziehen.
- Wo gebaut wird, ist eine kommunale Entscheidung. Anreize müssen daher bei den Kommunen richtig gesetzt werden (*trade-off* auf der Gemeindeebene: Generierung von Steuermitteln vs. Verminderung des Schadenspotentials).

→ Risikodifferenzierung allein schafft keine Abhilfe

⇔ Frage: wo liegt das Optimum?

- Stichwort Solidarität: *trade-off* zwischen Effizienz (Extrem: jeder zahlt Prämie, die seinem Schaden entspricht) und umfassendem Zwang (eingeforderte Solidarität der Zwangsgemeinschaft)
- Es ist zu prüfen, inwiefern eine solidarische Prämie als Hindernis für Prävention wirkt: Prävention ⇔ Solidarität



- Grundsätzlich geht es um die richtige Ausnivellierung der Solidarität
- Vergleichsmaßstab: Auch in GUSTAVO-Kantonen besteht keine reine Marktlösung, denn u.a. unterliegen die Prämien dort einer (noch stärkeren) Regulierung. Plädieren für einen freien Markt stellt sich somit als Nirwana-Konstrukt dar.
- Die Referenzgröße bei Untersuchungen und Vergleichen mit anderen Systemen/Lösungen muss immer die Situation ohne Versicherung sein. (Wie könnte das Individuum die Probleme eigenständig lösen?)
- Der „Schleier der Ungewissheit“ liegt über zukünftigen Schadensfällen.

→ Exaktere Forschungsfragen:

- Was sind die wesentlichen und ausschlaggebenden Einflussfaktoren, dass die KGV im Vergleich zu den Alternativen (GUSTAVO, Systeme im Ausland) so viel besser abschneiden? („Warum sind wir (= KGV) so gut bzw. um so viel besser?“)
- Warum ist das nicht auch anderen bekannt (insb. Politikern, Bevölkerung / Bürgern, Wissenschaftlern / Ökonomen)?
- Wie lassen sich diese Vorteile einfach und nachvollziehbar sowie überzeugend kommunizieren?
- Gibt es bei der Privatversicherung mehr Missbrauch seitens der Versicherungsnehmer?
- Hat die Privatversicherung (da sie quasi selbst wie ein Kartell organisiert ist) überhaupt einen Anreiz, besser zu sein als der Monopolversicherer?
- Der Vergleich eines Kantons in der Schweiz mit einem Departement in Frankreich wäre interessant und geeignet um zu prüfen, inwiefern sich eine dezentrale gegenüber einer zentralen Organisationsstruktur auswirkt.
- Prüfung, ob nicht (theoretisch) die Raum- und Zonenplanung mit Hilfe von Verboten durch Institutionen (Bauordnung) alles regeln könnte.
- Welche Hebel bewirken was und was ist politisch davon auch durchsetzbar?
- Was genau ist Solidarität (u.a. aus der Sicht der VWL), wie lässt sie sich abgrenzen, wie wirkt sie sich aus? Was ist das Konzept der Solidarität? Wie tragfähig ist das Konzept?

Kurzvorstellung Versicherung von Elementarschäden in der Schweiz (Dr. Markus Fischer)

→ Handout

Donnerstag, 01. September 2011

Schwerpunktbildung (Impulsreferat 2 – Prof. Reimund Schwarze, Diskussion)

- Legitimation „des“ Schweizer Modells
(*Nebenbemerkung: es gibt gar nicht nur „ein“ Schweizer Modell!*)
 - Grundlegung: Würden wir es wieder erschaffen?
 - Verteidigung: Wollen wir es erhalten?

