

ELEMENTARSCHADENVERSICHERUNG IN DER SCHWEIZ: DAS SYSTEM DER ÖFFENTLICH- RECHTLICHEN KANTONALEN GEBÄUDEVERSICHERUNGEN

OKTOBER 2022

BERICHT VON:

PROF. DR. PAULA
JARZABKOWSKI

DR. EUGENIA **CACCIATORI**

DR. KONSTANTINOS **CHALKIAS**

RHIANNA **GALLAGHER RODGERS**



BAYES
BUSINESS SCHOOL
CITY UNIVERSITY OF LONDON



**THE UNIVERSITY
OF QUEENSLAND**
AUSTRALIA



DANK:

Einen herzlichen Dank richten wir an die Präventionsstiftung (PS) für die finanzielle Unterstützung der Forschungsarbeiten, auf welche sich dieser Bericht abstützt.

Ebenfalls danken wir den interviewten Personen für die aufgewendete Zeit und das Teilen ihres Fachwissens im Rahmen des Forschungsprojekts.

INHALTSVERZEICHNIS

EXECUTIVE SUMMARY	<u>05</u>
1. EINLEITUNG	<u>06</u>
2. ÜBERSICHT ÜBER DAS SCHWEIZERISCHE SYSTEM DER ELEMENTARSCHADENVERSICHERUNG	<u>08</u>
2.1 HINTERGRUNDINFORMATIONEN	<u>08</u>
2.2 WESENTLICHE MERKMALE DES KGV-SYSTEMS	<u>10</u>
2.3 DIE ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN VERSICHERUNGSANSTALTEN	<u>13</u>
3. ÜBER DAS VERSICHERN HINAUS: PRÄVENTION UND RISIKOMINDERUNG	<u>16</u>
4. DAS KGV-SYSTEM IN DER INTERNATIONALEN LANDSCHAFT DER EINRICHTUNGEN DER VERSICHERUNGSLÜCKENABDECKUNG	<u>19</u>
4.1 EFFIZIENTE SOLIDARITÄT	
– TEIL 1: EINBETTUNG DER VERSICHERUNG IN DIE STRUKTUREN DER RESILIENZ	<u>22</u>
4.2 EFFIZIENTE SOLIDARITÄT	
– TEIL 2: AUSBALANCIERUNG VON MARKTINTERESSEN UND GESELLSCHAFTLICHEN INTERESSEN	<u>25</u>
4.3 GEMEINSAME HERAUSFORDERUNGEN: ANPASSUNG DES AUFTRAGS	<u>27</u>
5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	<u>29</u>
6. ANHANG: FORSCHUNGSDESIGN UND DATENERHEBUNG	<u>31</u>
QUELLENVERZEICHNIS	<u>33</u>

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

GRAFIK 1: JAHRESSCHADENSUMMEN INNERHALB DES KGV-SYSTEMS	<u>10</u>
GRAFIK 2: BERTEILUNG DER JAHRESSCHADENSUMME NACH URSACHEN INNERHALB DES KGV-SYSTEMS	<u>11</u>
GRAFIK 3: STRATEGISCHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE SCHADENBEWÄLTIGUNG IM BEREICH VON VERSICHERUNGSLÜCKEN	<u>20</u>

TABELLENVERZEICHNIS

TABELLE 1: ZUSAMMENFASSUNG DER WESENTLICHEN MERKMALE DES ELEMENTARSCHADEN-VERSICHERUNGSSYSTEMS, DAS SICH AUF DIE KGVs ABSTÜTZT	<u>12</u>
TABELLE 2: KGV-TÄTIGKEITEN IN DEN BEREICHEN DER BEWÄLTIGUNG VON ELEMENTAREREIGNISSEN UND DER ELEMENTARSCHADEN-PRÄVENTION	<u>17</u>

EXECUTIVE SUMMARY

Der vorliegende Bericht untersucht die Rolle der schweizerischen kantonalen Gebäudeversicherungen (KGVs) als Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung (auf Englisch: Protection Gap Entities, PGE). Die KGVs sind Versicherungsinstitute, die mit öffentlich-rechtlichem Status auf der kantonalen Ebene organisiert sind. Die Funktion der KGVs wird einerseits vor dem Hintergrund des dualen Systems beleuchtet, welches in der Schweiz im Bereich der Elementarschadenversicherung besteht und zur Folge hat, dass in bestimmten Teilen des Landes die Versicherung auf privatrechtlicher Basis, und in anderen auf öffentlich-rechtlicher Basis gewährleistet wird. Andererseits wird sie auch vor dem Hintergrund von Lösungsansätzen betrachtet, die in anderen Ländern der Welt im Bereich der Versicherungslückenabdeckung umgesetzt wurden.

Aus folgenden Gründen ist der Ansatz des Schweizer Systems einzigartig:

- Duales System, welches sich sowohl auf einen regulierten Markt mit privaten Versicherern (Deckung von 20 % der Gebäude und des Gesamtversicherungswerts), als auch auf räumlich definierte Monopole der öffentlichen Hand (Deckung von 80 % der Gebäude und des Gesamtversicherungswerts) abstützt; [1]
- Prinzip der doppelten Solidarität, das heisst einerseits unter den Versicherten, andererseits aber auch unter den Versicherern;
- Viel stärkeres Ineinandergreifen von Schadenprävention und Schadenversicherung als bei den meisten anderen Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung auf der Welt.

Dank dieser Herangehensweise ist es dem KGV-System gelungen, für ein breites Spektrum an Elementarereignissen eine sowohl sehr kostengünstige, als auch sehr umfassende Versicherungslösung anzubieten, welche zugleich volkswirtschaftlich und gesellschaftlich tragbar ist. Trotzdem steht das System vor grossen Herausforderungen, und zwar im Zusammenhang mit:

- Erdbeben;
- dem Anstieg des Risikos als Folge des Klimawandels;
- dem Wachstum der städtischen Bevölkerung, wodurch an exponierteren Lagen gebaut wird;
- der Entwicklung der Bauweisen, wodurch die Gebäude insgesamt verletzlicher werden;
- sowie dem kulturellen Wandel der Präferenzen, welcher die individualistische Einstellung verstärkt.

Das Schweizer System muss weiterhin angepasst werden, damit es die anstehenden Herausforderungen meistern kann.

1. EINLEITUNG

Im vorliegenden Bericht wird die Rolle der schweizerischen kantonalen Gebäudeversicherungen (KGVs) als Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung (auf Englisch: Protection Gap Entities, PGE) untersucht.

Die KGVs sind Versicherungsinstitute, die mit öffentlich-rechtlichem Status auf der kantonalen Ebene organisiert sind. Sie sind parallel zu einem Elementarschaden-Versicherungssystem tätig, das auf privatrechtlicher Basis besteht. Mit dem Begriff "das Schweizer System" ist im vorliegenden Bericht sowohl die Art und Weise gemeint, wie in der Schweiz die Elementarschadenversicherung durch eine Kombination von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Akteuren gewährleistet wird, als auch das dichte Beziehungs-Netzwerk unter diesen verschiedenen Akteuren. Der Begriff "das KGV-System" bezeichnet seinerseits die spezifische Art und Weise, wie die KGVs die Elementarschadenversicherung gewährleisten. Zunächst wird erklärt, wie das Schweizer System funktioniert, und anschliessend wird das KGV-System vor dem Hintergrund der internationalen Landschaft der Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung beleuchtet; diese internationale Landschaft wurde im Rahmen unserer weltweiten Forschung in diesem Bereich erkundet [2].

Weltweit ist ein Grossteil der Elementarschäden unversichert, was mit dem Begriff "Versicherungslücke" (auf Englisch: insurance protection gap) bezeichnet wird [3]. Daraus entsteht, selbst in wohlhabenden Ländern, eine schwerwiegende Problematik, insofern als der Staat einspringen muss, um den Wiederaufbau nach Naturkatastrophen zu finanzieren.



Wenn für den Wiederaufbau gar nicht oder nur teilweise vorgesorgt wurde, wird die Volkswirtschaft länger brauchen, um sich zu erholen, was in den Bereichen des Gemeinwohls wie auch der wirtschaftlichen Entwicklung sowohl für die Einzelnen, als auch für die Gesellschaft wesentliche Folgekosten mit sich zieht [4]. Aus diesem Grund sind zahlreiche Staaten Formen der Zusammenarbeit mit der Versicherungsbranche eingegangen, und zwar mittels eines Systems, das wir als "Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung" (auf Englisch: Protection Gap Entities, PGE) bezeichnen. Diese Einrichtungen "vermitteln zwischen Staat und Markt, indem sie neuartige Lösungen, resp. Modelle entwickeln, welche weltweites (Rück-)Versicherungskapital mobilisieren, um die Folgen von Naturkatastrophen zu bewältigen" [5]. Zwischen den Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung bestehen beträchtliche Unterschiede in Bezug auf die Organisations-, resp. Führungsstrukturen (öffentlich-rechtlich, privatrechtlich oder partnerschaftlich), auf die Risikoabdeckungen (einzelne Gefahr oder mehrere Gefahren gleichzeitig), auf die Lösungsansätze zur Risikoabdeckung (d.h. das jeweils verwendete Produkt), sowie auf die Finanzierungsmodelle (durch Prämien der Versicherungsnehmer oder durch öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Deckungsabgaben). [6], [7], [8]. Gleichzeitig weisen sie aber auch bemerkenswerte Gemeinsamkeiten auf, zum Beispiel in der Art und Weise, wie sie bestimmte Risiken dem Markt entziehen und eine Neuverteilung zwischen dem Markt, dem Staat und den Bürgern vornehmen, in der Stellung, die sie in der Versicherungsversorgungskette einnehmen, oder in ihrer Rolle, beim Erweitern und Ausdehnen des Umfangs dessen, was Gegenstand einer Versicherung sein kann [9].

Ferner bewirkten die zunehmende Häufigkeit von wetterbedingten Naturkatastrophen, [10], die Notwendigkeit, wegen dem Bevölkerungswachstum an exponierteren Lagen zu bauen, die Verwendung von Bauweisen, die eine grössere Verletzlichkeit der Gebäude bewirkt (z.B. die grossflächige Verbauung von Glas an modernen Gebäuden), sowie das gleichzeitige Schrumpfen der staatlichen Budgets eine Vergrösserung Versicherungslücke, wodurch die Regierungen, resp. staatliche Behörden, wie auch die Versicherungsbranche ihre Aufmerksamkeit vermehrt auf die Rolle und das Potential von Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung richten, um in Bezug auf verschiedene Aspekte dieser Lücke Lösungen anzubieten.

Die Beleuchtung des Schweizer Systems, mit seinen öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen, vor dem skizzierten Hintergrund ermöglicht sowohl für andere Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung, als auch für das Schweizer System das Gewinnen von wertvollen Erkenntnissen, insbesondere im Bereich der Integration von Versicherungen in das breiter gefasste Feld der Resilienz, wie auch in Bezug auf Fragen, die sich für Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung stellen, wenn sie angesichts von sich verändernden Versicherungslücken bestrebt sind, ihre Relevanz aufrecht zu erhalten.



2. ÜBERSICHT ÜBER DAS SCHWEIZERISCHE SYSTEM DER ELEMENTARSCHADENVERSICHERUNG

In diesem Kapitel werden Hintergrundinformationen zur Schweiz sowie zur schweizerischen Landschaft der Elementarschadenversicherung vermittelt. Diese Informationen bilden anschliessend die Grundlage für die Besprechung dieses Systems im Vergleich zu anderen Systemen, die untersucht wurden.

