

Der lange Weg zur integralen Elementarschadenversicherung und -vorbeugung in der Schweiz

von Markus Fischer

Zusammenfassung: Bis zum Auftreten der ersten Versicherungen prägten zwei Verhaltensweisen die Bewältigung von Elementarereignissen: Einerseits wurden die Leistungen auf freiwilliger Basis erbracht, andererseits kamen die Solidaritätsleistungen immer erst nach dem Eintritt der verheerenden Naturereignisse zustande. Sie entfalteten daher nur in Ansätzen präventive Wirkungen. Es war sogar außerordentlich schwer, Spendenmittel für vorbeugende Maßnahmen, zum Beispiel für den Wuhrbau, abzubringen. Offenbar betrachtete man Vorbeugemaßnahmen weitgehend als Aufgabe der öffentlichen Hand, während Hilfeleistungen an Geschädigte eher privater Wohltätigkeit überlassen wurden. „Gebäudeversicherung“ wurde demnach bis zum beginnenden 19. Jahrhundert gewissermaßen mit „nachschießiger Prämie“ betrieben, d. h. die verschont gebliebene Bevölkerung finanzierte mit Spenden die Wiederherstellung zerstörter Bauten. Dafür durften die Nichtbetroffenen hoffen, selbst von der Wohltätigkeit profitieren zu können, wenn ihre Häuser durch einen Brand oder ein Naturereignis zerstört werden sollten. Diese letztlich auf Mitleid beruhende Solidarität war mit drei wesentlichen Nachteilen behaftet. Der erste ist die Freiwilligkeit, die je nach Ereignis und Wirtschaftslage besser oder weniger gut zum Tragen kam. Ein zweites Problem bestand darin, dass die Wohltätigkeit bei spektakulären Katastrophen besser funktionierte als bei den viel häufigeren Einzelschäden. Schließlich waren die Hilfsaktionen nach Natur- oder Brandereignissen weitgehend von präventiven Maßnahmen isoliert. Hilfsaktionen nach Elementarkatastrophen waren demnach eine höchst unzuverlässige, unnachhaltige Antwort auf die wirtschaftlichen Probleme im Gefolge von Gebäudebränden oder Zerstörungen durch Naturgewalten.

Summary: Up until the appearance of early insurance, financial relief for victims of natural hazards was characterised by two facts: First, private support to victims was provided on a purely voluntary basis. Second, help was only given after an extreme event had happened. "Charity" of this sort was never geared to either help prevent the occurrence of these damages or to support measures to lower the frequency of extreme events. In fact, it proved overly difficult to mobilise private resources for preventive efforts such as dam construction. The prevention of natural hazards was seen as a public duty, while help to victims was left to private charity. "Insurance" at this time meant that those who were lucky to escape the forces of nature were supposed to help those who were hit by an extreme event. This sympathy-based type of ex post-solidarity had three major weaknesses. First, as long as help was voluntary, victims could not count on sufficient resources to cover their loss. Second, charity was ever greater in spectacular, catastrophic events than in case of wide spread small damages. Third, financial support to the victims was totally unrelated to any previous preventive efforts. In sum, financial relief for victims of natural hazards was unreliable, unsustainable and inefficient. This article shows how a more systematic response of natural disaster management developed historically and institutionally in the "Kantonale Gebäudeversicherungen" in Switzerland.

JEL Classification: Q54, G22

Keywords: Elementarschadenversicherung, Feuerversicherung, Erdbeben, Solidarität, Prävention, Gebäudeversicherung, Schweiz

1 Von der Brand- zur Elementarschadenversicherung

Der Verlust von Wohn- und Arbeitsstätte traf die Betroffenen seit jeher als harter Schicksalsschlag. Bedeutend stärker als heute war das Haus für dessen Bewohner lebenswichtiger Schutz und vielfach auch Arbeitsstätte, Vermögen und Altersvorsorge. Das Haus zu verlieren bedeutete oft sozialen Abstieg, ja vielleicht sogar Verarmung und Elend.

Brandkatastrophen, wie beispielsweise die Feuersbrunst von London im Jahr 1666, förderten schon früh die Einsicht in die Notwendigkeit eines Versicherungsschutzes. Im 17. und 18. Jahrhundert entstanden in England, Deutschland und in den Vereinigten Staaten erste Feuerversicherungsgesellschaften.