- Relevante Alternativen? (Suche nach Benchmark – aber nicht hinsichtlich Ideal/Nirwana, sondern reale Alternativen)
- Rechtliche Verteidigung und/oder politisch-ökonomische Beurteilung
- Einigkeit: Gesamtwirtschaftlicher Systemvergleich (als Benchmark/Ziel)
- Kernelemente: Prävention und Solidarität
 - Außensicht: „Das“ Schweizer Modell ist im eigenen Land und gegenüber der EU gut legitimiert, aber es kann besser kommuniziert werden.
- Ökonomische Analysen zur Prävention
 - Öffentliche Prävention (ÖP) oder private Prävention (PP)?
 - Vergleich der Wirksamkeit (Effektivität/Effizienz) von Anreizen für
 - ÖP: beratende/negierende/verfügende Prävention
 - PP: Prämienrabatte, Kredithilfen,Vertrauen
 - Existieren „economies of scope“ bei der Prävention?
(= Kostenvorteile betreffend den gesamten Kreis der Aktivitäten; Ökonomie der Breite/Vielfalt)
- Ökonomische Analysen zur Solidarität
(Definition: Solidarität ≙ keine Risikogerechtigkeit der Einzelpolice):
 - Vorteile: Zusammenhalt, Vertrauen, Moral
 - Grenzen der Solidarität (insbesondere physische Grenzen)
 - ↳ Grenzen der Risikodifferenzierung
 - Durchführung eines Systemvergleichs der Anreize für Prävention:
Hier kann von dem Sozialversicherungssystem gelernt werden, insbesondere die Pflegeversicherung in Deutschland dient strukturell als Pendant zur Pflichtversicherung gegen Elementarschäden im Gebäudebereich in der Schweiz.
 - Die Steuerung durch Risikodifferenzierung kann leicht an Grenzen stoßen:
Raumplanung → Flächennutzungsplan (Kommune) →
Entwickler → Eigentümer → Mieter/Nutzer
Es ist zweifelhaft, ob die einzelnen Ebenen/Akteure die Risikodifferenzierung korrekt antizipieren und weitergeben
- EU-Strategie der Anpassung an den Klimawandel für den Finanzsektor
 - Die EU entfernt sich immer mehr von ihrer ursprünglichen Rolle als Deregulierer und verfolgt vermehrt eine Strategie der Regulierung. Neben der europäischen Regulierung des Versicherungsmarktes ist gegebenenfalls sogar eine Zentralisierung vorstellbar (Bsp.: standardmäßige Wetterschadensversicherung).
- Beitrag von Seiten der Rechtswissenschaft:
 - Die juristische Argumentation stützt sich weitgehend auf sozial-ökonomische Argumente, ist aber oftmals stark ideologisch vorbelastet.
 - Die juristischen Argumente lassen sich zum einen in Grundfeste und zum anderen in speziellere Rahmenbedingungen aufteilen.
 - Es stellt sich das Problem, dass eine Einstufung eines Gebäudes in eine schlechtere Gefahrenzone de facto einer Enteignung gleichkommt.
- Gerade Dynamiken außerhalb der Schweiz können künftig großen Einfluss auf die Geschehnisse innerhalb der Schweiz nehmen (Entwicklung der Finanzmärkte, Maßnahmen der EU)
- Wie wirkt sich ein System, das nach dem Kapitaldeckungsverfahren (Versicherung) oder dem Umlageverfahren (ad-hoc-Hilfe vom Staat) organisiert ist, auf die Einkommensverteilung in einem Land aus?
- Welche Rolle spielt das Verursacherprinzip in einer Pflichtversicherung?
- Prüfung, inwiefern eine Lösung nach dem spanischen Consorcio-Modell (Umgehung der dritten EU Richtlinie zur Schadensversicherung mit Hilfe einer impliziten Steuer/Abgabe/Gebühr) auch für die Schweiz denkbar wäre.
- Mitbestimmung in Kombination mit Prävention als zentrales Merkmal der KGV.

Ermittlung konkreter Interessen der Gesprächsteilnehmer / Ansätze für ein Forschungsprogramm

- Wie kann man einfach und prägnant die Vorteile des Monopols kommunizieren? (Dabei geht es nicht um eine Marketing-Strategie)
- Was sind die Wettbewerbsvorteile des Monopols à la KGV (außer dem Preisvorteil im gegebenen Fall)?
- Wie lässt sich das bestehende System vor einer neuen äußeren Regulierung (durch die EU) retten? Dazu gehört eine Abkehr von der reinen Verteidigungsstrategie hin zu einer aktiven Mitgestaltung der Zukunft und der Debatte um Gebäudeversicherungen in Europa.