2.1 HINTERGRUNDINFORMATIONEN

Die Schweiz ist eine föderalistische Republik mit weniger als neun Millionen Einwohnern (also zirka die gleiche Bevölkerung wie die Stadt London) und mit vier Amtssprachen. Sie besteht aus 26 Kantonen. Der kleinste darunter umfasst knapp mehr als 16'000 Einwohner. Jeder Kanton hat je eine eigene Verfassung, Legislative, Exekutive, Polizei und Gerichtsorganisation. Unter den westlichen Ländern ist das schweizerische politische System wahrscheinlich dasjenige, das dem Konzept der direkten Demokratie am nächsten kommt. In regelmässigen Abständen ist die Bevölkerung dazu aufgefordert, über legislative Vorlagen abzustimmen, und dies sowohl auf kantonaler, als auch auf nationaler Ebene. Das politische System und die öffentliche Verwaltung sind in der Schweiz dezentral und von unten nach oben organisiert. Die zentralen Behörden sind relativ schwach, und es wird sehr viel Wert auf lokale und individuelle Autonomie gelegt. Der Kitt, welcher dieses System über die Jahrhunderte zusammengehalten hat, besteht in einer hohen Wertschätzung der Konsensfindung sowie der "Solidarität".

Einer unserer Interviewpartner hat es so ausgedrückt:

Um die Gleichbehandlung aller zu gewährleisten, sind wir bestrebt, ein Instrument zu entwickeln, dank dem die Risiken für alle auf die gleiche Art und Weise eingeschätzt werden können und das eine Lösung bietet, welche für alle Teile des Landes angemessen ist. Damit gemeint sind der wirtschaftliche, der gesellschaftliche und der Umweltbereich. Wir sind überzeugt, dass eine Lösung langfristig funktionieren muss, und deshalb braucht es die Unterstützung aller.

(Interview 505)

Aus dem Hochhalten dieser Grundeinstellung, welche lokale Eigenständigkeit mit Konsensfindung auf der eidgenössischen Ebene kombiniert, ergibt sich, dass die Elementarschadenversicherung in der Schweiz eine Mosaik aus verschiedenen Ansätzen bildet. Deren Koordination wird mittels einer Kombination von gesetzlichen Rahmenbedingungen auf der Bundesebene, einerseits, und andererseits "basisorientierten", die verschiedenen Parteien direkt miteinander verbindenden Mechanismen gewährleistet. Auf der eidgenössischen Ebene ist das System dual; damit ist gemeint, dass zwei grundlegend unterschiedliche Systeme nebeneinander bestehen. Dabei findet je nach Region das eine oder das andere Anwendung. In 19 Kantonen wird die Elementarschadenversicherung durch das KGV-System gewährleistet, das heisst mittels lokalen, öffentlich-rechtlichen Versicherungsinstituten. In den sieben restlichen Kantonen (die gesamthaft mit dem Akronym GUSTAVO bezeichnet werden) wird die Elementarschadenversicherung durch den privatwirtschaftlichen Versicherungsmarkt im Sinne einer Erweiterung der Feuerversicherung angeboten. In allen Kantonen, die über eine öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherung verfügen, sowie in vier der sieben GUSTAVO-Kantone ist die Elementarschadenversicherung für sämtliche Gebäude obligatorisch [11]. In allen GUSTAVO-Kantonen gewähren Geldinstitute Hypothekendarlehen unter der zwingenden Bedingung, dass eine Elementarschadenversicherung abgeschlossen wird, wodurch auch in diesen Kantonen eine hohe Durchdringung besteht. In den GUSTAVO-Kantonen sind die privatwirtschaftlichen Versicherungsangebote streng reglementiert, um sicherzustellen, dass das Gesamtsystem allen Einwohnern unabhängig ihres Wohnorts einen vergleichbar umfassenden Schutz gegen den Eigentumsverlust durch Naturkatastrophen bietet.

In den Kantonen, die sich auf das KGV-System abstützen, sind die KGVs durch vielfältige Beziehungen und Strukturen miteinander verbunden, die dazu beitragen, ihre Tätigkeiten untereinander zu koordinieren. Dabei besteht auch hier ein Gleichgewicht zwischen lokaler Autonomie, einerseits, und andererseits dem Bedürfnis, kantonsübergreifend eine gewisse Vergleichbarkeit der Leistungen zu wahren, sowie dem Grundsatz der Solidarität gerecht zu werden. Gleichzeitig bestehen zu vielfältigen Themen ebenfalls regelmässige Kontakte zwischen den KGVs und den Akteuren des Versicherungsmarkts statt. Auch verwirklichen sie gemeinsame Impulse, und sie arbeiten in Bezug auf gemeinsame Projekten zusammen, wie etwa der Entwicklung einer Informationsplattform, die Fachleuten und der breiten Öffentlichkeit aufzeigt, wie Gebäude vor Naturgefahren geschützt werden können (<https://www.schutz-vor-naturgefahren.ch/bauherr.html>).

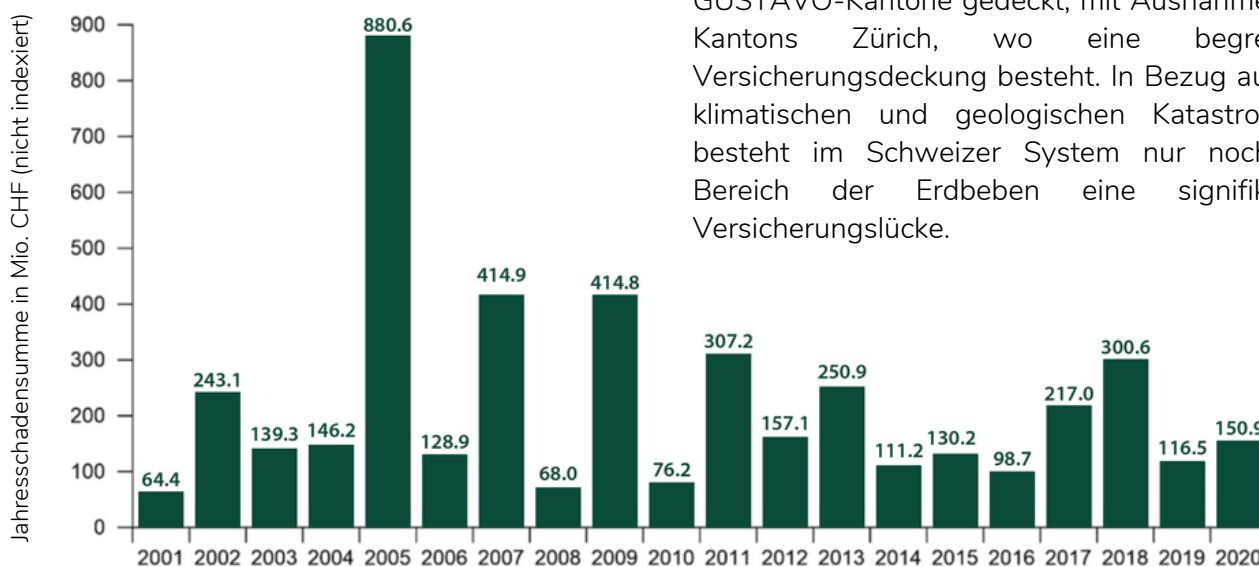
Obwohl der Grundsatz der Solidarität einen sehr hohen Stellenwert hat, ist das Schweizer System auch sehr bestrebt, bei der Ausgestaltung dieser Solidarität darauf zu achten, dass sie eine Option bleibt, die eine möglichst geringe Belastung der Gesellschaft verursacht. Wie weiter unten aufgezeigt wird, ist das System der Elementarschadenversicherung darauf ausgerichtet, dass die Notwendigkeit, auf die Solidarität zurückzugreifen, möglichst eingedämmt wird. Dies wird vorerst durch eine sorgfältige und ausgewogene Rollenaufteilung unter den verschiedenen Interessenträgern sowie durch eine konsequente Ausrichtung auf die langfristige Resilienz und die Risikominderung erreicht.



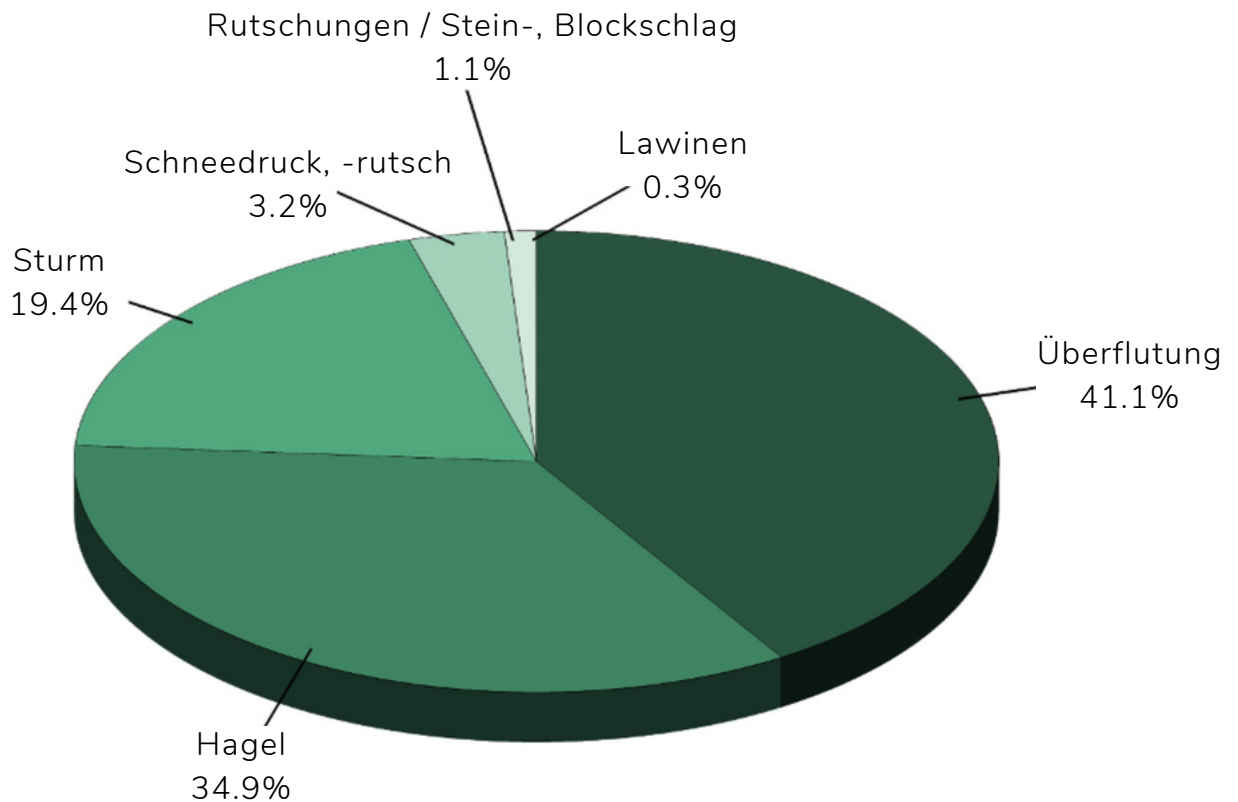
2.2 WESENTLICHE MERKMALE DES KGV-SYSTEMS

Die wesentlichen Merkmale des KGV-Systems zur Gewährleistung der Elementarschadenversicherung sind untenstehend in der Tabelle 1 zusammengefasst. Im Rahmen des KGV-Systems ist die Elementarschadenversicherung für sämtliche Gebäude obligatorisch, und zwar unabhängig von deren Nutzung. Davon ausgenommen sind einzig die eidgenössischen Gebäude. Die Gebäude werden zum vollen Wiederherstellungswert versichert, inklusive der Schutträumung und -entsorgung. Als Folge der zwingenden Versicherungspflicht sowie von stets aktuellen Eigentumsregistern ist die Versicherungsdeckung des gesamten Gebäudeparks innerhalb des KGV-Systems so gut wie vollständig. Der Versicherungswert aller Gebäude erreicht ein Total von zirka 2500 Milliarden Schweizer Franken.