In der Schweiz wurde im Kanton Aargau 1805 die erste Gebäudeversicherungsanstalt gegründet. Das Fricktal, das 1803 zum Aargau geschlagen wurde, wollte nicht auf den Versicherungsschutz verzichten, den es unter österreichischer Herrschaft bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt genossen hatte. Hintergrund dieses Drucks auf die Schaffung einer Versicherungseinrichtung war die Drohung der Grundpfandgläubiger, Hypotheken für nicht brandversicherte Gebäude zu kündigen (siehe Jung 2000: 20). In rascher Folge entstanden Gebäudeversicherungen in den Kantonen Thurgau (1806), Bern, Basel-Stadt und St. Gallen (1807), Zürich (1808), Schaffhausen und Solothurn (1809), Luzern und Neuenburg (1810), Glarus und Waadt (1811), Freiburg und Genf (1812), Zug (1813), Basel-Land (bei der Kantonstrennung 1833), Appenzell AR (1841) und Nidwalden (1894). Die letzten Gründungen sind Graubünden (1907) und Jura (bei der Kantonsgründung 1979). Unter dem Eindruck des Brandes von Glarus von 1861, dessen finanzielle Folgen von der zuständigen Gebäudeversicherung nur unzulänglich bewältigt werden konnten, erwuchs den jungen kantonalen Anstalten landesweit großer Widerstand, dem die Genfer Anstalt zum Opfer fiel. Sie wurde 1864 liquidiert (siehe Beer 1987: 4). Keine öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherung besteht in den Kantonen Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Inneroden, Wallis und Obwalden („GUSTAVO-Kantone“). Immerhin ein gesetzliches Obligatorium zum Abschluss einer Gebäudeversicherung bei einer privaten Gesellschaft erließen die Kantone Appenzell Innerrhoden, Obwalden, Schwyz und Uri; die übrigen GUSTAVO-Kantone kennen keine Versicherungspflicht.

Es sollte weit über 100 Jahre dauern, bis die kantonalen Gebäudeversicherungen neben den Feuer- auch Elementarschäden in ihren Deckungsbereich aufnahmen. Bis in die 30er Jahre des 20. Jahrhunderts blieb die Elementarschadenversicherung eine umstrittene Frage. Die starke regionale Häufung von Risiken, der unabsehbare Eintritt der Ereignisse und die versicherungsmathematisch schlecht fassbare Schadenerwartung sowie fehlende statistische Grundlagen hemmten die Einführung einer Versicherung. Bis gegen 1930 „[...] sprach man schlechthin noch von ‚unversicherbaren Elementarschäden‘“ (Lanz-Stauffer und Rommel 1936). Im Jahre 1926 nahm die Assekuranz Appenzell Ausserrhoden als erste Gebäudeversicherung Elementarschäden in ihren Deckungsbereich auf, ebenfalls 1926 folgte der Kanton Waadt, 1928 Bern, 1929 St. Gallen und Glarus, 1930 Luzern und Neuenburg, 1931 Solothurn, 1932 Graubünden, 1933 Thurgau, 1934 Aargau und 1935 Zürich. Nachdem einige Privatversicherer dem Beispiel der Gebäudeversicherungen in den 1930er Jahren gefolgt waren, führten die privaten Schweizer Gesellschaften erst 1953 eine eigentliche Elementarschadenversicherung im Rahmen eines Pools ein (Jung 2000: 39).

2 **Vorteilhafte präventive Solidarität**

Seit dieser Hinwendung zur Elementarschadenversicherung bestehen klare Rechtsansprüche der Versicherten gegenüber ihrer Versicherung für die Deckung der wirtschaftlichen Folgen von Elementarereignissen, nämlich Sturm, Hagel, Hochwasser, Überschwemmung, Lawine, Schneedruck, Steinschlag, Erdbeben und Rufe (Murgänge). Die Gebäudeversicherungen garantieren eine unbegrenzte Deckung der versicherten Schäden. Der Elementarschadenpool der Privatversicherer, der in den Kantonen ohne Gebäudeversicherungen zur Anwendung kommt, kennt eine Deckungslimite für Gebäudeschäden (derzeit 2 Milliarden Franken je Ereignis). Zudem führt die in einigen dieser Kantone fehlende oder betragsmäßig nicht festgelegte Versicherungspflicht nach Elementarereignissen zu empfindlichen Deckungslücken, die Ansprüche an die öffentliche Hand und Wohltätigkeitsorganisationen auslösen.

