

Beschluss Nr. 646/2015

Schwyz, 30. Juni 2015 / ju

Prüfung Kantonale Gebäudeversicherung

Beantwortung des Postulats P 16/14

1. Wortlaut des Postulats

Am 17. Dezember 2014 haben Kantonsrat Christian Kündig und drei Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

„Der Kanton Schwyz ist einer der wenigen Kantone, welcher keine kantonale Gebäudeversicherung kennt. Nun zeigt ein kürzlich publizierter Prämienvergleich von Werner Betschart, Schätzungsbüro, Lauerz, auf, dass grosse Differenzen zu den entsprechenden Prämien unserer Nachbarkantone mit kantonalen Gebäudeversicherungen zu Ungunsten der Schwyzer Hausbesitzer bestehen. Gemäss der erwähnten Unterlagen bezahlen wir Schwyzer also circa 225% mehr als die Nachbarn (Schwyz Fr. 1.16/m³ / Nachbarkantone Fr. 0.36/m³).

Da das kantonale Liegenschaftsschätzungsamt die Neuwerte der Liegenschaften ohnehin erhebt, müssten für diesen Teilbereich keine neuen Stellen geschaffen werden, sondern es könnten sogar noch Synergien genutzt werden. Es ist uns bewusst, dass dies möglicherweise nur eine Sicht darstellt. Es soll deshalb abgeklärt werden, ob dieser Vergleich repräsentativ ist und das Sparpotential für die Hauseigentümer tatsächlich markant ist. Weiter soll geprüft werden, was auf der gesetzlichen und organisatorischen Ebene unternommen werden muss, um eine kantonale Gebäudeversicherungsanstalt zu gründen und einzuführen. Interessant ist auch der Vergleich der Beiträge der kantonalen Gebäudeversicherungen an die kantonalen und kommunalen Kosten des Feuerschutzes im Vergleich (Konto 469.00 Feuerlöschsteuer aufgrund des Versicherungsbestandes / Fr. 0.05 pro tausend Franken der totalen Versicherungssumme).

Die erhebliche Reduktion der Gebäudeversicherungs-Prämien wäre für den Liegenschaftseigentümer und auch für die Mieter eine willkommene Reduktion ihrer Kosten, nachdem sich der Kanton Schwyz aktuell gezwungen sieht, die Steuern zu erhöhen.

Antrag: Wir beantragen folgende Abklärungen durch den Regierungsrat vornehmen zu lassen:

- Verifizierung des von Werner Betschart, Lauerz, publizierten Datenmaterials;*
- Anpassungsbedarf auf gesetzlicher und organisatorischer Ebene;*
- Aufzeigen der Auswirkungen eines Systemwechsels;*

- *Vergleich Beiträge der Kantonalen Gebäudeversicherungen anderer Kantone an die Kosten des Feuerschutzes im Vergleich der Feuerlöschsteuer in unserem Kanton;*
- *Auflistung der Vor- und Nachteile des Systemwechsels auf eine kantonale Gebäudeversicherung mit Monopolrecht.“*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Geltendes Recht und Gegenstand des Postulats

Nach dem geltenden Recht sind Grundeigentümer verpflichtet, Gebäude und andere Anlagen des Hochbaus gegen Feuer- und Elementarschäden zu versichern, sofern der Versicherungswert des einzelnen Objektes Fr. 5000.-- übersteigt (§ 1 Abs. 1 des Gesetzes über die obligatorische Versicherung der Gebäude gegen Feuer- und Elementarschäden vom 25. März 1987, SRSZ 531.110, GebäudeVG). Der Versicherungsschutz wird durch die privaten Versicherer gewährleistet. Gemäss § 1 Abs. 1 GebäudeVG sind sie zur Gewährung von Versicherungsschutz verpflichtet. Findet sich keine Gesellschaft zur Übernahme eines Risikos bereit, so wird der Schutz durch die Versicherer gemeinsam gewährt.

Im vorliegenden Postulat wird im Ergebnis die „Auflistung der Vor- und Nachteile des Systemwechsels auf eine Gebäudeversicherung mit Monopolrecht“ beantragt. Bezug genommen wird dabei insbesondere auf die „Nachbarkantone“. Es wird nachfolgend davon ausgegangen, dass der Gegenstand des Postulats die Monopolisierung der Gebäudeversicherung im Umfang des kantonal bereits bestehenden Versicherungsobligatoriums ist. Denkbare Differenzierungen werden nicht näher geprüft (so werden z.B. im Kanton Glarus die Versicherung der Industrie- und Hotelbauten vom Monopol ausgenommen und dem freien Wettbewerb zwischen Privatversicherern und der kantonalen Gebäudeversicherung überlassen).