Ferner haben die für die Gewährung von Hypothekendarlehen gestellten Bedingungen ebenfalls in denjenigen GUSTAVO-Kantonen, die keine Versicherungspflicht kennen, zu einer sehr hohen Durchdringung geführt [12]. Die Elementarschadenversicherung deckt Schäden, die durch Überschwemmungen, Sturmwinde, Hagel, Lawinen, Schneedruck, Steinschlag oder Erdbeben an der Gebäudestruktur verursacht werden. Die Fahrhabe ist nur in einigen der Kantone mitversichert, die dem KGV-System angehören. Dort, wo diese Versicherung nicht in den Leistungen der lokalen KGV inbegriffen ist, wird sie vom privaten Versicherungsmarkt angeboten. Ebenfalls durch das KGV-System nicht gedeckt ist der Betriebsausfall. Gemessen an der Gesamtschadenhöhe sind Überschwemmungen, Hagel und Sturmwinde die folgenschwersten Elementarereignisse. Erdbeben werden weder durch das KGV-System, noch im privatwirtschaftlichen Markt der GUSTAVO-Kantone gedeckt, mit Ausnahme des Kantons Zürich, wo eine begrenzte Versicherungsdeckung besteht. In Bezug auf die klimatischen und geologischen Katastrophen besteht im Schweizer System nur noch im Bereich der Erdbeben eine signifikante Versicherungslücke.



Grafik 1: Jahresschadenssummen innerhalb des KGV-Systems. Quelle: VKG-Website [13].



Grafik 2: Verteilung der Jahresschadensumme nach Ursachen innerhalb des KGV-Systems.
Quelle: VKG-Website [13].

Sowohl im privatwirtschaftlichen Versicherungsmarkt, als auch im öffentlich-rechtlichen System der Versicherung durch die KGVs gilt das Prinzip der "doppelten Solidarität", das heisst Solidarität unter den Versicherten, wie auch Solidarität unter den Versicherern.

SOLIDARITÄT UNTER DEN VERSICHERTEN

Im Rahmen des KGV-Systems findet dieses Prinzip innerhalb von jedem einzelnen Kanton Anwendung. Unabhängig vom spezifischen Risiko, dem jedes Gebäude ausgesetzt ist, verwendet jede KGV für alle Besitzer den gleichen Ansatz für die Elementarschadenversicherung, nämlich ein bestimmter Prozentsatz des Versicherungswerts von jedem betreffenden Gebäude. Somit sind die Preise innerhalb jedes Kantons einheitlich, hingegen variieren sie von einem Kanton zum andern, da sie ein Abbild des Risikoprofils jedes einzelnen Kantons darstellen. In den GUSTAVO-Kantonen werden die Prämien einheitlich ermittelt, auch hier in der Form eines bestimmten Prozentsatzes des Versicherungswerts von jedem Gebäude, wobei der Preisansatz von den Bundesbehörden errechnet und festgelegt wird.

SOLIDARITÄT UNTER DEN VERSICHERERN

Innerhalb des KGV-Systems ist es so, dass ein von allen KGVs gemeinsam finanzierter, interkantonaler Fonds besteht (mit einer Gesamtkapazität von 1.2 Milliarden CHF), welcher Unterstützung bieten kann, falls in einem Kanton die KGV einen übermässigen Verlust erleidet (mehr als ein Jahresverlust mit Wiederkehrperiode von 50 Jahren). In den GUSTAVO-Kantonen bestehen über einen sogenannten Ausgleichsfonds ebenfalls Ausgleichsmechanismen für den Fall von übermässigen Verlusten, die sich aus unterschiedlichen Risikostrukturen der verschiedenen Versicherern ergeben könnten. Dieser Ausgleichsfonds hat eine Deckungslimite von 1 Milliarde CHF pro Ereignis.

WESENTLICHE MERKMALE DES ELEMENTARSCHADEN-VERSICHERUNGSSYSTEMS, DAS SICH AUF DIE KGVs ABSTÜTZT

- 19 auf kantonaler Ebene organisierte, nicht Profit orientierte, öffentlich-rechtliche Monopole, die finanziell und administrativ autonom sind (ohne Staatsgarantien)
- Obligatorische und auf mehrere Gefahren bezogene Elementarschadenversicherung für sämtliche Gebäude zum vollen Wiederherstellungswert, und bei den meisten KGVs mit unbegrenzter Deckungshöhe
- Beinahe vollständige Abdeckung (nur die eidgenössischen Gebäude sind ausgenommen)
- Einige KGVs bieten auch die Versicherung der Fahrhabe an
- Betriebsausfall wird von den Privatversicherern versichert
- Doppelte Solidarität
 - Solidarität unter den Versicherten: Einheitliche Preise innerhalb jedes Kantons, unabhängig von den konkreten Risiken
 - Solidarität unter den KGVs: Interkantonaler Mechanismus zur Unterstützung von KGVs, deren Kapazität überschritten wird
- Erdbeben werden in diesem System nicht berücksichtigt (mit Ausnahme des Kantons Zürich, wo eine begrenzte Versicherungsdeckung besteht)

Tabelle 1: Zusammenfassung der wesentlichen Merkmale des Elementarschaden-Versicherungssystems, das sich auf die KGVs abstützt.

Insgesamt wird die Institution des KGV-Systems in der Schweiz sehr geschätzt, und es kann seine hohe Anerkennung sowohl aus der Effizienz des geleisteten Schutzes, als auch aus dem Preis-Leistungs-Verhältnis herleiten, wobei oftmals auch die Privatwirtschaft die Vorzüge des Systems anerkennt. So berichtete ein Interviewpartner aus der privaten Versicherungsbranche:

So wie das System hier konzipiert ist, das finde ich doch speziell, denn es ist obligatorisch und es gründet auf einem Monopol, was ja normalerweise nicht gerade mit den Grundsätzen einer liberalen Wirtschaft vereinbar ist. Ist es nun eine gute oder eine schlechte Sache? Aufgrund meiner langjährigen Beobachtungen kann ich jedenfalls festhalten, dass es doch sehr gut funktioniert.

(Interview 51)

Ein weiterer Beleg für die Leistungsfähigkeit des KGV-Systems besteht in der Tatsache, dass es die Privatisierungswelle der 1990er Jahre überlebt hat, welche zahlreiche Dienstleistungszweige in der Schweiz erfasst hatte, wie etwa den öffentlichen Verkehr, die Post oder die Telekommunikation.

2.3 DIE ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN VERSICHERUNGSANSTALTEN

Die kantonalen Gebäudeversicherungen (KGVs) sind öffentlich-rechtliche, nicht Profit orientierte Anstalten, die per Gesetz eingerichtet wurden und denen im Bereich der Elementarschadenversicherung von Gebäuden ein Monopol gewährt wurde. Trotz ihrer Stellung als staatliche Einrichtungen sind sie autonom organisiert, und sie verfügen – unter relativ enger Aufsicht des jeweiligen Kantons – über selbständige Verwaltungs- und Leitungsstrukturen. Sie haben finanziell selbsttragend zu sein und sind durch keine Staatsgarantie abgesichert.

Die Versicherung von Elementarschäden im Rahmen des KGV-Systems nahm in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts Gestalt an. Beginnend mit dem Kanton Waadt in den 1920er Jahren weiteten die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten ihre Leistungen aus, und deckten nicht mehr nur Feuerschäden, wie bis anhin, sondern nun auch Elementarschäden [14]. Dies war damals ein sehr umstrittener Schritt, und darauf folgte eine öffentliche Debatte, die beinahe fünfzig Jahre andauerte. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts befand sich die Schweiz in einem Prozess der Entwicklung und Modernisierung. In jener Zeit trafen zahlreiche folgenschwere Wetterereignisse ein, insbesondere Überschwemmungen, welche die missliche Lage der weiterhin extrem armen ländlichen Bevölkerung zum Vorschein brachte: Überschwemmungen und Erdbeben zerstörten im Nu eine ganze Existenzgrundlage und oftmals auch die über mehrere Generationen in Form von Eigentum und Gerätschaften aufgebauten Ersparnisse. Die gezielten Wohltätigkeitssammlungen, welche im Anschluss an Naturkatastrophen zur Unterstützung der gebeutelten Bevölkerung durchgeführt wurden, spielten eine wichtige Rolle bei der Herausbildung

einer Nationalidentität und eines spezifischen Gemeinschaftssinns in der Schweiz [15]. Diese Wohltätigkeitssammlungen waren jedoch unzuverlässige Mittel zur Krisenüberwindung, und sie wurden zunehmend als unangemessen angesehen, um die Bedürfnisse abzudecken. Die Frage, wie der von nicht steuerbaren Ereignissen betroffenen Bevölkerung geholfen werden könnte, wurde ein heiss diskutiertes Thema im Kontext eines sich schnell entwickelnden Landes. Am Ende setzte sich die Ansicht durch, dass es für die Kantone ein allzu grosses finanzielles Risiko darstellen würde, wenn sie diese Aufgabe und die entsprechende Last selber übernehmen würden. Daraus ergab sich die Entscheidung, das bestehende System der kantonalen Feuerversicherungen (welches seinerseits erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts aufgebaut worden war) auf die Elementarschäden auszudehnen, obwohl die Elementarschadenversicherung zu jener Zeit noch in den Kinderschuhen steckte. Kritiker dieses Vorschlags hatten denn auch moniert, dass die Anwendung eines Versicherungssystems ein "Sprung ins Ungewisse" sei.

Schon in den frühen Jahren des Systems haben sich drei wichtige Merkmale herausgebildet, welche bis heute für das KGV-System gültig sind:

1

Erstens der hohe Stellenwert der Solidarität der ganzen Gesellschaft mit jenen Mitbürgern, die vom Unglück getroffen wurden, welcher ja auch den Impuls zum Aufbau des Systems gegeben hatte. In diesem Sinne übernahmen die KGVs eine moralische Werterhaltung, welche für frühe mutualistische Gesellschaftsformen kennzeichnend ist, obwohl das System auf die moderne Form der Versicherung abstellte.

2

Zweitens das Bestreben, praktische und gut funktionierende Lösungen zu finden, welche die Solidarität gewährleisten, ohne zu einer Überbelastung der Allgemeinheit zu führen.

3

Drittens die Verbindung der Elementarschadenversicherung mit der Feuerversicherung, was in der historischen Betrachtung keine eigentliche Besonderheit ist, doch in der Schweiz besteht diese Verbindung bis heute weiter, indem die KGVs nach wie vor sowohl für die Feuerversicherung, als auch für die Elementarschadenversicherung zuständig sind. Wie weiter unten detailliert aufgezeigt wird, bewirkte die enge Verbindung mit der Feuerversicherung ein viel stärkeres Augenmerk auf die Intervention bei Naturereignissen und auf die Elementarschaden-Prävention, als dies bei vielen anderen Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung der Fall ist.

Die KGVs sind durch ein dichtes Beziehungs-Netzwerk miteinander verbunden. Von den 19 KGVs sind 18 im Rahmen verschiedener Gemeinschaftsorganisationen zusammengeschlossen, welche auf die Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben ausgerichtet sind:

- Die Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen (VKG) erfüllt Schnittstellenfunktionen zwischen den kantonalen Versicherungsanstalten, sowie gegenüber den eidgenössischen Behörden und weiteren Interessenträgern. Sie bietet ihren Mitgliedern die Möglichkeit, gemeinsame Handlungsansätze zu entwickeln und über Erfahrungen auszutauschen.
- Die Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) ist auf dem Gebiet der Feuerschaden- und Elementarschaden-Prävention tätig. Unter anderem ist die VKF für die Brandschutzrichtlinien zuständig, welche in der ganzen Schweiz verbindlich sind. Im Laufe der Zeit hat die VKF im Bereich der Elementarschaden-Prävention ähnliche Präventionstätigkeiten aufgebaut.

- Die Präventionsstiftung (PS) leitet und finanziert praxisorientierte Forschungsarbeiten, und sie arbeitet mit verschiedenen anderen Organisationen zusammen. Zum Beispiel führten die Tätigkeiten der PS zu einem Zertifizierungssystem für Baumaterialien, welche die Verletzlichkeit von Gebäuden mindern und somit die Resilienz erhöhen. Ebenfalls finanzierte die PS einen Teil der Arbeiten für die Entwicklung einer Oberflächenabflussmodellierung für die ganze Schweiz.
- Der Interkantonale Rückversicherungsverband (IRV) verhandelt zugunsten der KGVs gepoolte Rückversicherungs-Verträge und führt den interkantonalen Solidaritäts-Fonds, an den sich die kantonalen Versicherungsanstalten wenden können, falls ihr Verlust aus dem Elementarschaden-Geschäft bestimmte Werte überschreitet.
- Der Schweizerische Pool für Erdbebendeckung (SPE). Wie weiter oben schon erwähnt, werden Erdbeben durch die KGVs nicht gedeckt, mit Ausnahme der Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ), welche eine begrenzte Versicherungsdeckung gewährleistet. Der SPE wurde von den KGVs auf freiwilliger Basis eingerichtet, um im Falle eines Erdbebens immerhin ein Minimum an Unterstützung bieten zu können. Dieser Fonds ist an kein Erdbebenversicherungs-Produkt angebunden.

