

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 206-2015
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.843

Eingereicht am: 04.09.2015

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Fischer (Meiringen, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 09.09.2015

RRB-Nr.: 1229/2015 vom 21. Oktober 2015
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



GVB - Monopolausdehnung gegen Treu und Glauben des Grossen Rates

2010 hat der Grosse Rat das GVB-Gesetz in zwei Lesungen beraten und behandelt. Intensive und kontroverse Diskussionen fanden vor allem zu Art. 7 (Nebentätigkeiten der GVB) und Art. 44 (Zusatz-Versicherungen) statt. Regierungsrat Andreas Rickenbacher machte in seinem Eintretensvotum die klare Aussage, dass das Verbot der Quersubventionierung in Art. 7 verhindert, dass die Nebentätigkeiten der GVB wettbewerbsverzerrend wirken, indem aus dem Monopol heraus Dienstleistungen, die am Markt angeboten werden, vergünstigt werden (s. auch Tagblatt vom 25.01.2010, Seite 136).

Die Abstimmungen im Grossen Rat zu Art. 7 waren in beiden Lesungen sehr knapp, weshalb die GVB aus meiner Sicht in diesem heiklen Thema grosse Zurückhaltung üben sollte.

Ein persönliches Erlebnis mit einem Kundenberater der GVB sowie harsche Reaktionen von betroffenen KMU-Verbandsmitgliedern zuhänden des Verbands Berner KMU zeigen mir nun aber, dass die GVB ihren gesetzlichen Handlungsspielraum klar überstrapaziert und im weitesten Sinn den in der Grossratsdebatte geäusserten Vorbehalten wenig Beachtung schenkt und somit gegen Treu und Glauben verstösst.

Nachfolgend erlaube ich mir, einige Fakten zu den obigen Bemerkungen aufzulisten:

- Die Rechnungslegung der beiden Institute (GVB, Privatversicherungen AG) wird nur konsolidiert wiedergegeben – damit fehlt aus meiner Sicht eine klare und offene Transparenz. Als Grossrat interessiert es mich, wie sich die Ergebnisse der beiden Unternehmen separat entwickeln.

- Ein Büromieter, der fest eingebaute Wandschränke auf seine Kosten einbauen lässt, muss diese neu in einer separaten Gebäudeversicherung bei der GVB versichern. Es ist nicht realistisch zu erwarten, dass sich der Gebäudeeigentümer laufend vergewissert, was der Mieter einrichtet. Im Weiteren will der Gebäudeeigentümer bestimmt nicht die Versicherungsprämien für Mieteinrichtungen tragen. Deckungslücken werden die unmittelbare Folge dieser neuen Praxis sein.
- Die bis anhin geltende Maxime der Eigentumseinheit wird in für mich unverständliche Weise verlassen. Vor allem in der Schadenpraxis werden sich vollkommen unpraktizierbare Schwierigkeiten ergeben – Was geschieht zum Beispiel, wenn der Gebäudeeigentümer die Entschädigung für das Mietereigentum nicht an den rechtmässigen Empfänger weiterleitet?
- Eine sinnvolle und nachvollziehbare Trennung nach betrieblicher und gebäudebezogener Funktion wurde ebenfalls – zu Lasten des freien Marktes – verlassen, was zu Verwirrung und Verunsicherung führen wird. Beispiel – die betrieblich bedingte Kranbahn, die dem Betreiber und nicht dem Gebäude dient, ist neu mit dem Gebäude zu versichern, auch wenn die Eigentümer nicht dieselben sind.
- Aus dem Garagengewerbe: Ein Autowaschplatz ist eine betriebliche Anlage. Die neue Abgrenzungsnorm verlangt nun aber, dass der Waschplatz zum baulichen Teil gehört, für den Schlauch und die Düse muss aber eine private Fahrhaveversicherung abgeschlossen werden.
- Auch in Kirchen muss für die Singbücher und Kerzenständer eine Fahrhaveversicherung gemacht werden, da das Gestühl, die Orgel und die Kanzel bei der GVB zu versichern sind.
- Der eingemietete Garagier hat neu seine am Boden befestigte Hebebühne separat zu versichern. Der Vermieter der Garage wird kaum das Inventar des Mieters versichern können und wollen.
- Milchvorstapelungsanlagen sind ohne Kühlaggregat und ohne elektrische Waage, aber mit elektronischer Steuerung bei der GVB zu versichern. Der Kunde hat für die ganze Anlage eine Rechnung, die er neu splitten muss. Fehlerquellen, mehr Bürokratie und Verunsicherungen werden die Folgen sein. Im Weiteren wird der ganze Ablauf für die KMU-Betriebe umständlicher und komplizierter.
- Restaurationsküchen und die gesamten Buffet und Ausschrankanlagen werden neu, ausser Kleingeräte, vollständig dem Monopol unterstellt. Gastronomen, die auch gerne Kunden berücksichtigen möchten, verlieren damit die Wahlfreiheit ihres Versicherers.
- GVB-Schätzer (persönliches Erlebnis) machen im Gespräch auf die Produkte der GVB-Privatversicherungs-AG aufmerksam, was aus meiner Sicht eine klare Vermengung zwischen Monopol und freiem Markt darstellt. Eine weitere Vermengung entsteht aus meiner Sicht aus der Tatsache, dass GVP-Schätzungsexperten bei der GVB-Privatversicherungs-AG angestellt sind.