2.2 Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Die Schweiz hat sich grundsätzlich für eine freiheitliche Wirtschaftsordnung entschieden (vgl. Art. 94 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101, BV: „Bund und Kantone halten sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit“; Art. 27 Abs. 1 BV: „Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet“). Soll der Staat in einer privatwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung auf einem bestimmten Wirtschaftsfeld die Privatwirtschaft konkurrenzieren, so bedarf dies demzufolge einer besonders stichhaltigen Begründung. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Wirtschaftsteilnahme des Staates gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zulässig, wenn die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllt sind, d.h. wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. auch Art. 5 Abs. 2 BV, wonach staatliches Handeln generell „im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein“ muss). Ausserdem muss staatliches Wirtschaften wettbewerbsneutral bzw. nicht wettbewerbsverzerrend ausgestaltet sein (vgl. BGE 138 I 388 E. 6.3.2).

Die letztgenannte Voraussetzung der Wettbewerbsneutralität ist zum vorneherein nicht erfüllt, wenn der Staat den Wettbewerb mittels eines Monopols völlig beseitigt. Das Bundesgericht fordert deshalb für die Errichtung neuer Monopole, dass diese „durch hinreichende Gründe des öffentlichen Wohls, namentlich durch polizeiliche oder sozialpolitische Gründe“ gerechtfertigt seien (BGE 124 I 15). Ausserdem dürfen neue Monopole weder auf grundsatzwidrigen Motiven beruhen (vgl. BGE 125 I 221 ff.) noch mit fiskalpolitischen Zwecken verbunden werden (Vallender Klaus A., in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, St. Gallen 2014, Art. 27 N 81).

2.3 Bisherige Vorstösse und Prüfung des gleichen Anliegens

Die Frage, ob die Gebäudeversicherung als kantonales Monopol zu organisieren sei, haben die Kantone nicht einheitlich gelöst. Ab Anfang des 19. Jahrhunderts wurden in den Kantonen entsprechende Monopole und kantonale Gebäudeversicherungen geschaffen, wobei die Kantone nicht gleichzeitig voranschritten und gewisse Kantone ihre Monopole erst viel später errichteten. Die vom Postulat aufgeworfenen Fragestellungen wurden sowohl auf Ebene des Bundes sowie auf Ebene der Kantone mehrfach untersucht und diskutiert.

Auch im Kanton Schwyz wurden in den Jahren 1921, 1927 und 1971 parlamentarische Vorstösse unternommen, eine kantonale Gebäudeversicherung einzuführen. Diese wurden damals im Wesentlichen mit der Begründung abgelehnt, dass die dazu notwendige hohe Reserve- und Kapitalbildung den Staatshaushalt zu stark belasten würde.

1989 wurde vom Kantonsrat eine Motion zur „Einführung einer kantonalen Gebäudeversicherung im Kanton Schwyz“ erheblich erklärt. Sie wurde wie das vorliegende Postulat mit erheblichen Prämiendifferenzen begründet. Die Motionäre beantragten Abklärungen durch eine neutrale Expertenkommission, wie die unterschiedlichen Prämienansätze zu begründen sind und wie sich die Risikoverhältnisse und der Schadenverlauf im Vergleich zu den Monopolkantonen verhalten.

Mit dem Ziel, die von den Motionären gestellten Fragen zu beantworten, beauftragte der Regierungsrat den „Brandverhütungsdienst Zürich“ (heutige Swissi AG), die Prämiensätze, die Risikoverhältnisse und den Schadenverlauf der Jahre 1981 bis 1990 mit einer Fachstudie zu überprüfen. Die Gesamtkosten von Fr. 80 000.-- wurden je hälftig vom Kanton Schwyz und dem Schweizerischen Versicherungsverband übernommen.

Der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements äusserte Bedenken zur Schaffung eines neuen kantonalen Monopols. Er wies darauf hin, dass das am 10. Oktober 1989 abgeschlossene „Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung“ (SR 0.961.1) die Schaffung neuer Monopole ausschliesst und die vom Abkommen ausgenommenen bestehenden Monopole abschliessend auflistet (Anhang 2, Titel D, Ziffer 1).