Die Führungsstrukturen dieser Organisationen widerspiegeln die für die Schweiz so typische basis- und konsensorientierte Herangehensweise: Die Leitungsgremien dieser Organisationen (Vorstand, Verwaltungs-/ Stiftungsrat, ...) werden mit Leitern einzelner KGVs besetzt, damit sichergestellt wird, dass die Tätigkeiten der Organisationen auch tatsächlich den Bedürfnissen der Mitglieder entsprechen, sowie mit Vertretungen aus dem Umfeld der kantonalen oder eidgenössischen Politik, um sicherzustellen, dass die Organisationen auch ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag treu bleiben.

3. ÜBER DAS VERSICHERN HINAUS: PRÄVENTION UND RISIKOMINDERUNG

Im Elementarschadenversicherungs-System der KGVs eingebunden sind auch Präventions-, Schadenbewältigungs- und Risikominderungs-Tätigkeiten auf der eidgenössischen Ebene, etwa mittels eines integrierten, nationalen Risikomanagement-Systems, welches in den 1990er Jahren im Anschluss an eine Reihe von Naturkatastrophen aufgebaut wurde. Innerhalb dieses Systems spielen die KGVs eine wichtige Rolle, mal in direkter, mal in indirekter Weise (siehe Zusammenfassung in [Tabelle 2](#)). Wie ein Interviewpartner aus dem KGV-Umfeld ausführte, wird heute die Gewährleistung der Versicherung als eine unter mehreren Komponenten der Aufgabe der kantonalen Versicherungsanstalten angesehen.

Das wirklich Einzigartige an unserem System ist, dass wir drei Bereiche abdecken: Wir haben die Prävention, wir haben die Intervention, und wir haben die Versicherung. Da wir öffentliche Einrichtungen sind, können wir den Versicherungsnehmern Verpflichtungen auferlegen, Schutzmassnahmen umzusetzen.

Wir leisten eine Menge Präventionsarbeit. Durch gute Prävention hat man weniger und geringere Schäden. Und in Bezug auf die Schadenereignisse, die wir immer noch haben, da üben wir eine Aufsicht über die Feuerwehren aus, womit wir sicherstellen können, dass sie über die passende Ausrüstung und die passende Ausbildung verfügen, um ihren Auftrag gut zu erfüllen und den Schaden in Grenzen zu halten.

Und dann haben wir noch den dritten Bereich: Die Schäden, die entstehen, decken wir durch Versicherungsleistungen. Dieses Dreieck bildet den Kern unseres Systems.

(Interview 496)

Die KGVs bekleiden sowohl in der Schadenbewältigung, als auch in zahlreichen Aspekten der Prävention auf der Stufe der einzelnen Gebäude eine direkte Rolle. Im Bereich der Bewältigung von Naturereignissen beaufsichtigen die KGVs, kraft ihrer doppelten Aufgabe als Feuer- und als Elementarschaden-Versicherer die Tätigkeiten der Feuerwehren. Ein beträchtlicher Teil der Budgets der kantonalen Versicherungsanstalten (zirka 250 Millionen Schweizer Franken jährlich) ist für die Ausbildung und die Ausrüstung der Feuerwehren bestimmt, was aus den erhobenen Versicherungsprämien finanziert wird. Dies trägt zur Schadensbegrenzung bei, insbesondere in Bezug auf Überschwemmungen, etwa durch gute Vorbereitung (z.B. effizienter Einrichtung von mobilen Wassersperren) sowie durch prompten Einsatz.

KGV: SCHADENBEWÄLTIGUNG UND PRÄVENTION

Bewältigung	Aufsicht über das Feuerwehrwesen und teilweise Finanzierung der Feuerwehrausbildungen und der Feuerwehrausrüstungen (ca. 250 Millionen Schweizer Franken jährlich)
Prävention	
Einzelne Gebäude	
Vor Ereignis	Auf Stufe Baubewilligung, bei grossen Gebäuden, Rückmeldung zu Gestaltungselementen, welche schadenmindernd wirken können (i.d.R. freiwillige Massnahmen)
Nach Ereignis	Bei Wiederherstellung, teilweise Finanzierung von Verbesserungen, welche zukünftigen Schaden mindern können (ca. 78 Millionen Schweizer Franken jährlich)
	In Extremfällen, Möglichkeit, die Versicherung zu verweigern, wenn der Eigentümer keine Verbesserungen vornimmt
Gebaute Umwelt	
Vor Ereignis	Mitarbeit bei der Entwicklung von Gefahren-Karten (heute besteht eine umfassende Sammlung von Gefahrenhinweiskarten, gekoppelt mit Bauverbots an hochgefährdeten Lagen) Beteiligung bei der Entwicklung von Standards für das naturgefahrenresiliente Bauen und von elementarschadenresistenten Baumaterialien, sowie Sensibilisierung darüber
Nach Ereignis	Beteiligung der KGVs bei der Definition von Infrastrukturprojekten zur Minderung von Risiken und Schäden (Finanzierung durch den Kanton oder den Bund)

Tabelle 2: KGV-Tätigkeiten in den Bereichen der Bewältigung von Elementarereignissen und der Elementarschaden-Prävention.

Im Bereich der Prävention spielen die KGVs sowohl im Vorfeld von Naturereignissen, als auch im Anschluss an Naturereignisse eine massgebende direkte Rolle in Bezug auf die Resilienz einzelner Gebäude. Bei grossen Bauprojekten geben die KGVs oftmals Rückmeldungen zu Gestaltungselementen, nachdem die Planer das Gesuch um Baubewilligung eingereicht haben. Die entsprechenden Empfehlungen haben zwar keinen verpflichtenden Charakter, doch sie bringen wichtige Impulse in den Planungsprozess hinein, besonders in Bezug auf die Überschwemmungsgefahr, wo relativ einfache und unauffällige Massnahmen eine verhältnismässig besonders hohe Wirkung haben können.

Zum Beispiel berichtete ein Interviewpartner aus dem KGV-Umfeld:

Die meisten Massnahmen, die wir bei Gebäuden anregen, sind extrem einfach. Wenn zum Beispiel eine Tiefgarage geplant wird, schlagen wir vor, dass die Zufahrt nicht einfach geradeaus hinunter geht, sondern dass zuerst ein kleiner Buckel gestaltet wird, bevor es runter geht. Das kostet fast nichts, hat aber eine unglaublich grosse Wirkung.

(Interview 506)

Bei kleineren Wohngebäuden, wie etwa Einfamilienhäusern, sind die Anforderungen auf der Stufe der Baubewilligung weniger hoch als bei Grossprojekten. Hier setzen Risikominderung und Prävention in einem Grossteil der Fälle erst nach vorgefallenen Elementarschäden ein. Das bedeutet, dass die KGV bei kleineren Gebäuden im Anschluss an ein Ereignis Verbesserungen vorschlagen, und allenfalls mitfinanzieren kann, welche den Schaden bei einem erneuten Ereignis mindern würden. Die KGVs investieren jährlich zirka 80 Millionen Schweizer Franken in die Mitfinanzierung von solchen Massnahmen. Auch hier wird in der Regel auf relativ kostengünstige Massnahmen abgestellt, welche einen grossen Beitrag zur Schadenminderung leisten.

So zum Beispiel:

Wir haben auch ziemlich viele Architekten, die [in unserem Auftrag] nach einem Naturereignis hinaus gehen, um Schadensschätzungen vorzunehmen. Dies ist ein sehr wirkungsvoller Aspekt der Intervention, weil es den Leuten bewusst wird, dass im Vergleich zum emotionalen Wert der verlorenen Güter unsere Vergütungen nur einen kleinen Teil ausmachen. Was wegen einer Überschwemmung zerstört wurde, ist für immer verloren. So hat diese Vorgehensweise einen grossen Erfolg in Bezug auf die Umsetzung von Massnahmen, um zu vermeiden, dass es beim nächsten Ereignis wieder zu Verlusten kommt.

(Interview 506)

Über diese Bereiche der direkten Zuständigkeit hinaus spielen die KGVs über die Tätigkeiten ihrer Vereinigungen sowie der Präventionsstiftung im breiteren Kontext der Resilienz weitere, eher indirekte, jedoch genauso wichtige Rollen. Zum Beispiel regten sie die Erarbeitung von Standards für naturgefahreres Bauen an und arbeiteten in diesem Bereich mit den zuständigen Organismen zusammen. Ebenfalls arbeiteten sie mit den lokalen Behörden bei der Erstellung der Gefahrenhinweiskarten zusammen, welche nun verwendet werden, um das Bauen in bestimmten Zonen sehr einzuschränken oder zu verbieten, und in anderen Risikozonen nur mittels Auflage von besonderen Massnahmen zu erlauben. Während die Besitzer von Gebäuden, die in hochgefährdeten Zonen liegen, in den Genuss der gleichen, vorteilhaften Versicherungspreise kommen wie alle anderen Eigentümer auch, ist in diesen Zonen das Erstellen neuer Gebäude sowie das Ersetzen bestehender Gebäude untersagt. Ferner wird in einigen Kantonen die jeweilige KGV im Rahmen der Bodennutzungsplanung konsultiert, einerseits wegen den bestehenden Verbindungen mit anderen öffentlichen Behörden und andererseits aus einer langjährigen Anerkennung der KGVs auf dem Gebiet der Resilienz heraus. Ebenfalls leisten die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten wichtige Beiträge bei der Entwicklung von grossflächigeren, entweder durch kantonale oder durch eidgenössische Behörden finanzierte Resilienz-Massnahmen, indem sie gestützt auf ihre Kenntnis von Schäden und Versicherungsansprüchen ihre Kompetenzen im Bereich der Risikoeinschätzung beisteuern.

