

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

Dienstag (Abend), 13. Juni 2017

Volkswirtschaftsdirektion

56 2016.RRGR.890 Motion 188-2016 Alberucci (Ostermundigen, glp) Aufhebung des Gebäudeversicherungsmonopols

Vorstoss-Nr.: 188-2016
Vorstossart: Motion
Eingereicht am: 13.09.2016
Eingereicht von: Alberucci (Ostermundigen, glp)
(Sprecher/in)
Augstburger (Gerzensee, SVP)
Klauser (Bern, Grüne)
Weitere Unterschriften: 6
RRB-Nr.: 242/2017 vom 08. März 2017
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion

Aufhebung des Gebäudeversicherungsmonopols

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat eine Gesetzesvorlage vorzulegen, die kein Gebäudeversicherungsmonopol der Gebäudeversicherung Bern (GVB) mehr vorsieht, jedoch im Gegenzug der GVB grundsätzlich ermöglicht, alle Geschäftstätigkeiten einer privaten Sachversicherung auszuüben. Die Gebäudeversicherungspflicht soll nach wie vor bestehen bleiben.

Begründung:

Im Kanton Bern sind Gebäude obligatorisch gegen die Gefahren Feuer- und Elementarschäden bei der GVB versichert. Er ist einer von 19 Kantonen, die über ein rechtliches Monopol für die Versicherung von Gebäuden gegen Feuer- und Elementarschäden verfügen. Das bernische Monopol basiert auf Artikel 4 des Gebäudeversicherungsgesetzes (GVG).

In den sieben Kantonen Genf, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell-Innerrhoden, Wallis und Obwalden (sog. GUSTAVO-Kantone) werden die Feuer- und Elementarschadenversicherungen durch private Versicherungsgesellschaften angeboten. Drei dieser Kantone (USO) sehen eine Gebäudeversicherungspflicht vor. In diesen müssen sich die Gebäudebesitzer gegen Elementarschaden versichern, haben jedoch den Vorteil, aus den Angeboten verschiedener Anbieter wählen zu können.

Damit ist der Beweis erbracht, dass auch bei bestehender Versicherungspflicht der freie Markt spielen kann. Eine Aufhebung des Monopols im Sinne der vorliegenden Motion würde zu mehr Wettbewerb und besseren Leistungen führen, ohne den Versicherungsschutz bernischer Gebäudebesitzer zu mindern.

Eine Öffnung des Gebäudeversicherungsmarkts im Kanton Bern hätte zudem den Vorteil, dass die aktuell bestehenden systemischen Risiken verringert werden könnten. Ein grosses Naturereignis im Kantonsgebiet könnte nämlich die GVB und die Kantonsfinanzen erheblich belasten. Bei einer Liberalisierung würde hingegen die Versicherungsdeckung durch verschiedene private Anbieter mit einem landesweit diversifizierten Portfolio erbracht, die zudem gemeinsam und solidarisch einen Elementarschadenspool betreiben. Die systemischen Konzentrationsrisiken wären dann angemessen diversifiziert.

Aufgrund ihrer Monopolstellung sind der GVB unternehmerische Grenzen gesetzt. Nebst den Monopoleleistungen darf die GVB gemäss Artikel 44 GVG nur begrenzt Zusatzversicherungen anbieten. Die Aufhebung des Monopols hätte für die GVB den Vorteil, dass sie ihre unternehmerische Tätigkeit ausweiten könnte, ohne mit wettbewerbsrechtlichen Massnahmen rechnen zu müssen. Die gesetzliche Einschränkung auf die wenigen Zusatzversicherungen könnte dann im Sinne der Motion fallengelassen werden.

Damit ergäben sich für die GVB unternehmerische Chancen, die sie auch zum Vorteil des Kantons als Aktionär ausnützen könnte.

Antwort des Regierungsrats

Der Grosse Rat hat das Gebäudeversicherungsmonopol letztmals im Jahr 2010 diskutiert, als er die Totalrevision des Gebäudeversicherungsgesetzes vom 9. Juni 2010 (GVG; BSG 873.11) beraten hat. Das Monopol hat sich im Gesetzgebungsverfahren als breit verankert erwiesen und wurde insbesondere von den Interessenverbänden der Hauseigentümerinnen und -eigentümer unterstützt. Die Rahmenbedingungen haben sich seither nicht verändert und die damals vorgebrachten Argumente sind aus Sicht des Regierungsrats auch heute noch gültig:

- Als Monopolversicherung deckt die GVB im ganzen Kantonsgebiet alle Feuer- und Elementarschäden an Gebäuden. Sie haftet dabei unbeschränkt für den Ersatz der versicherten Schäden. Dies im Gegensatz zu den Privatversicherungen in den monopolfreien Kantonen, die Deckungsbeschränkungen festgelegt haben.
- Ein zentrales Element des Monopolkonzepts der GVB bildet die Solidarität. Einerseits führt sie dazu, dass alle Gebäude versichert sind, andererseits hat sie eine wichtige Auswirkung bei der Gestaltung der Prämien, indem auch schlechtere Gebäuderisiken in ländlichen und exponierten Gebieten Versicherungsschutz geniessen und nicht übermässig belastet werden. Unter dem Eindruck stark steigender Elementarschäden gewinnt dieser Aspekt stetig an Bedeutung.
- Dank eines austarierten Rückversicherungskonzepts ist die GVB auch für die Bewältigung von Katastrophenschäden gut gewappnet.
- Mit dem Monopol steht der Doppelauftrag der GVB («Sichern und Versichern») in engem Zusammenhang: Dank ihres flächendeckenden Versicherungsauftrags und ihres öffentlich-rechtlichen Charakters vollzieht die GVB integral hoheitliche Präventions- und Brandschutzaufgaben des Kantons und finanziert diese auch selbst. Sie wendet dafür jährlich rund 35 Mio. Franken auf und entlastet so den Kanton und die Gemeinden unter anderem mit den Betriebsbeiträgen für die Feuerwehren. Die Bündelung von Präventions- und Brandschutzaufgaben mit der Versicherungstätigkeit führt zudem erfahrungsgemäss zu positiven Synergieeffekten, die das Schadensgeschehen und damit die Prämien günstig beeinflussen.
- Die GVB-Prämien sind im Vergleich zu denjenigen in den monopolfreien Kantonen 20 bis 50 Prozent tiefer. Der Hauptgrund für die tieferen Prämien liegt darin, dass diese als Monopolversicherung keine Kundinnen und Kunden akquirieren und damit auch keine Marketing- und Vertriebsorganisation unterhalten muss. Ebenfalls entfallen Provisionszahlungen, was die Kostenstruktur zusätzlich günstig beeinflusst. Ihre erwirtschafteten Überschüsse bleiben nach dem genossenschaftlichen Prinzip in der Unternehmung, werden zur Stärkung der risikotragenden Substanz und für Überschussbeteiligungen bzw. Prämienverbilligungen eingesetzt und bleiben somit im Kanton Bern. Im Vergleich zu anderen Kantonen mit einem Monopol bewegen sich die Prämien der GVB im unteren Drittel.
- Die GVB ist eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Weder der Kanton noch andere öffentlich-rechtliche Institutionen oder Private halten Beteiligungen an der GVB, sie finanziert sich selbst. Dementsprechend bestehen auch keine einschlägigen Risiken für den Kanton, die Staatsgarantie bzw. die subsidiäre Haftung für Schulden wurde explizit abgeschafft (Artikel 54 Absatz 2 GVG), der Risikotransfer erfolgt bei der GVB über den Rückversicherungsmarkt.
- Das Monopol mit «Sichern und Versichern» ist für den Kanton Bern vorteilhaft, indem ihm die GVB im Rahmen der Präventions- und Brandschutzmassnahmen eine wichtige Vollzugsaufgabe abnimmt, diese selbst finanziert und bei der Erfüllung ihrer Aufgaben für die bernische Volkswirtschaft bedeutende Beiträge leistet, was wiederum den Kanton und die Gemeinden finanziell entlastet.

Ein Verzicht auf das Gebäudeversicherungsmonopol im Kanton Bern hätte grundsätzlich zur Folge, dass die Wettbewerbslösung, wie sie in den sieben monopolfreien Kantonen angewendet wird, Platz greifen würde. Dies mit folgenden Konsequenzen:

- Die heute gelebte Solidarität würde stark relativiert, indem risikoreiche Objekte kaum oder nur mit deutlich höheren Prämien zu versichern wären. Zudem würde die von der GVB wahrgenommene Doppelrolle «Sichern und Versichern» dahinfallen. Somit müsste der Kanton den Präventions- und Brandschutzvollzug selbst übernehmen, was eine finanzielle Mehrbelastung bedeuten würde.
- Die Kundinnen und Kunden könnten ihre Gebäudeversicherungsgesellschaft frei wählen, nicht

aber die entsprechenden Deckungen. Es gilt auch zu beachten, dass die Höhe der Elementarschadenprämien nicht von einer Monopolgesellschaft bestimmt würde, sondern vom Regulator – der FINMA – gemäss Art. 178 der eidg. Aufsichtsverordnung vom 9. November 2005 (AVO; SR 961.011) einheitlich festgesetzt und genehmigt würde. Der Deckungsumfang ist in der AVO standardisiert und abschliessend geregelt.

- Die lückenlose Versicherungsdeckung und die unbeschränkte Haftung des Versicherers fielen weg. Entsprechend wäre die Haftung für ein versichertes Elementarereignis gemäss Art. 176 Abs. 2 AVO auf eine maximale Entschädigung von 1 Mrd. Franken für alle von Schäden betroffenen Versicherungsnehmerinnen und -nehmer in der Schweiz (Kantone ohne Gebäudeversicherungsmonopol) begrenzt. Wird diese Gesamtsumme überschritten, erfolgt eine entsprechende Kürzung aller Schadenleistungen auf diese maximale Summe.