In der umfassenden Studie mit Schlussbericht vom 13. November 1993 wurden die von den Motionären festgestellten Prämienunterschiede zwischen dem Kanton Schwyz und Kantonen mit eigener Gebäudeversicherung bestätigt. Als Ursache wurde ermittelt, dass der Kanton Schwyz zu den schadenintensiven Regionen gehört und die Schäden pro Fr. 1000.-- Versicherungssumme knapp doppelt hoch wie im Kanton Luzern, zweieinhalbmal so hoch wie im Kanton Glarus, dreimal so hoch sind wie im Kanton Zug und sechsmal so hoch wie im Kanton Zürich. Aufgrund von versicherungsmathematischen Berechnungen wurde sogar angenommen, dass die Prämien mit einer kantonalen Gebäudeversicherung höher liegen würden. Die relativ starke Exponiertheit des Kantons Schwyz mit Bezug zu Naturgefahren wie Hochwasser/Überschwemmungen, Hagel, Sturmwind und Erdbeben ist gemäss Studie der Hauptgrund dafür. Ferner führt die intensive Bautätigkeit zu höheren Versicherungssummen, womit auch die Risikokonzentration zunimmt. Die Verdichtung des Bodens bewirkt, dass das Wasser weniger gut abfliessen kann und damit nimmt das Risiko von Schäden zu.

Der Kantonsrat folgte am 26. März 1991 dem Antrag des Regierungsrates, die Motion abzuschreiben. Der Regierungsrat begründete die Antwort unter anderem auch damit, dass eine kantonale Gebäudeversicherung finanziell nicht verkraftbar wäre, da ein Grundkapital von damals 54 Mio. Franken, eine kostspielige Rückversicherung und die Schaffung von 10 bis 15 Stellen notwendig wären.

2.4 Unvereinbarkeit mit Versicherungsabkommen

Die Schweiz hat am 10. Oktober 1989 mit der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ein Abkommen „betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung“ abgeschlossen (SR 0.961.1). Ziel des Abkommens war die gegenseitige Marktöffnung im Versicherungsbereich bei gleichzeitiger Herstellung von gerechten Wettbewerbsbedingungen. Der Staatsvertrag des Bundes ist mit einer Schaffung von neuen Monopolanstalten im Versicherungsbereich unvereinbar. Letzteres würde ein Verstoss gegen dieses Abkommen bedeuten.

2.5 Untersuchung der Wettbewerbskommission

Aufgrund einer Untersuchung der Wettbewerbskommission zu allfälligen Preisabsprachen bei den Gebäudeversicherungen in liberalisierten Kantonen stellte die Wettbewerbskommission mit Schlussbericht vom 9. September 2003 (vgl. „Recht und Politik des Wettbewerbs RPW“, 2003/4, S. 741) fest, dass aufgrund der unterschiedlichen Schadensätze in den verschiedenen Kantonen ein reiner Prämienvergleich nicht aussagekräftig sei. Zum relativ grossen Unterschied der Schadensätze zwischen Monopol- und Wettbewerbskantonen mutmasste die Wettbewerbskommission, dass dafür eine grössere Kulanz der Privatversicherer und somit höhere Schadenzahlungen, weniger optimale Investitionen in den Brandschutz oder unterschiedliche Risikostrukturen in den Kantonen verantwortlich sein könnten.

Die von der Wettbewerbskommission evaluierten risikobereinigten Prämienvergleiche kamen je nach Ansatz auf günstigere Prämien der Privatversicherer oder der kantonalen Gebäudeversicherungen. Die Wettbewerbskommission kam zum Schluss, dass die risikoadjustierten Prämien der Privatversicherer rund 13% über denjenigen der Monopolversicherer lagen. Als Begründung führten die Privatversicherer Marketing- und Akquisitionskosten, höhere Risikokapitalkosten sowie die steuerliche Belastung an.

Die Wettbewerbskommission enthielt sich vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen explizit einer Empfehlung, welches System besser sei. Sie ging davon aus, dass der Wettbewerb zwischen beiden Systemen auf beide Systeme eine disziplinierende Wirkung ausübt.