4. DAS KGV-SYSTEM IN DER INTERNATIONALEN LANDSCHAFT DER EINRICHTUNGEN DER VERSICHERUNGSLÜCKENABDECKUNG

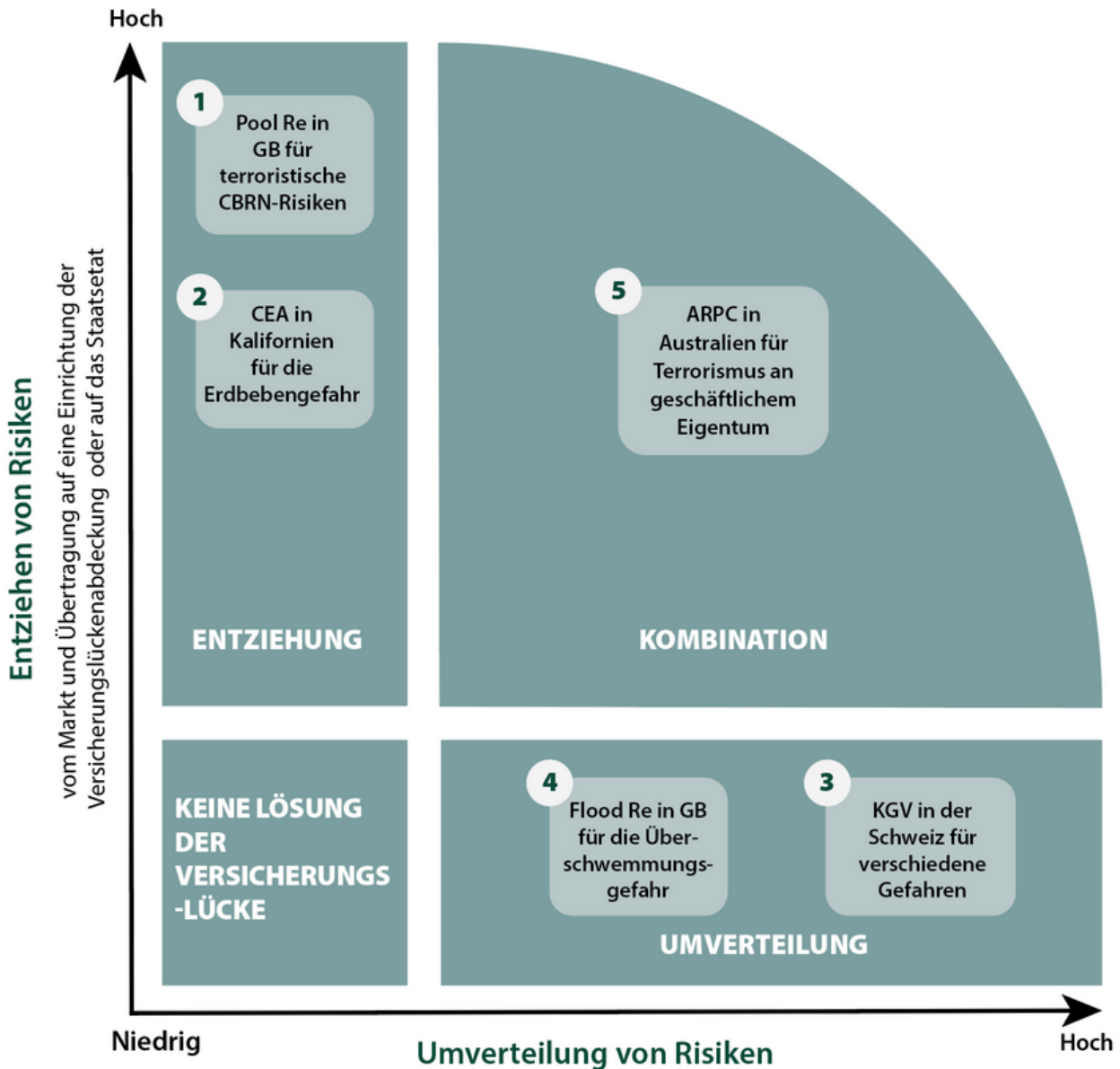
Unsere Forschungsarbeiten haben gezeigt, dass die Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung rund um die Welt als Hauptstrategie ihrer Marktinterventionen ihr Schwergewicht entweder auf das Entziehen von Risiken vom Markt, oder auf die Umverteilung von Risiken legen ([siehe Grafik 3](#)).

RISIKEN DEM MARKT ENTZIEHEN

Risiken dem Markt entziehen bedeutet, das Risiko vom Versicherungsmarkt zu entfernen und es an eine andere Struktur zu übertragen, typischerweise an den Staatsetat (senkrechte Achse der Grafik 3). Dies kann dadurch erfolgen, dass eine Einrichtung der Versicherungslückenabdeckung geschaffen wird, welche die schlimmsten Risiken abdeckt, für welche der Markt über zu wenig Kapital oder zu wenig Risikobereitschaft verfügt, oder für welche der Markt zwar Deckung anbietet, wobei diese jedoch für einen Grossteil der Bevölkerung unerschwinglich ist. Diese Herangehensweise ist besonders typisch für Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung, die Risiken des Terrorismus abdecken, wie etwa Pool Re in Grossbritannien. Hier werden die Risiken des Terrorismus den üblichen Erstversicherern entzogen und dem staatlich regulierten Rückversicherungs-Pool übertragen, welcher bis zu einem gewissen Grad Versicherungsdeckung gewährleistet und für den Teil des Risikos, der die Kapazität des freien Markts übersteigt, über eine Staatsgarantie verfügt.

RISIKEN UMVERTEILEN

Risiken umverteilen bedeutet, das Verlustrisiko, dem eine relativ kleine Gruppe von sehr exponierten Versicherungsnehmern ausgesetzt sind, auf einen breiter gefassten Pool von unterschiedlich exponierten Versicherungsnehmern umzuverteilen (waagerechte Achse der Grafik 3). Das KGV-System funktioniert hauptsächlich über die Umverteilung von Risiken, indem es sich um ein obligatorisches Versicherungssystem handelt, in welchem innerhalb jedes Kantons auf eine die individuellen Risiken abbildende Preisstruktur verzichtet wird, und das darüber hinaus zusätzliche Mechanismen umfasst, um das Risiko unter den verschiedenen KGVs zu teilen. Umverteilung im Sinne einer strategischen Lösung für die Schadenbewältigung greift hauptsächlich auf die Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung zurück, um traditionelle Modelle der Absicherung wiederherzustellen, welche frühe mutualistische Gesellschaftsformen kennzeichnen. Dabei werden die Verluste, die nur wenige erleiden, durch die Versicherungsprämien gedeckt, welche von vielen, den Risiken in einem sehr unterschiedlichen Masse ausgesetzten Eigentümern bezahlt werden.



auf alle Versicherungsnehmer, um die Versicherungskosten für die sehr exponierten Versicherungsnehmer zu dämpfen

1. Entziehen aller Risiken vom Markt und Übertragung auf eine Einrichtung der Versicherungslückenabdeckung oder auf das Staatsetat
2. Übertragung von Risiken auf eine Einrichtung der Versicherungslückenabdeckung und Rückgabe nur eines Anteils an den Markt (z.B. durch Rückversicherung oder Selbstbehalte von Erstversicherern)
3. Umverteilung aller Risiken auf alle Versicherungsnehmer
4. Umverteilung eines Teils der Risiken auf alle Versicherungsnehmer
5. Entziehen von Risiken vom Markt und Übertragung auf eine Einrichtung der Versicherungslückenabdeckung oder auf das Staatsetat, sowie Umverteilung auf alle Versicherungsnehmer

Grafik 3: Strategische Rahmenbedingungen für die Schadenbewältigung im Bereich von Versicherungslücken [16].

Die Strategie der Umverteilung hat das schweizerische KGV-System gemeinsam mit Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung wie das spanische Consorcio de Compensación de Seguros (Consorcio) oder die französische Caisse Centrale de Réassurance (CCR). In der Regel erreichen die Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung dieser Art eine hohe Durchdringung, oftmals in Verbindung mit einer mehr oder weniger umfassenden Versicherungspflicht, womit sie im betreffenden Land einen hohen Schutz der Bevölkerung gewährleisten.

Ein obligatorisches System dieser Art kann mittels einer relativ geringen finanziellen Belastung der Versicherungsnehmer einen breitgefächerten Schutz bieten, da keine risikoabbildende Preisstruktur angewendet wird, sondern das Gesamtrisiko des Systems über die Vielfalt der Risiken und die Erhebung von Versicherungsprämien in der gesamten Gesellschaft aufgefangen wird. Wenn ein solches System gut funktioniert, so spielt es eine wichtige infrastrukturelle Rolle innerhalb der betreffenden Gesellschaft: Es garantiert eine sanfte Lösung für die Erholung der Volkswirtschaft nach Naturkatastrophen, während der gewährleistete Schutz als selbstverständlich betrachtet und das System als solches kaum wahrgenommen und/oder in Frage gestellt wird.

Systeme, die auf die Umverteilung abstellen, werden in der Regel von einem starken Gemeinschaftssinn innerhalb der unterliegenden Nationalkultur gestützt [17]. In solchen Kulturen kann ein gemeinschaftliches Schutzsystem für die Bevölkerung akzeptierbar sein, in welchem mittels höheren Deckungsabgaben für wenig gefährdetes Eigentum die Deckung von stärker gefährdetem Eigentum querfinanziert wird. Dieser kulturelle Aspekt spielt in der Schweiz sicherlich eine grosse Rolle. In diesem Land besteht eine breit abgestützte Überzeugung, dass es eine Pflicht ist, jeden einzelnen vor den Naturereignissen zu schützen, und der Stellenwert des Systems wird denn auch allgemein anerkannt. Dennoch muss hervorgehoben werden, dass in der Schweiz die gemeinschaftlichen Lösungen und die Grundhaltung der Solidarität mit den Mitbürgern, so wichtig sie auch sind, nur dadurch ermöglicht werden, dass sie durch andere Massnahmen ergänzt werden, welche das System funktionstüchtig machen.



4.1 EFFIZIENTE SOLIDARITÄT

TEIL 1: EINBETTUNG DER VERSICHERUNG IN DIE STRUKTUREN DER RESILIENZ

Ein Nachteil derjenigen Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung, welche auf der Umverteilung von Risiken aufbauen, besteht darin, dass sie auf eine risikoabbildende Preisstruktur verzichten und dass die gefährdeten Liegenschaften somit nicht besonders belastet werden. Dies kann eine abschwächende Wirkung auf die Impulse für risikomindernde Aktionen mit sich ziehen: Es besteht wenig Anreiz für die Beteiligten (seien es die Bürger oder die Planer/Architekten), bei den hoch exponierten Gebäuden die Risiken einzudämmen, wenn die Rechnung für allfällige Schäden sowieso von anderen beglichen wird, da die Versicherungspreise das tatsächliche Risiko nicht abbilden. Ein Mangel an Anreizen für Prävention und Risikominderung, wiederum, kann die langfristige Tragfähigkeit der Versicherung gefährden, weil eine Gefahr besteht, dass die Verluste mit der Zeit eskalieren – dies insbesondere angesichts eines Anstiegs von Häufigkeit und Intensität der wetterbedingten Naturereignisse im Zusammenhang mit der Klimaerwärmung [18].

Das US-amerikanische Programm zur Versicherung von Überschwemmungsschäden (National Flood Insurance Programme, NFIP) bietet ein Beispiel für ein auf Risiko-Umverteilung gestütztes Modell, das untragbar geworden ist. Die Gesetzgebung zum NFIP ist historisch so gewachsen, dass für geerbte Gebäude in Hochgefährdungszonen günstige Prämien gewährt wurden und gleichzeitig der Handlungsspielraum des NFIP eingegrenzt

wurde, womit es ihm nicht möglich war, mittels entsprechender Prämiengestaltung genügend Reserven zu bilden, um im Hinblick auf hohe Schäden verursachende Ereignisse vorbereitet zu sein [19]. Dies führte einerseits zu einer sehr hohen Verschuldung und andererseits gleichzeitig zum Vorwurf, dass das NFIP die Entwicklung in überschwemmungsgefährdeten Ebenen subventioniere [20].

DAMIT SIE TATSÄCHLICH FUNKTIONIEREN, MÜSSEN UMVERTEILUNGSSYSTEME IN DER REGEL DENN AUCH MIT STRENGEN REGLEMENTIERUNGEN IN BEZUG AUF DIE BODENNUTZUNGSPLANUNG UND AUF DIE BAUSTANDARDS SOWIE MIT INVESTITIONEN IN DIE RESILIENZ GEKOPPELT SEIN [21].

Eine seriöse Bodennutzungsplanung, sinnvolle Bauregelungen, sowie bedeutungsvolle Investitionen in die Resilienz bewirken eine Eindämmung der Schäden, was wiederum den Bedarf mindert, auf die Solidarität zurückzugreifen. Dennoch müssen Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung oftmals darum ringen, dass Risikominderung und Prävention ausdrücklich als integrierende Bestandteile ihres Auftrags anerkannt werden. Tatsächlich ist es so, dass Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung in den meisten Fällen mit dem Auftrag eingerichtet werden, eine

Versicherungslösung zu bieten, und dadurch kann es für sie schwieriger werden, ihre Tätigkeiten in die Bereiche der Risikominderung und der Prävention auszuweiten.