Diese Nachteile sind eine Tatsache, wie am Beispiel Deutschland sinngemäss ersichtlich ist, wo das Gebäudeversicherungsmonopol in den Bundesländern 1994 aufgehoben wurde. «Die Hauptgeschädigten der Abschaffung der Monopole waren die Hausbesitzer und Steuerzahler: die Hausbesitzer zahlten fünf Jahre nach Abschaffung ca. 50 Prozent höhere Prämien; die Steuerzahler müssen einen Grossteil der Aufwendungen für die Prävention, welche früher von den PMA (Pflicht- und Monopolanstalten) übernommen wurden, selber tragen.»¹ Die Verlagerung zur Eigenverantwortung führte zu Mehrkosten bei der Planung und dem Betrieb der Gebäude.

Die GVB rechnet die versicherten Schäden bei kleinen wie bei grossen Schadenereignissen erfahrungsgemäss kulant ab. Die regelmässig erhobenen Kundenzufriedenheitswerte sind zudem konstant hoch (mehr als 98 % zufriedene, sehr bzw. vollkommen zufriedene Kundinnen und Kunden), was bedeutet, dass die GVB bei den Hausbesitzerinnen und -besitzern stark und positiv verankert ist.

Alles in allem bleibt deshalb das Gebäudeversicherungsmonopol für den Kanton und die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer ein bewährtes, volkswirtschaftlich sinnvolles Konzept. Dies umso mehr, als es nach wie vor in weiteren 18 Kantonen mit Erfolg vollzogen wird. Eine Abkehr vom Monopol lässt sich in keinem dieser Kantone beobachten; es sind im Gegenteil in den monopolfreien Kantonen zuweilen Bestrebungen feststellbar, das Gebäudeversicherungsmonopol einzuführen, so z. B. im Kanton Schwyz.

Der Regierungsrat beantragt:

Ablehnung

Präsidentin. Wir kommen zu Traktandum 56, einer Motion von Grossrat Alberucci. Die Regierung lehnt sie ab, und wir haben eine freie Debatte vorgesehen. Die Motion wurde zurückgezogen. Grossrat Alberucci erhält das Wort für eine Erklärung.

Luca Alberucci, Ostermundigen (glp). Die Gebäudeversicherung des Kantons Bern (GVB) als Elementarschadenversicherung befindet sich in ihrem Hauptgeschäft in einem geschützten Monopolbereich. Mit ihrer Tochtergesellschaft GVB Privatversicherung AG konkurrenziert sie jedoch auch reine Privatversicherungen. Die Gebäudeversicherungsverordnung sieht zwar vor, dass die Tochtergesellschaft als vollständig getrennte Einheit geführt werden soll, aber das ist in der Praxis nicht sichergestellt. Die Kundenbeziehungen im Grund- und im Zusatzversicherungsbereich werden durch dieselben Personen gepflegt, und aus unserer Sicht ist der Monopolbereich und der freie Markt für den Kunden nicht zu unterscheiden. Wir haben es hier also mit einer klassischen Konkurrenzierung von privaten Unternehmen durch eine staatsnahe Firma zu tun, die auch einen geschützten Monopolbereich in ihrem Geschäftsportfolio hat. Es ist derselbe Fall wie bei der BKW, und das ist unbefriedigend. Unseres Erachtens hat der Grosse Rat 2010 bei der Revision des Gebäudeversicherungsgesetzes über die Stränge geschlagen. Entsprechen ist auch von verschiedener Seite Unmut zu spüren.

Diese Motion wollte das vorliegende Problem mit einer vollständigen Liberalisierung des Grundversicherungsmarktes lösen, damit man auf diesem Weg gleich lange Spiesse herbeiführen kann. Nach eingehendem Studium der Regierungsantwort und unter Berücksichtigung der Erfolgschancen, sind wir Motionäre allerdings zum Schluss gekommen, dass das nicht der optimale Weg ist. Wir können zugestehen, dass es tatsächlich gute Gründe gibt, dass eine staatliche Anstalt die Grundversicherung im Elementarschadenbereich im Monopol anbietet. Deshalb ziehen wir die Motion zurück.

¹ Thomas von Ungern-Sternberg (2002): Gebäudeversicherung in Europa, Verlag Paul Haupt, Seite 172
CONVERT_c7aca22d0d87435986ad323742559470 05.07.2017

Bestehen bleibt jedoch der Unmut über die Tatsache, dass eine Versicherung mit einem Monopol private Anbieter konkurrenziert. Es ist Zeit, dass wir dieses Problem anpacken. Offenbar lässt es sich nur korrekt angehen, indem man die Zusatzversicherungsangebote der GVB auf eine angemessene Art zurückbindet und damit gleich lange Spiesse für Privatversicherungen und für diese Monopolversicherung schafft. Wir werden uns diesem Thema annehmen und einen neuen Vorstoss ausarbeiten.

Präsidentin. Damit sind wir am Ende der Traktanden der Volkswirtschaftsdirektion angelangt. Ich bedanke mich herzlich bei Regierungsrat Christoph Ammann für seine Anwesenheit und wünsche ihm einen ganz schönen Abend.