Die vollständige und unbegrenzte Schadendeckung im System der obligatorischen Gebäudeversicherungen hat neben dem Nachteil der eingeschränkten Wahlfreiheit des Versicherten eine Reihe von Vorteilen. Zunächst werden Ansprüche Geschädigter an den Staat oder an die Mildtätigkeit und freiwillige Solidarität der Unversehrten vollständig beseitigt. Jeder Hauseigentümer hat gesetzlichen Anspruch auf Vergütung der Gebäudeschäden zum Neuwert, d. h. zu jenen Kosten, die für die Wiederherstellung des zerstörten Raumes im vorbestehenden Zustand zu aktuellen Preisen anfallen. Zudem ermöglichen die Versicherungspflicht zu festgelegten Werten und die Zusammenfassung aller Risiken bei einem kantonalen Versicherer die Organisation der Prävention, Intervention und Versicherung unter einheitlicher Leitung. Die Kantonalen Anstalten sind neben der Versicherung auch für den vorbeugenden Brandschutz und teilweise für Maßnahmen im Bereich der Elementarschadenprävention sowie die Wehrdienste zuständig. In der Elementarschadenverhütung unterstützen die Gebäudeversicherungen die raumplanerischen Maßnahmen zur Vermeidung von Risiken, zum Beispiel mit der Durchsetzung besonderer Bestimmungen für das Bauen in Zonen mit erhöhter Gefährdung.

Die Zusammenfassung aller Risiken sowie von Vorbeugung und Versicherung unter einheitlicher Leitung der Kantonalen Gebäudeversicherungen zeitigt nachweisbare wirtschaftliche Vorteile: Die Versicherungsprämien in den Gebäudeversicherungskantonen belaufen sich auf weniger als die Hälfte des Prämienniveaus in den GUSTAVO-Kantonen.¹ Zurückzuführen sind die günstigen Versicherungskosten in erster Linie auf die Tatsache, dass die Schäden in den Gebäudeversicherungskantonen 40 % tiefer liegen als in den GUSTAVO-Kantonen. Dies dürfte – wenigstens teilweise – in direktem Zusammenhang mit der organisatorischen Zusammenfassung von Vorbeugung, Intervention und Versicherung und den größeren Aufwendungen der Gebäudeversicherungen für Feuer- und Elementarschadenprävention stehen.

¹ Siehe Brinkmann (1997). In der Studie Brinkmann wird für die Periode 1984–1993 für die Privatasekuranz ein Prämien-Durchschnitt von 109 Rappen je 1 000 Franken Versicherungskapital ausgewiesen, für die Kantonalen Gebäudeversicherungen ein solcher von 63,9 Rappen. Die Gebäudeversicherungen wenden circa 15 Prämien-Rappen je 1 000 Franken Versicherungskapital für die Prävention auf, während sich dieser Anteil bei den Privatversicherungen auf 6 Rappen je 1 000 Franken Versicherungskapital beläuft. Neuere Zahlen sind aus dem Gebiete der Privatversicherungskantone nicht verfügbar; trotz extremer Schadenjahre ist das Prämienniveau in den Kantonalen Gebäudeversicherungs-Kantonen im Jahre 2007 auf circa 48 Rappen je 1 000 Franken Versicherungskapital gesunken.

3 Eigenverantwortung und Solidarität

Im Bereich der Alltagsschäden ist im System der Kantonalen Gebäudeversicherungen jede Anstalt als geschlossener Solidaritätsverband für sich selbst verantwortlich. Je nach versichertem Kapital liegt für kleine Gebäudeversicherungen die sogenannte Großschadengrenze bei circa 20 Millionen Franken; bei großen überschreitet sie 200 Millionen Franken. Die Anstalten versichern das darunterliegende Risiko nach eigenen geschäftspolitischen Überlegungen beim Interkantonalen Rückversicherungsverband IRV der Kantonalen Gebäudeversicherungen. Dieser wiederum sucht auf dem Rückversicherungsmarkt Deckung für die versicherten Risiken. Überschreiten die Elementarschäden eines Jahres bei einzelnen Gebäudeversicherungen die erwähnte Großschadengrenze, tritt bis zu einem zusätzlichen Gesamtschaden von 750 Millionen Franken die Katastrophendeckung der Interkantonalen Risikogemeinschaft Elementar IRG ein. Bei der IRG handelt es sich um eine Solidaritätseinrichtung der Kantonalen Gebäudeversicherungen und des IRV. Die IRG basiert auf einer Vielzahl gleichlautender Klauseln in den Rückversicherungsverträgen zwischen den Gebäudeversicherungen und dem IRV. Darin verpflichten sich die einzelnen Gebäudeversicherungen und der IRV, bei Überschreitung der Großschadengrenze in einem Kanton einen im voraus bestimmten Schadenanteil bis zur Leistungsgrenze zu übernehmen. Dieser ist jedoch erst im eigentlichen Schadenfall zu leisten (Quinto 2000: 9). Die einzelnen Gebäudeversicherungen stellen ihre maximale Eventualverpflichtung in der Bilanz zurück und bewirtschaften diese Mittel selbst. Durch diese Konstruktion verfügt jeder Gebäudeversicherungskanton über eine Katastrophendeckung von 750 Millionen Franken, ohne für deren Bereitstellung prämienpflichtig zu werden. Erst im Falle des Katastropheneintritts werden die Eventualverpflichtungen anteilig ausgelöst.