Als Beispiel für solche Verhältnisse kann die britische Flood Re angeführt werden: Als diese Einrichtung im Jahr 2016 geschaffen wurde, war ihr Auftrag sehr klar und eng definiert, nämlich während 25 Jahren für eine begrenzte Anzahl von Liegenschaften, die als höchst überschwemmungsgefährdet eingestuft waren, eine Versicherungsdeckung zu gewährleisten. Die Absicht ist, dass Flood Re die betreffenden Liegenschaften nach Ablauf dieser Zeitspanne wieder an den Markt abgeben wird, wo sie Zugang zu risikoabbildenden Versicherungslösungen haben werden. Sehr schnell realisierte Flood Re jedoch, dass es unmöglich sein würde, eine Strategie für diesen Übergang zu präsentieren, solange keine nennenswerte Veränderung auf der Ebene der physischen Resilienz dieser Liegenschaften stattgefunden hat, wodurch das Risiko und somit auch die Höhe der voraussichtlichen Versicherungsprämien reduziert würden. Im ursprünglichen Auftrag von Flood Re war das Gebiet der Resilienz jedoch nicht enthalten, und dadurch konnte die Einrichtung keine Rabatte für resilienzerhöhende Massnahmen gewähren, keine Anreize für resilienteren Wiederaufbau nach Elementarereignissen schaffen, sowie in Bezug auf jegliche Entscheidungen in den Bereichen der Bodennutzungsplanung und der Gewährung von Baubewilligungen keinen direkten Einfluss ausüben. Seither hat Flood Re das Konzept der erschwinglichen risikoabbildenden Preisbildung in ihre Übergabe-Strategie aufgenommen [22] und zahlreiche Initiativen ergriffen, um ihre Rolle im Bereich der Resilienz auszubauen. So wurde ihr die Kompetenz erteilt, ein Förderprogramm für Verbesserungen beim Wiederaufbau zu finanzieren (Build Back Better Programme), welches im April 2022 starten konnte. Trotzdem besteht bei Flood Re nach wie vor ein Mangel an Verbindungen sowie an Handlungskompetenzen in anderen zentralen Prozessen, welche für die Herstellung von Resilienz

bedeutsam sind, wie etwa Definition der Bodennutzung, Erstellung von Schutzbauten gegen Überschwemmungen oder Baubewilligungsprozess.

Um die Wirksamkeit ihrer Tätigkeiten weiter zu steigern, benötigen die Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung Verbindungen zu und Koordination mit zahlreichen weiteren Akteuren, die in den Bereichen der Prävention und der Risikominderung eine Rolle spielen. Diese Verbindungen können sowohl formeller, als auch informeller Art sein. Das schweizerische KGV-System verfügt dank seinem zweifachen Auftrag im Bereich der Feuerversicherung sowie im Bereich der Aufsicht und Finanzierung der Feuerwehrorganisationen zweifelsohne langjährige, historisch gewachsene Verbindungen auf dem Gebiet der Prävention. Zusätzlich wurden während den letzten Jahrzehnten formelle wie auch informelle Verbindungen mit anderen staatlichen Bereichen stetig gestärkt. So haben zum Beispiel im Laufe der vergangenen zehn Jahre immer häufiger lokale Behörden im Rahmen der Erteilung von Baubewilligungen Stellungnahmen der jeweiligen KGV in Bezug auf die Elementarschaden-Prävention eingeholt.

Beim Schweizer System stellt das enge Ineinandergreifen von Versicherung einerseits und Prävention sowie Risikominderung andererseits, welches sowohl auf der Stufe der einzelnen Gebäude, als auch auf diversen, breiter gefassten Stufen der Umwelt verwirklicht wurde, ein kritischer Erfolgsfaktor für die Eindämmung der Schäden dar.

DIESER ANSATZ HAT SICHERGESTELLT, DASS DIE MITTELS VERSICHERUNGSPFLICHT UND MINIMALER PREISLICHER DISKRIMINIERUNG “ERZWUNGENE” SOLIDARITÄT GESELLSCHAFTLICH AKZEPTIERT WIRD, DENN DAS SYSTEM REDUZIERT DIE BELASTUNG ALLER EINZELNEN IN BEZUG AUF DIE ALLGEMEINHEIT.

Ferner trägt zur gesellschaftlichen Akzeptanz wohl auch die Tatsache bei, dass gleichzeitig mehrere Gefahren gedeckt werden. Im Falle von Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung, die nur auf eine einzelne Gefahr (zum Beispiel Überschwemmungen) ausgerichtet sind, kann es vorkommen, dass bei diejenigen, die in nicht gefährdeten Gebieten wohnen, der Eindruck entsteht, dass sie für diejenigen bezahlen, die einem hohen Überschwemmungsrisiko ausgesetzt sind. Im Falle der Deckung von mehreren Gefahren hingegen, kommt tatsächlich ein grösserer Kreis der Bevölkerung in den Genuss eines Schutzes.

INSGESAM WEISEN DIE ERFAHRUNGEN DER EINRICHTUNGEN DER VERSICHERUNGSLÜCKENABDECKUNG BIS HIERHIN DARAUF HIN, DASS DAS SYSTEM IM SINNE EINES MITTELS ZUR ERREICHUNG EINES MAXIMIERTEN SCHUTZ INNERHALB DER GESELLSCHAFT DANN AM BESTEN FUNKTIONIERT, WENN EINE OBLIGATORISCHE, MEHRERE GEFAHREN UMFASSENDE VERSICHERUNG MIT EINER SYSTEMISCHEN BETRACHTUNGSWEISE VON RISIKOMINDERUNG UND PRÄVENTION VERKNÜPFT IST.

So verfügt zum Beispiel das NFIP über bestimmte Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Prävention, doch weil es nur auf eine einzelne Gefahr ausgerichtet ist, die Versicherung auf freiwilliger Basis erfolgt und die Preisbildung auf der Grundlage einer Strategie erfolgt, welche eine risikoabbildende Preisstruktur mit Zuschüssen kombiniert, entsteht eine sehr unausgewogene Situation, in der ein kleiner Teil der versicherten Liegenschaften, die immer wieder von Schäden betroffen sind, schliesslich für den überwiegenden Teil der vom NFIP übernommenen Schadensumme verantwortlich sind. In einer so unausgewogenen Situation wird das Erreichen eines gesellschaftlichen Konsenses zum Wert der Solidarität eine sehr grosse Herausforderung, da die hochgefährdeten Besitzer keine Unterstützung erhalten, um ihr Risiko zu mindern und somit die Gemeinschaft zu entlasten. Im Gegensatz dazu wird es im Schweizer System dank der engen Verbindung der verschiedenen Elemente der Versicherung sowie der Resilienz möglich, den gemeinschaftlichen, solidarischen Ansatz aufrechtzuerhalten.



4.2 EFFIZIENTE SOLIDARITÄT

TEIL 2: AUSBALANCIERUNG VON MARKTINTERESSEN UND GESELLSCHAFTLICHEN INTERESSEN

Ein Vorwurf, der oft gegen Systeme erhoben wird, die sich auf ein Obligatorium stützen, ist, dass sie zu stark auf gesellschaftliche Zielsetzungen fokussiert sind und dabei die Effizienz vernachlässigen, für welche der Wettbewerb sorgen würde. Diesbezüglich ist das Schweizer System unter mindestens zwei weiteren Aspekten einmalig in der weltweiten Landschaft der Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung: 1) das gleichzeitige Vorhandensein, innerhalb eines selben Landes, von stark regulierten privatwirtschaftlichen Versicherungsangeboten und einem monopolistischen System der Versicherung durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen, und 2) die Organisationform des monopolistischen Versicherungssystems, welches in dezentrale und eigenständige, jedoch untereinander koordinierte Einrichtungen strukturiert ist, und gerade nicht aus einer für das ganze Land zuständigen Einrichtung besteht. Der duale Charakter dieser Gesamtlösung belebt das System mit einem Schuss indirektem Wettbewerb, der dazu beiträgt, sowohl den möglichen Nachteilen des öffentlich-rechtlichen Versicherungsmonopols (Gefahr der Ineffizienz und der unnötigen Kostspieligkeit), als auch denjenigen des reinen freien Versicherungswettbewerbs (unweigerliche gesellschaftliche Unterschiede in Bezug auf die Elementarschadenversicherung, da einige Besitzer wegen unerschwinglichen Versicherungsprämien durch die Maschen des Sicherheitsnetzes fallen) entgegenzuwirken.

So erklärte ein Interviewpartner aus dem KGV-System:

In der Schweiz haben wir sozusagen einen Wettbewerb zwischen zwei Systemen, und wir [die KGVs] müssen uns immer bewusst sein, dass unsere Preise günstiger sein müssen als die der privatwirtschaftlichen Branche, sonst haben wir verloren. Dadurch sind wir gezwungen, effizient zu sein und ebenfalls innovativ.

(Interview 517)



Aus dem Umfeld der Privatversicherungen wurden komplementär entsprechende Sichtweisen formuliert:

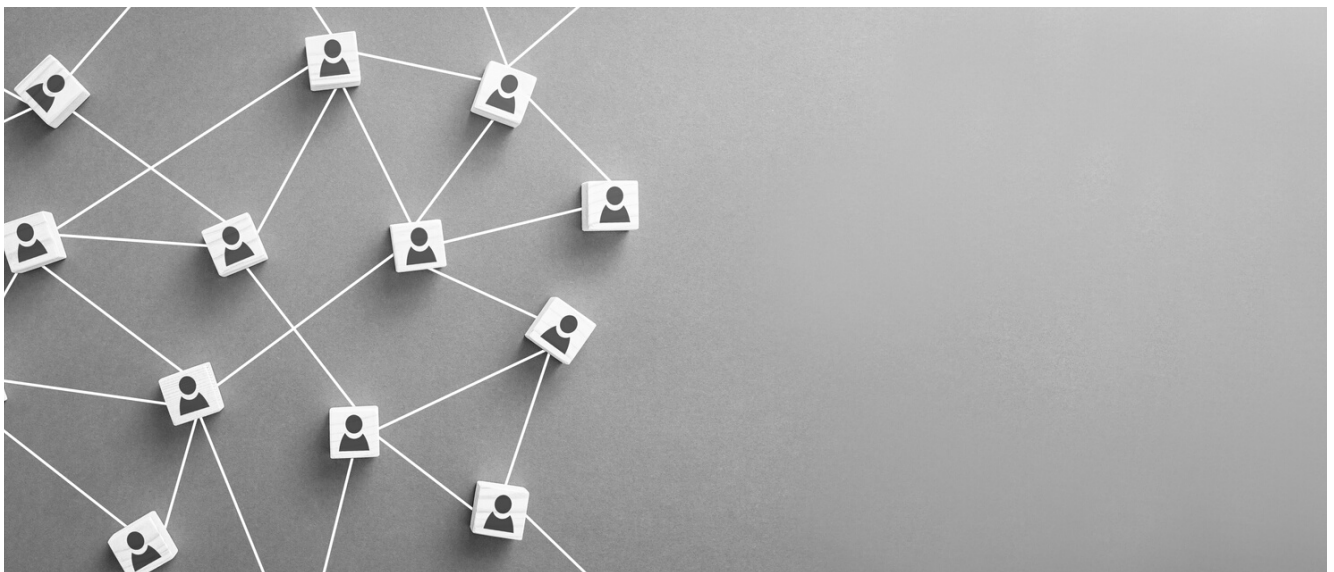
Wir haben eine Art Wettbewerb zwischen diesen Systemen. In meiner Sicht als Vertreter der Privatversicherungen brauchen beide [das KGV-System und die privatwirtschaftlichen Versicherer] diesen Wettbewerb, um besser zu werden, das heisst den Gebäudebesitzern, der Volkswirtschaft, der gesamten Gesellschaft bessere Leistungen zu bieten. Und das Zusammenspiel funktioniert doch recht gut, denke ich, und beide Seiten profitieren stark davon, voneinander zu lernen.

(Interview 505)

Die lokale Verankerung der Monopole, im Gegensatz zu nationalen Einrichtungen, spielt wahrscheinlich auch eine wichtige Rolle beim Ausbalancieren von Marktinteressen und gesellschaftlichen Interessen, welches über den blossen indirekten Wettbewerb zwischen den Kantonen hinaus geht.

Lokale Akteure haben bessere Chancen, mit den lokalen Behörden effiziente Verbindungen aufzubauen, und dies kann das Handeln auf den Gebieten der Prävention und der Risikominderung deutlich erleichtern. Dieser Aspekt ist in Bezug auf Naturereignisse besonders wichtig, die in räumlich sehr umgrenzter Art und Weise auftreten, wie etwa Sturzfluten.