Ich bitte den Regierungsrat, zu den aufgelisteten Vorwürfen und Bemerkungen Stellung zu nehmen, im Besonderen betrifft dies:

1. die Transparenz bei der Rechnungslegung zwischen der GVB und der GVB-Privatversicherungs-AG
2. die aufgeworfene Frage der Eigentumseinheit
3. die Trennung nach betrieblicher und gebäudebezogener Funktion sowie

4. die klare Trennung der GVB-Gebäudeversicherung und der GVB-Privatversicherungs-AG

Begründung der Dringlichkeit: Als Vize-Präsident von Berner KMU möchte ich die heftigen und harschen Reaktionen aus dem Kreis von betroffenen KMU-Verbandsmitgliedern rasch geklärt haben, was aus meiner Sicht auch im Interesse der GVB ist.

Antwort des Regierungsrats

Grundsätzlich hält der Regierungsrat Folgendes fest:

Das neue Gebäudeversicherungsgesetz (GVG) hat am 9. Juni 2010 in der Schlussabstimmung eine breite Akzeptanz gefunden (122 Ja, 9 Nein und 13 Enthaltungen). Das dabei beschlossene Verbot der Quersubventionierung nach den Artikeln 7 Absatz 2 und 45 Absatz 2 GVG ist ein auch nach Auffassung des Bundesgerichtes wirksames und genügendes Mittel, um Wettbewerbsverzerrungen insbesondere im Bereich der freiwilligen Zusatzversicherungen zu vermeiden. Die GVB ist darüber hinaus die einzige kantonale Gebäudeversicherung, welche – im Einklang mit Artikel 45 Absatz 3 GVG – das Zusatzversicherungsgeschäft in eine private Tochtergesellschaft ausgelagert hat. Damit wird in aufsichtsrechtlicher und steuerlicher Hinsicht ein fairer Wettbewerb mit der Privatassekuranz gewährleistet (Unterstellung unter das eidgenössische Versicherungsaufsichtsgesetz und unter die Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht [FINMA]).

Die Frage einer allfälligen Wettbewerbsverzerrung wurde zudem durch die Wettbewerbskommission (WEKO) einlässlich geprüft; diese hat der GVB verbindliche Rahmenbedingungen vorgegeben, die sie periodisch überprüft. Die GVB Privatversicherungen AG verfügt zudem über eine Betriebsbewilligung der FINMA, die vom Bundesgericht bestätigt worden ist. Gegenstand der Betriebsbewilligung war auch der Geschäftsplan einschliesslich sämtlicher Dienstleistungsverträge mit den Verrechnungsmodalitäten zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft.