Die Unterteilung in Alltagsrisiken und Katastrophenrisiken über der Großschadengrenze hat den Vorteil, dass die Elementarschadenvorsorge im Bereich der selber zu tragenden, geringeren Schäden in den Mitgliedskantonen wirksam wahrgenommen wird. Katastrophenrisiken sind hingegen viel weniger durch Präventionsmaßnahmen beeinflussbar. In diesem Katastrophenbereich gewährleistet die IRG die solidarische Risikoteilung unter den Gebäudeversicherungskantonen. Dadurch bleibt die Leistungsfähigkeit auch kleiner Anstalten selbst bei katastrophalen Ereignissen erhalten. Die Versicherten müssen keine generellen Kürzungen in Kauf nehmen, wie dies in den sieben Kantonen ohne öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherungen der Fall sein kann. Die Kantonalen Gebäudeversicherungen pflegen also eine umfassende Solidarität dort, wo sie am nötigsten ist: im eigentlichen Katastrophenfall. Dieses wohl abgewogene System gegenseitiger Eventualverpflichtungen unter den Kantonalen Anstalten hat den großen Vorteil, dass die tragbare Eigenverantwortung innerhalb des kantonalen Risikokreises wahrgenommen wird, bei eigentlichen Schicksalsschlägen jedoch die Interkantonale Solidarität in einem Ausmaß spielt, das beispielslos ist.

4 Die Elementarereignisse der letzten Jahre und ihre Bewältigung

Naturereignisse haben im letzten Jahrzehnt die Schweiz mehrfach betroffen: Auf dem Gebiet der 19 kantonalen Gebäudeversicherungen richteten Lawinen und Schneedruck, Überschwemmungen, Hagelstürme und schließlich der Jahrhundertorkan Lothar 1999 Gebäudeschäden von 1 Milliarde Franken an. Diese gewaltige Schadensumme übersteigt das Sechsfache der langjährigen Schadenserwartung. Ereignisse mit ähnlichen Ausmaßen

wiederholten sich 2002, 2005 und in einem geringeren Ausmaß im Jahre 2007. Dank des ausgeklügelten Versicherungs-, Rückversicherungs- und Solidaritätssystems konnten die Schäden von den Kantonalen Gebäudeversicherungen – ohne jede Beanspruchung öffentlicher Mittel – vollumfänglich reguliert werden. Ausreichende Reserven, leistungsfähige Vorsorge und Solidarität erlaubten die Gebäudeversicherungen trotz dieser hohen Belastungen das tiefe Prämienniveau beizubehalten.

5 **Sonderfall Erdbeben**

Das Erdbebenrisiko ist, wie in der Sachversicherungsbranche üblich, auch bei den Kantonalen Gebäudeversicherungen von der Deckung ausgeschlossen (Quinto 2000: 9f.). Die langen Intervalle zwischen Schadenereignissen erschweren die Vorsorge in diesem Bereich ungemein, dies sowohl in der Durchsetzung erdbebensicherer Bauens als auch in der Organisation präventiver Solidarität in einer genügenden Versicherungsdeckung. Nachdem einzelne Gegenden der Schweiz über lange Zeiträume betrachtet ein gewisses Erdbebenrisiko aufweisen, haben die Kantonalen Gebäudeversicherungen 1978 den Schweizerischen Pool für Erdbebedeckung geschaffen. Der Pool gewährleistet den Gebäudeeigentümern ohne Mehrprämie eine begrenzte Schadendeckung, dies bei einem Selbstbehalt von 10%, mindestens jedoch 50 000 Franken. Bis Ende 2000 deckte der Pool ein Risiko von 500 Millionen Franken zweimal pro Jahr. Seit dem 1.1.2001 können Gebäudeschäden bis 2 Milliarden Franken pro Ereignis gedeckt werden. Voraussetzung für eine Vergütung ist ein Erdbeben mit einer Schadenintensität der Stärke VII auf der MSK-Skala. Beim Pool handelt es sich nicht um eine Versicherung im Rechtssinne, da die Geschädigten keinen Rechtsanspruch auf Entschädigungsleistungen haben. Letztere werden unter Vermittlung der Kantonalen Gebäudeversicherungen auf freiwilliger Basis ausgerichtet. Die Leistungen des Pools werden durch Jahreseinlagen der Mitglieder finanziert, die den Charakter eines Solidarbeitrages (nicht einer Tarifprämie) haben, sowie durch zugunsten des Erdbebenpools bei den Gebäudeversicherungen gebildeten Rückstellungen nach dem Modell der IRG (vgl. Ziff. 4) und zusätzlich durch eingekauften Rückversicherungsschutz. Übersteigt der Schaden die vorhandenen Mittel, erfolgt eine verhältnismäßige Kürzung der Leistungen. Die Poolleistungen von 2 Milliarden Franken unter Einbezug des hohen Selbstbehaltes der Gebäudeeigentümer ermöglichen es, in den Gebäudeversicherungskantonen ein statistisches Jahrhundertereignis einigermaßen zu bewältigen.