Durch die Kombination von lokalen Monopolen mit einem System im Umfeld des privatwirtschaftlichen Markts entsteht im Schweizer System auf einzigartige Weise die Fähigkeit, die Marktinteressen und die gesellschaftlichen Interessen auszubalancieren, während dieser Gegensatz für viele andere Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung zu Spannungen führen.



4.3 GEMEINSAME HERAUSFORDERUNGEN: ANPASSUNG DES AUFTRAGS

Die meisten Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung müssen darum ringen, dass ihr Auftrag entsprechend den Veränderungen der Risikoverhältnisse angepasst wird: Die mögliche Entstehung von Lücken in der Versicherungsdeckung muss schon einmal erkannt werden, und dann gilt es, in Bezug auf die notwendigen Anpassungen die staatlichen Instanzen, die Versicherungsbranche, sowie weitere betroffene Interessenträger ins Boot zu holen. Das KGV-System ist gut aufgestellt, um mögliche Lücken in der Versicherungsdeckung zu erkennen, und verfügt über gute Verbindungen zur Versicherungsbranche, zu den staatlichen Instanzen, sowie zu weiteren betroffenen Interessenträgern. Dadurch hat es im Laufe seines Bestehens eine grössere Anpassungsfähigkeit aufgewiesen als viele andere Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung. Trotzdem steht das KGV-System gegenwärtig vor zwei entscheidenden Herausforderungen in Bezug auf die Aktualisierung seines Auftrags. Diese werden nachfolgend untersucht, und es werden einige Anregungen für deren Bewältigung formuliert.

Erstens besteht als Folge des Klimawandels, des Bevölkerungswachstums und der zunehmenden Verstädterung ein allgemeiner Anstieg des Risikos [23], da sich immer mehr Gebäude an hochgefährdeten Lagen befinden, [24] wie beispielsweise in Flutebenen. Wie in vielen anderen Ländern auch werden die Risiken zusätzlich durch Bauweisen verschärft, die verletzlichere Gebäude hervorbringen. Dazu gehören etwa die grossflächige Verbauung von Glas an modernen Gebäuden oder das Vorhandensein von Elementen, die mit der Steigerung der Energieeffizienz einhergehen, wie zum Beispiel Solarzellen.

Trotz den Anstrengungen auf den Gebieten der Prävention und der Risikominderung ist das Schweizer System mit einer Erhöhung der Risiken konfrontiert. Während die Finanzierung des Systems gegenwärtig gut gesichert ist, erweist sich der Anstieg des Gesamtrisikos längerfristig als problematisch. Somit besteht eine entscheidende Herausforderung für das Schweizer System in der weiteren Anpassung seines Auftrags an ein Risikoprofil, in welchem Schäden sehr wahrscheinlich öfter auftreten und/oder eine stärkere Ausprägung aufweisen werden. Folgende Antworten darauf könnten erforderlich sein:

Weitere Verstärkung der Anstrengungen auf den Gebieten der Prävention und der Risikominderung, inklusiv in den Bereichen der Baureglemente, der Bauweisen, sowie der Bewilligungen in Bezug auf das Bauen oder Erhalten von Gebäuden an Lagen, die durch extreme Wetterereignisse und/oder andere Naturgefahren stärker gefährdet sind.

Überprüfung der aggregierten, aufgrund von Modellrechnungen im Zusammenhang mit extremen Wetterereignissen und anderen Naturgefahren zu erwartenden Schäden in regelmässigen Abständen, und Anpassung der Versicherungsprämien für alle Versicherungsnehmer entsprechend dem Bedarf und in einer Art und Weise dank der die Risikosteigerungen berücksichtigt sind, welchen die Gesellschaft als Ganzes ausgesetzt ist.

Zweitens ist das Schweizer System zwar sehr umfassend, doch es besteht eine beträchtliche Versicherungslücke in Bezug auf Erdbeben. Es handelt sich hier um ein seit vielen Jahren ungelöstes Problem, das zwar erkannt wurde, jedoch trotz mehreren Anläufen, eine Lösung zu gestalten, nach wie vor besteht. Bei der Ausweitung des Auftrags auf den Bereich der Erdbeben besteht die Schwierigkeit darin, die Interessen des breiteren Kreises der Interessenträger mitzubedenken. Durch die Beschaffenheit der Erdbebenrisiken in der Schweiz werden innerhalb des starken Grundsatzes der Solidarität gleichsam Fragen der "geographischen Gerechtigkeit" aufgeworfen. Tatsächlich verteilt sich das Erdbebenrisiko sehr ungleich über das Land, wodurch in einigen Kantonen das Risiko sehr gering ist, in anderen jedoch wesentlich höher. Deswegen ist es nicht ganz einfach, diese Gefahr in den Korb der bestehenden Deckungen hinzuzufügen, der, so wie er gegenwärtig ist, als grundsätzlich ausgewogen angesehen wird.

Dazu stellen sich auf dem Zeithorizont auch noch Fragen der "intergenerationellen Gerechtigkeit". Im Gegensatz zu den soweit gedeckten Elementarereignissen werden die Wiederkehrperioden in Bezug auf Erdbeben als sehr gross eingeschätzt. Die Auffassung von Solidarität im bestehenden System ist auf eine Beziehungsqualität zwischen Einwohnern ausgerichtet, die zur gleichen Zeit leben. Deshalb regt sich ein gewisser Widerstand gegen das Bestreben, der heutigen Bevölkerung eine solidarische Haltung gegenüber noch ungeborenen Generationen aufzubürden. Ferner wird auch diskutiert, ob es denn wirklich weise sei, mittels zur heutigen Zeit einbezahlten Erdbebenversicherungsprämien einen riesigen Geldtopf anzuhäufen, der möglicherweise während Jahrzehnten oder gar Jahrhunderten nicht angetastet wird.

Trotz diesen Schwierigkeiten wurden in Zusammenarbeit zwischen dem KGV-System und dem privatwirtschaftlichen System Lösungsansätze entwickelt, um das Elementarschaden-Versicherungssystem auf die Gefahr der Erdbeben auszuweiten, und im Jahr 2007, wie nochmals in den frühen 2020er Jahren schien eine Verabschiedung durch das Parlament in Griffweite. Bei beiden Gelegenheiten gab eine aktuelle Krise (Finanzkrise von 2007-2008, und dann die Covid-19-Pandämie) Anlass zu staatlichen Interventionen zur Abfederung der betreffenden wirtschaftlichen Auswirkungen. Dies bewirkte beide Male die Wahrnehmung, dass eine Erdbebenversicherung unnötig sei, da im Falle eines Ereignisses der Staat aktiv würde und die notwendigen Gelder bereitstellen würde. Damit kamen die entsprechenden Bestrebungen zum Stillstand [25].

Heute besteht bei den KGVs, wie auch bei der privatwirtschaftlichen Versicherungsbranche kaum noch Hoffnung, dass eine versicherungsgestützte Lösung gefunden werden kann. Alternative Lösungen werden gegenwärtig geprüft, wie etwa die Einführung einer Grundeigentumsabgabe, die beim allfälligen Eintreten eines Erdbebens auf allen Liegenschaften erhoben würde und die somit die notwendigen Mittel für den Wiederaufbau der beschädigten Gebäude generieren würde. Eine andere Möglichkeit, die in der Schweiz geprüft werden könnte, wäre das Modell einer Versicherung, die im Anschluss an das Ereignis finanziert wird. Damit könnte die Versicherungsdeckung für Erdbeben in das bestehende obligatorische System eingefügt werden, ohne einen nennenswerten Anstieg der Versicherungsprämien zu bewirken.

Die mit einem Erdbeben zusammenhängenden Schadenzahlungen könnten dann nach dem Ereignis mittels für eine bestimmte Zeitspanne und für alle Versicherungsnehmer gültige Erhöhungen der Versicherungsprämien wieder eingeholt werden, womit die Rückzahlung der ausbezahlten Schadenssummen auf die Generation eingegrenzt würde, die das Ereignis erlebt hat [26].

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Das KGV-System zeichnet sich aus folgenden Gründen durch einen einzigartigen Ansatz aus:

PRINZIP DER DOPPELTEN SOLIDARITÄT, DAS HEISST EINERSEITS UNTER DEN VERSICHERTEN, ANDERSEITS ABER AUCH UNTER DEN VERSICHERERN ([ABSCHNITT 2.2](#));

DUALES SYSTEM, WELCHES SICH SOWOHL AUF EINEN REGULIERTEN MARKT MIT PRIVATEN VERSICHERERN, ALS AUCH AUF RÄUMLICH DEFINIERTE MONOPOLE DER ÖFFENTLICHEN HAND ABSTÜTZT ([ABSCHNITT 2.1](#));

EINBINDUNG DER RISIKOMINDERUNG UND SCHADENSBEGRENZUNG IN DAS SCHADENVERSICHERUNGS-SYSTEM ([ABSCHNITT 3](#)).

Dank diesen drei einzigartigen Merkmalen ist es dem Schweizer System gelungen, zwischen den Kernelementen Versicherungspflicht, Erschwinglichkeit der Versicherungsprämien, sowie Risikominderung und Schadensbegrenzung einen Kreislauf von positiven Wechselwirkungen in Gang zu setzen, der die langfristige Erschwinglichkeit der Versicherung sicherstellt. Unter anderem wurde die Errichtung dieses Systems durch eine Kultur der Gemeinschaftsorientierung unterstützt, welche eine umfassende und langfristig orientierte Herangehensweise in den Bereichen der Risiken und der Versicherungsabdeckung ermöglicht.

Ein besonderer Vorzug des Systems besteht darin, dass es solcherart in den nationalen Ansatz eingebettet ist, dass es als selbstverständlich betrachtet wird, das heisst, dass es eine langfristige Beständigkeit aufweist und wenig Spannungen erzeugt. Es wird einfach als adäquate Form der Risikoabsicherung angesehen.

Angesichts der Tatsache, dass das Gesamtrisiko als Folge des Klimawandels, des Wachstums der städtischen Bevölkerung und weiterer demographischen Veränderungen weiter zunimmt, muss der selbstverständliche Charakter des Systems dennoch überprüft, aktiv gestärkt und allenfalls angepasst werden. Während der Bedarf, sich auf die drei spezifischen Wesensmerkmale des Systems abzustützen, zunimmt, weil das Gesamtrisiko steigt, hat sich die individualistische Einstellung in der Gesellschaft insgesamt verstärkt [\[27\]](#).

Dadurch könnten notwendige Anpassungen des Systems, etwa verstärkte Investitionen im Bereich der Prävention oder Änderungen bei den Versicherungsprämien, damit das erhöhte Schadenpotential berücksichtigt ist, gewisse Widerstände auslösen. Insbesondere kann festgehalten werden, dass die Frage der Erdbebenversicherung ein weiterhin ungelöstes Problem darstellt, indem es bis anhin trotz ernsthaften Bestrebungen nicht gelungen ist, diesen Bereich in das umfassende Schweizer System einzubauen. Trotzdem bestehen ermutigende Anzeichen, dass es dem System gelingen wird, sich anzupassen. Zum Beispiel wird gegenwärtig als Folge des kürzlichen Inflationsanstiegs über Vorschläge diskutiert, die Versicherungswerte automatisch anzupassen, um die steigenden Preise im Baugewerbe zu widerspiegeln und dadurch die Entstehung von Versicherungslücken zu vermeiden.

DIE HERAUSFORDERUNGEN, WELCHE DER KLIMAWANDEL EINERSEITS, SOWIE DER GESELLSCHAFTLICHE WANDEL ZU VERMEHRTEM INDIVIDUALISTISCHEM DENKEN ANDERSEITS MIT SICH BRINGEN, ERZEUGEN ABER AUF JEDEN FALL SPANNUNGEN INNERHALB DES SCHWEIZERISCHEN KGV-SYSTEMS. SO IST ES ERFORDERLICH, DASS IN BEZUG AUF DIE SELBSTVERSTÄNDLICHKEIT DES BESTEHENDEN SYSTEMS EINE GEWISSE RELATIVIERUNG STATTFINDET, DAMIT FÜR DIE NEUEN HERAUSFORDERUNGEN DES KLIMAWANDELS UND DES RISIKOANSTIEGS LÖSUNGEN GEFUNDEN WERDEN KÖNNEN, WÄHREND GLEICHZEITIG EINE SOLCHE ENTWICKLUNG DER EINSTELLUNG ANGESICHTS AKTUELLER TRENDS IN DEN POLITISCHEN HALTUNGEN AUCH MIT BESTIMMTEN GEFAHREN BEHAFTET IST.