- Welche Möglichkeiten hat die Schweiz angesichts ihrer historischen Gegebenheiten?
- Betonung der Prozessvorteile (Schnelligkeit beim Bearbeiten der Schadensfälle).
- Wie lässt sich der Klimawandel als Chance für die KGV nutzen?
- Wie wirken sich zukünftige Veränderungen/Entwicklungen (Klimawandel, Finanzmärkte, Rechtsentwicklung, Regulierungspolitik, gesellschaftliche Entwicklungen bezüglich Solidarität) auf das Gebäudeversicherungsmonopol aus?
 - Richtige Positionierung für die Zukunft
 - Welche Handlungsoptionen existieren?
 - Gebäudeversicherungsgesetz prinzipiell innerhalb von drei Jahren absetzbar → nicht immun gegen Meinungsänderungen im Volk
- Welche Anreize kann man sich selbst als KGV setzen, um noch besser zu werden? Versicherungsnehmer müssen als Kunden und nicht als Zwangsverpflichtete behandelt werden. Die gute Erreichbarkeit der KGV für die „Kunden“ ist ein gewisser Vorteil.
- Untersuchen, inwiefern die Prävention bei den Gebäudeversicherungsmonopolen besser organisiert ist als bei den Privatversicherern
- Die ökonomische Auswirkung von Prävention muss genauer untersucht werden (Kosten-Nutzen-Analysen)
- Es besteht der Wunsch nach Benchmark-Größen für mögliche Steuerungsinstrumente.

Weiteres Vorgehen / Schlussdiskussion

- Wie lässt sich der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit rechtfertigen?
(⇒ stichhaltige Argumente und empirische Belege)
- Warum besteht und wie weit geht die Solidarität?
(Bezug: Solidarität aus Eigennutz hinter dem Schleier der Ungewissheit)
- Systemvergleiche „im grösseren Stil“ (EU-weit)
Zukunft: Wie wirken sich die vermuteten Entwicklungen (u.a. Klimawandel, Kapitalmarkt, Rechtssetzung und -auslegung) auf den Bereich der Elementarschadensregelung und insb. Die KGV aus?
- Überlegung: Sollte sich die KGV eigentlich noch als Versicherung bezeichnen, wenn sie bereits weit mehr als eine Versicherung ist? → „Kantonaler Gebäudeschutz“ wäre evt. ein treffenderer Begriff.
- Die Diversität in der Schweiz - zwei Systeme mit 19 kantonalen Monopolversicherungen und 7 Kantonen mit Versicherungspflicht und Privatversicherern) muss nach außen hin viel mehr herausgestrichen werden.
- Es muss in den Vordergrund gestellt werden, dass die Alternative zum Monopol nicht eine reine Marktlösung ist. Für den Notfall gibt es immer noch die staatliche Garantie, welche die Schäden übernimmt. Freier Markt bedeutet in diesem Zusammenhang letztlich eine Verstaatlichung der Risiken („Idealisierung des Marktes“).
- Die KGV sollten offensiv mit Transparenz agieren und diese als eigene Stärke darstellen.
„Demokratisch Versichern“ – dieser Slogan für die KGV findet abschließend unter den Teilnehmern großen Anklang.

6. Anhang: Gemeinschaftsorganisationen der Kantonalen Gebäudeversicherungen

VKF: Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen

Eine Dachorganisation mit weitreichendem Tätigkeitsgebiet

Die Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF) ist das Dienstleistungs- und Kompetenzzentrum der 19 Kantonalen Gebäudeversicherungen für alle Aktivitäten im Bereich der Prävention auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Die internen Kompetenzzentren Brandschutz und Elementarschadenprävention der VKF richten den Fokus auf die Minimierung von Gebäudeschäden. Zu den Aufgaben des Kompetenzzentrums Brandschutz gehören vornehmlich die Ausarbeitung und Anpassung der schweizweit verbindlichen Brandschutzvorschriften. Die Elementarschadenprävention der VKF befasst sich mit der präventiven Gefahrenerkennung sowie der Erfassung potentieller Schadenquellen an Gebäuden im Zusammenhang mit Naturgefahren.