2.6 Entwicklung in Monopolkantonen

Es kann festgestellt werden, dass sich die Monopolkantone bei zunehmendem Elementarschadenrisiko vor grosse Herausforderungen gestellt werden. Bei vergleichbarer Grösse und geografischer Lage ist festzustellen, dass z.B. die „glarnerSach“ sich gezwungen sah, ihre Monopoltätigkeit im Sinne einer finanziell breiteren Abstützung auf Gebiete des Wettbewerbs auszudehnen. Ein weiteres Beispiel ist die Gebäudeversicherung des Kantons Aargau. Sie hob im Jahre 2012 die Prämie sämtlicher Gebäudepolicen im Feuer-/Elementarbereich um durchschnittlich 24% an. Die Ursachen lagen in einer erhöhten Anzahl Schadenfälle, einer teureren Absicherung und tieferen Erträgen auf den Anlagen.

2.7 Berechnung der Versicherungssumme

Eine Berechnung der Versicherungssumme einzig auf den Preis des Kubikmeters abzustützen, ist gemäss Versicherungspraxis unzureichend. Der Kubikmeter ist keine adäquate Recheneinheit für die Bestimmung der richtigen zu versichernden Werte. Vielmehr sind die Beschaffenheit und der Innenausbau eines Gebäudes von entscheidender Bedeutung. Der Eigentümer eines Gebäudes will im Schadenfall einen gleichwertigen Ersatz. Ein Haus muss wieder bewohnbar sein, wie vor dem Schadenfall. Eine Betriebsstätte muss wiederum produzieren können, wie vor dem Schadenfall. Die Festlegung der zu versichernden Werte muss deshalb mittels einer fachmännischen Schätzung durch einen Versicherungsexperten sichergestellt werden. Sämtliche kantonale Ge-

bäudeversicherungen und die Privatassekuranz halten ein Netz von solchen Experten, damit die korrekten Versicherungssummen errechnet werden können. So wird sichergestellt, dass der Versicherte im Schadenfall adäquat entschädigt werden kann.

3. Fazit

Die Ausführungen lassen erkennen, dass ein Vergleich der in der Schweiz vorkommenden Systeme der Gebäudeversicherung nur mit erheblichem Aufwand und zudem mit beschränkter Aussagekraft angestellt werden kann. Reine Prämienvergleiche pro Kubikmeter ergeben keineswegs verlässliche Aussagen, da sie wichtige weitere Einflussfaktoren auf die Prämienhöhe wie Bauart-, -materialien und -kosten sowie Risikostruktur, Schadenfälle und Servicequalität unbeachtet lassen. An der Tatsache, dass der Kanton Schwyz zu einer der schadenintensivsten Regionen gehört (vgl. Ziffer 2.3), hat sich gemäss dem Schweizerischen Versicherungsverband (SVV) nichts verändert. Die Ergebnisse der Fachstudie von 1993 haben deshalb nach wie vor Gültigkeit. Wie die Arbeiten für diese Studie gezeigt haben, ist nur schon die Erhebung der Entwicklung der Prämienätze, der Risikoverhältnisse und der Schadensquoten sehr aufwändig und deshalb auch kostspielig. Der Kanton Schwyz strebt in Zusammenarbeit mit dem SVV derzeit eine Aktualisierung der Werte aus der Studie von 1993 an, um die Entwicklungen nachzuführen und auf dem heute gültigen Stand darlegen zu können.

Die Bildung von staatlichen Monopolen stellen sodann schwere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit dar, die sich nur bei Vorliegen eines klar fassbaren und gewichtigen öffentlichen Interesses rechtfertigen lassen. Die mangelnde Vergleichbarkeit erschwert die Herleitung eines solchen öffentlichen Interesses. Gleichzeitig ist zu beachten, dass die Bildung eines solchen Monopols mit dem Abkommen betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung (SR 0.961.1) unvereinbar ist. Die Neuauflage einer umfassenden Untersuchung der Vor- und Nachteile eines kantonalen Gebäudeversicherungsmonopols (und nicht nur die Nachführung der oben genannten Werte), wie im Postulat verlangt, lässt sich in Anbetracht der damit verbundenen Kosten, der zu erwartenden wenig aussagekräftigen Ergebnisse und der grundsätzlichen rechtlichen Bedenken gegen die Einführung eines neuen Monopols nach Meinung des Regierungsrates nicht rechtfertigen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 16/14 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Amt für Finanzen; Steuerverwaltung; Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