6. ANHANG: FORSCHUNGSDESIGN UND DATENERHEBUNG

Der vorliegende Bericht zum Schweizer System wurde auf der Grundlage einer internationalen Studie über Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung rund um die Welt erarbeitet. In dieser Studie wurden 13 Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung vertieft untersucht, die insgesamt in 20 Ländern tätig sind (einige dieser Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung sind in mehreren Ländern aktiv). Die Untersuchung stützte sich auf mittels Hauptinterviews erhobene Primärdaten, welche mit Dokumentations- und Beobachtungsdaten ergänzt wurden. In Bezug auf 5 zusätzliche Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung und 13 weitere Länder wurden zusätzliche Dokumentations- und Interviewdaten in geringerem Umfang zusammengetragen.

Die zugrundeliegende Datensammlung ist robust und in ihrer Breite und Tiefe in Bezug auf Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung rund um die Welt einmalig. Insgesamt wurden in den Jahren 2016 bis 2022 über 450 ein- bis zweistündige Interviews geführt; die meisten davon wurden auf Tonträger aufgenommen und anschliessend wörtlich transkribiert. Zusätzlich erfolgten mehr als 140 Beobachtungsteilnahmen an Konferenzen und anderen Anlässen, wo Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung zusammengekommen sind oder wo ihre Rolle im Bereich der Versicherungslückenabdeckung untersucht wurde, wie etwa im Rahmen des World Forum of Catastrophe Programmes [28]_(WFCP), des International Forum of Terrorism Risk (Re)Insurance Pools [29]_(IFTRIP), verschiedener Anlässe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [30]_(OECD), sowie spezifischer Veranstaltungen, die von diversen Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung durchgeführt wurden. Alles in allem wurden über 950 Dokumente zu diesen Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung zusammengetragen.

Unser Ansatz im Zusammenhang mit dem Forschungsdesign und der Datenerhebung stützte sich auf vier Schlüsselaspekte ab:

1

Erstens war der Ansatz auf verschiedentliche Interessenträger ausgerichtet. Der Aufbau und die Tätigkeiten der Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung gehen über die Grenzen der jeweiligen einzelnen Organisation hinaus, da sie auf eine enge Zusammenarbeit mit verschiedenen staatlichen Behörden und auf dem freien Markt tätigen Organisationen, aber auch mit anderen Interessenträgern, wie etwa Entwicklungsorganisationen und Planungsbehörden, angewiesen sind. Somit erfolgte die Datenerhebung sowohl mit Menschen, die innerhalb der Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung arbeiten, als auch mit Vertretungen der externen Interessenträger im Land selbst, wie ebenfalls, hinsichtlich des untenstehenden zweiten Aspekts, ausserhalb des betreffenden Landes.

2

Zweitens galten die Untersuchungen auch den weltweiten Interdependenzen zwischen den Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung innerhalb des eigenen Landes, sowie zwischen diesen und den internationalen Organisationen, mit welchen sie zusammenarbeiten (etwa multinationale Rückversicherungsanstalten und Modellierungs-Unternehmen), respektive den involvierten zwischenstaatlichen Organisationen (wie etwa die Weltbank). Um diese weltweiten Beziehungen zu erfassen, wurden Vertretungen dieser diversen Organisationen befragt. In zahlreichen Fällen wiesen diese Organisationen Bezüge zu mehreren Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung auf. Ferner wurden auch die internationalen Konferenzen besucht, an welchen sich die Vertretungen dieser unterschiedlichen, miteinander vernetzten Organisation versammelten. Zum Beispiel wurden Anlässe des IFTRIP besucht, wo sowohl hoheitlich gestützte Terrorismus-(Rück-)Versicherungs-Pools, als auch multinationale Rückversicherungen, Modellierungs-Unternehmen und Broker-Gesellschaften jährlich zusammenkommen, um über Erfahrungen in den Bereichen der Modellierung, des Poolings und der Verminderung von Terrorismusrisiken auszutauschen.

3

Drittens wurde tiefen Einblick in lokale Verhältnisse genommen. Während sich die Forschung insgesamt mit einem weltweiten Phänomen befasste, war gleichzeitig auch klar, dass jede Einrichtung der Versicherungslückenabdeckung besonders ist und in den jeweils spezifischen Kontext ihres jeweiligen Landes eingebettet ist. Somit wurden auch die lokalen Grundlagen für die spezifischen Lösungen jeder einzelnen Einrichtung der Versicherungslückenabdeckung ergründet.

4

Viertens hatte die Forschung den Charakter einer Längsuntersuchung. Weder die Versicherungslücken, noch die lokalen Lösungen der Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung und der entsprechenden Interessenträger sind statische Gegebenheiten. Deshalb wurde auch untersucht, wie die Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung als Lösung für lokale Versicherungslücken entstanden sind, wie sich diese lokalen Versicherungslücken in der Folge weiterentwickelt haben, und wie sich die Einrichtungen der Versicherungslückenabdeckung bemüht haben, sich der Entwicklung der Versicherungslücken anzupassen. Diese Informationen und Entwicklungen wurden mittels Sekundärdaten und rückblickenden Interviews über die Entstehung und die wichtigsten Wendepunkte jeder Einrichtung der Versicherungslückenabdeckung erfasst, sowie mittels Gegenwartsinterviews, wenn Ereignisse stattfanden, die eine Auswirkung auf die betreffende Einrichtung der Versicherungslückenabdeckung hatten.

Für den vorliegenden Bericht wurde der Fokus spezifisch auf den schweizerischen Kontext und die entsprechenden Daten gelegt (17 Interviews, 1 Beobachtung und 20 Dokumente). Da das Schweizer System einzigartig ist, wurden vergleichende Betrachtungen mit Bezug auf die breitere Datensammlung angestellt, um einige der bemerkenswerten Eigenschaften des Schweizer Systems aufzuzeigen.

QUELLENVERZEICHNIS

- [1] Gemeinsames Projekt der VKG und des SW für die Errichtung einer Erdbebenversicherung – Interne Mitteilung, 10. Mai 2022.
- [2] P. Jarzabkowski, K. Chalkias, E. Cacciatori, R. Bednarek: *Between State and Market. Protection Gap Entities and Catastrophic Risk*. Cass Business School, City, University of London, 26. Juni 2018. Verfügbar unter: https://www.bayes.city.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0020/420257/PGE-Report-FINAL.pdf
- [3] Swiss Re: *Resilience Index 2021. A cyclical growth recovery, but less resilient world economy*. Sigma, 2021. Verfügbar unter: <https://www.swissre.com/institute/research/sigma-research/2021-resilience-index.html>
- [4] O. Carpenter, S. Platt, T. Evan, F. Mahdavian, A. Coburn: *Optimising Disaster Recovery. The Role of Insurance Capital in Improving Economic Resilience*. University of Cambridge, Cambridge (GB), 2020.
- [5] P. Jarzabkowski et al. (2018): *Between State and Market*. (Übersetzung des Zitats: PS)
- [6] P. Jarzabkowski et al. (2018): *Between State and Market*.
- [7] Consorcio de Compensacion de Seguros: *Natural Catastrophes Insurance Cover. A Diversity of Systems*. Sociedad Anónima de Fotocomposición, Madrid, 2008. Verfügbar unter: https://www.conorseguros.es/web/documents/10184/48069/CCS_Natural_Catastrophes_Insurance_Cover.pdf/d7cf67cc-9591-476b-87d9-728e6a57ca60
- [8] J. McAneney, D. McAneney, R. Musulin, G. Walker, R. Crompton: *Government-sponsored natural disaster insurance pools. A view from down-under*. In: *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 2016, 15: 1-9.
- [9] P. Jarzabkowski et al. (2018): *Between State and Market*.
- [10] IPCC: *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. 2022. Verfügbar unter: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- [11] R. Schwarze, N. Holthausen, P. Locher, C. Quinto, G. G. Wagner: *The Swiss Model. Economic and Legal Aspects of Integrated Local Public Insurances*. Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen, Bern, 2015.
- [12] R. Schwarze et al. (2015): *The Swiss Model*.
- [13] VKG (Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen): "Statistiken" > "Elementar". <https://www.vkg.ch/de/statistiken/elementar/>

- [14] Die Darlegung der Anfangszeit des KGV-Systems ist gestützt auf: C. Wanner: *Vorbeugen – schützen – entschädigen. Die Entstehung der Elementarschadenversicherung in der Schweiz*. Historisches Institut, Universität Bern, Bern, 2002.
- [15] C. Pfister: *Disasters, interregional solidarity and nation-building. Reflections on the case of Switzerland, 1806–1914*. R. Favier, C. Pfister (Hg.): *Solidarité et assurance. Les sociétés européennes face aux catastrophes (17e–21e siècle)*. Grenoble, 2008, 117-142.
- [16] P. Jarzabkowski et al. (2018): *Between State and Market*.
- [17] G. Hofstede: *Culture's Consequences. International Differences in Work-Related Values*. Sage Publications, 1984.
- [18] IPCC (2022): *Climate Change 2022*.
- [19] C. Kousky, L. Shabman: *Pricing Flood Insurance. How and Why the NFIP Differs from a Private Insurance Company*. Resources for the Future, Discussion Paper Nr. 14-37, Washington DC, 2014.
- [20] Phil Bedient, Ingenieur und Dozent an der Rice University, zitiert in: M. Kimmelman: *Lessons From Hurricane Harvey. Houston's Struggle Is America's Tale*. In: *New York Times*. 11. November 2017. Verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/interactive/2017/11/11/climate/houston-flooding-climate.html>
- [21] P. R. Kleindorfer, H. Kunreuther: *The Complementary Roles of Mitigation and Insurance in Managing Catastrophic Risks*. In: *Risk Analysis*, 1999, 19(4): 727-738.
- [22] P. Jarzabkowski, E. Krull, M. Kavaz, K. Chalkias: *Living the paradox of protection. The case of Flood Re*. In: M. Pina e Cunha, A. López, D. Van Dierendonck, J. Schad, L. Giustiniano, M. Gaim, P. Jarzabkowski, S. Raisch: *Paradoxes of Management and Organization. Short Cases for Pedagogical Use*. Sílabo, Lisabon, 2022: 85-90.
- [23] IPCC (2022): *Climate Change 2022*.
- [24] J. Douris, G. Kim et al.: *Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes (1970-2019)*. Weltorganisation für Meteorologie (WMO), Genf, 2021. Verfügbar unter: https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21930#.Yz72fHbMKUk
- [25] Eine sinkende Bereitschaft, eine private Versicherung abzuschliessen, weil die öffentliche Hand Ad-Hoc-Katastrophenhilfen in Aussicht stellt, wird als "Wohltätigkeitsrisiko" (auf Englisch: *charity hazard*) bezeichnet. Siehe dazu beispielsweise: P. A. Raschky, H. Weck-Hannemann: *Charity hazard - A real hazard to natural disaster insurance?* In: *Environmental Hazards*, 2007, 7(4): 321-329.
- [26] Dieser Ansatz entspricht in etwa demjenigen, der in den USA beim Gesetz über die Versicherung gegen Risiken des Terrorismus (*Terrorism Risk Insurance Act*) gewählt wurde. Siehe: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-markets-financial-institutions-and-fiscal-service/federal-insurance-office/terrorism-risk-insurance-program>
- [27] G. Hofstede (1984): *Culture's Consequences*.
- [28] World Forum of Catastrophe Programmes (WFCP): "Who we are". Verfügbar unter: <https://www.wfcapprogrammes.com/>
- [29] International Forum of Terrorism Risk (Re)Insurance Pools (IFTRIP): "Sharing knowledge about terrorism risk". Verfügbar unter: <https://iftrip.org/>
- [30] Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): "Insurance". Verfügbar unter: <https://www.oecd.org/finance/insurance/>