Darüber hinaus ist die VKF die Dachorganisation sämtlicher Kantonalen Gebäudeversicherungen. Zu den weiteren Tätigkeiten gehört die Ausbildung von spezifischen Fachpersonen im Brandschutz und im Gebäudeschutz gegen Naturgefahren. Die VKF ist die einzige vom Bund akkreditierte Zertifizierungsstelle sowohl für Personen der Fachausbildungen „Brandschutz“ als auch „Gebäudeschutz gegen Naturgefahren“.

IRV: Interkantonaler Rückversicherungsverband

Rückversicherung und solidarische Risikogemeinschaft als zusätzliche Sicherheit

Der Interkantonale Rückversicherungsverband (IRV) bietet den Kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV) die Möglichkeit, sich gegen die Risiken Feuer und Elementar zu vorteilhaften Konditionen rückzuversichern. Als öffentlich-rechtliches Unternehmen ist der IRV nicht gewinnorientiert. Der Schutz durch den IRV fängt dort an, wo der Schutz der KGV aufhört.

In Katastrophenfällen mit hohen Schadenssummen kommt es zu einer solidarischen Risikoverteilung unter den KGV und dem IRV. Im Zentrum dieser solidarischen Risikogemeinschaft steht die interkantonale Risikogemeinschaft Elementar (IRG).

Der Schadenpool der IRG bietet den Gebäudeversicherungen zusätzlichen Schutz bei Elementarschäden. Jede KGV hat eine individuell festgelegte Grossschadengrenze. Bei Grossschäden, die den konventionellen Rückversicherungsschutz, also die jeweilige Grossschadengrenze übersteigen, werden die Schäden in der IRG unter den KGV und dem IRV solidarisch verteilt. Die IRG verhindert einerseits, dass die Gebäudeversicherungen zusätzlichen, teuren Rückversicherungsschutz einkaufen müssen. Andererseits wird das Verlustrisiko, auch bei hohen Schadenssummen, minimiert.

Schweizerischer Pool für Erdbebendeckung

Freiwillige Leistung ohne Prämien

Erdbeben ist bei 18 Kantonalen Gebäudeversicherungen vom Deckungsumfang ausgeschlossen. Um den Kunden aber im Falle eines Erdbebens eine begrenzte Schadendeckung anzubieten, haben die Kantonalen Gebäudeversicherungen freiwillig den Schweizerischen Pool für Erdbebendeckung gegründet. Aus diesem können die Gebäudeversicherungen Leistungen im Umfang von maximal zwei Milliarden Franken nach einem Erdbebenereignis ausbezahlen. Bei einem weiteren Ereignis mit Kostenfolge im gleichen Jahr kann der Erdbebenpool zusätzlich zwei Milliarden Franken zur Verfügung stellen. Insgesamt stehen somit pro Kalenderjahr maximal vier Milliarden Franken bereit.

Präventionsstiftung der kantonalen Gebäudeversicherungen

Mit der Präventionsstiftung gegen hohe Prämien

Die Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen hat zum Ziel, das integrale, gebäudebezogene Risikomanagement im Bereich der Naturgefahren zu fördern und die Erkenntnisse zu kommunizieren.

Die Stiftung unterstützt, dem öffentlich-rechtlichen Auftrag der Kantonalen Gebäudeversicherungen entsprechend, wissenschaftliche Projekte, die von der Stiftung definiert, öffentlich ausgeschrieben und koordiniert werden. Die Ausschreibung des letzten Jahres wurde unter dem Titel „Kommunikation für wirksamen Gebäudeschutz“ zusammengefasst und hatte zum Ziel, Konzepte und Verfahren von externen Ansprechpartnern zur Verbesserung der Kommunikation in der Elementarschadenprävention zu erfassen. Langfristig tragen die Projektförderungen dazu bei, die Elementarschadenhöhe an Gebäuden in der Schweiz zu reduzieren.