6 **„Solidarität aus dem Kopf“**

Die verheerenden Naturereignisse, die im Jahr 2000 vor allem das Wallis und die Alpensüdseite betrafen und die 16 Tote forderten, lösten eine gewaltige Solidaritätswelle aus. Innerlich tief bewegt spendete das Schweizer Volk über 70 Millionen Franken für die Kosten der Schadenbewältigung im Wallis und Tessin sowie in Oberitalien. Wiederum zeigte sich aber, dass diese Teilnahme nach dem Ereignis nicht vorbeugend wirkt. Sie erzeugt „Solidarität aus dem Herzen“. Ihre Triebkraft ist die Emotion, das menschliche Mitleid. Die Kantonalen Gebäudeversicherungen hingegen beugen vor, erzeugen Solidarität vor dem Ereignis, gewissermaßen vorausschauende „Solidarität aus dem Kopf“. Sie bereiten sich von langer Hand auf das Ereignis vor und treffen alle vernünftigen Maßnahmen, um dessen Eintritt zu verhindern. Dazu braucht es einen Rechtsrahmen, der diese Solidarität vor dem Ernstfall, also bevor das Unglück die Gemüter bewegt, ermöglicht. Die öffent-

lich-rechtlichen Anstalten wirken in diesem Rahmen. Sie bündeln durch Obligatorium und Monopol Kräfte und Finanzen im Hinblick auf die Schadensverhütung, die Schadensbekämpfung und schließlich auch die finanzielle Bewältigung eingetretener Schäden. Die treibende Kraft für die präventive Solidarität ist die Erkenntnis, dass es wirtschaftlich und ethisch sinnvoll und eine öffentliche Aufgabe ist, Schäden zu vermeiden und zu mindern. Dass Vorbeugen nicht nur besser, sondern auch billiger ist, zeigen die Prämienszahlen eindeutig. Der Preis für diese präventive Solidarität innerhalb der Gebäudeversicherungen ist ein gewisser Verlust von Wahlfreiheit durch die Zusammenfassung aller Risiken bei einem Versicherer. Die Abwägung dieser Einschränkung gegenüber deren Nutzen spricht jedoch eindeutig für das Solidaritätssystem der Gebäudeversicherungen. Mit Blick auf die steigenden Elementarrisiken wird das System der präventiven Solidarität der Kantonalen Gebäudeversicherungen zu einer einzigartigen, kostengünstigen und umfassenden Lösung eines Problems, das die Staaten mit ungenügendem Risikotransfer im Elementarschadenbereich in Zukunft noch stärker beschäftigen wird.

Literaturverzeichnis

- Beer, Alfons (1987): *Die Gebäudeversicherung des Kantons Graubünden im Wandel der Zeit 1912–1987*. Chur.
- Brinkmann, Henrik (1997): *Die Kantonalen Gebäudeversicherungen, Eine Standortbestimmung aus gesamtschweizerischer Sicht*. Bern.
- Cornel, Quinto (2000): *Staatliche Versicherung gegen Elementarschäden in der EU und der Schweiz – Vereinbarkeit mit dem EU-Recht*. Bern.
- Jung, Joseph (2000): *Die Winterthur, eine Versicherungsgeschichte*. Zürich.
- Lanz-Stauffer, Hermann und Curt Rommel (1936): *Elementarschäden und Versicherung*. Vorwort Band I. Bern.