Die Aktualisierung der Wegleitung der GVB zur Abgrenzung von Gebäude und Fahrhabe (Abgrenzungswegleitung) bedeutet keine Ausdehnung der Monopoldeckung. Denn die Wegleitung konkretisiert lediglich die Vorgaben des GVG und der Gebäudeversicherungsverordnung (GVV) und lehnt sich dabei eng an das sachenrechtliche Akzessionsprinzip und den Bestandteilsbegriff des ZGB an. Die Aktualisierung erfolgte breit abgestützt im Abgleich mit den Regelungen anderer kantonalen Gebäudeversicherungen, der Privatassekuranz und Aussagen von Brokern sowie Fachleuten aus den Bereichen Architektur und Bauwesen. Die konkreten Änderungen sind gering. Berechnungen haben ergeben, dass sich die Versicherungssumme der GVB nur marginal ändern wird – um weniger als 1 % in 15 bis 20 Jahren, was einem jährlichen Prämienvolumen von rund CHF 80'000 entspricht (weniger als 0.05 % der Grundversicherungsprämie). Die Umsetzung erfolgt zudem rollend über den erwähnten Zeitraum im Rahmen der ordentlichen Gebäudeschätzung und wird der Hauseigentümerschaft mehr Transparenz und Rechtssicherheit bringen.

Auf der Basis dieser Erläuterungen distanziert sich der Regierungsrat vom Vorwurf, die GVB verhalte sich wider Treu und Glauben.

Die konkreten Fragen lassen sich folgendermassen beantworten:

1. Die Rechnungslegung der GVB ist in Artikel 56 GVG geregelt und hat nach den Grundsätzen gemäss Artikel 957 ff. OR zu erfolgen. Entsprechend diesen Vorgaben veröffentlicht die GVB einen konsolidierten Konzernabschluss. Dieser ist bei Vorliegen einer Gruppe von Gesellschaften Usanz. So publizieren z.B. auch die BKW, die EWB oder die Mobiliar eine konsolidierte Rechnung. Die Einzelabschlüsse der jeweiligen Gesellschaften werden von einer anerkannten Revisionsstelle geprüft und den jeweiligen Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt. Damit die Transparenz in der GVB Gruppe jederzeit sichergestellt ist, wurde innerhalb dieser einer von der WEKO, der FINMA und der Steuerbehörde genehmigter Dienstleistungsvertrag abgeschlossen, welcher die gegenseitige Entschädigung für die erbrachten Dienstleistungen regelt. Die Zahlen, welche die FINMA von der GVB Privatversicherungen AG einfordert, sind wie bei den übrigen Privatversicherungen in der Schweiz, öffentlich zugänglich.
2. Der Grundsatz der Eigentumseinheit ist ein wichtiges Element der Praxis der GVB. Die Konkretisierung der in der GVV festgelegten Abgrenzungsnormen folgt wie erwähnt dem sachenrechtlichen Akzessionsprinzip und dem Bestandteilsbegriff des ZGB. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Eigentümerschaft eines Gebäudes auch das Eigentum an allen Einrichtungen hat, die nach Artikel 642 Absatz 2 ZGB Bestandteile der Hauptsache sind und mit dem Gebäude eine tatsächliche und rechtliche Einheit bilden. Dies gilt auch für Einrichtungen, die von der Mieter- oder Pächterschaft fest eingebaut werden. Nach dem Akzessionsprinzip steht der Mieter-/Pächtereinbau im Eigentum der Gebäudeeigentümerschaft. Es ist zudem gängige Praxis in der Versicherungswirtschaft, bei speziellen Konsultationen zwischen den beteiligten Parteien kundenspezifische Lösungen anzustreben.
3. Der Grundsatz der Trennung von betrieblicher Einrichtung und Gebäude ist in Artikel 1 Absatz 3 GVV verankert und wird in der Abgrenzungswegleitung entsprechend befolgt. Die betrieblichen Einrichtungen gewerblicher und industrieller Anlagen sind demnach in der Regel nicht mit dem Gebäude zu versichern. So werden etwa die Hebebühne, welche die eingemietete Garagistin oder der eingemietete Garagist am Boden befestigt, sowie Schläuche und Düsen nicht dem Gebäude zugerechnet, sondern als Fahrhabe behandelt. Der Autowaschplatz ist hingegen ein Gebäude im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 GVV und wird seit je bei der GVB versichert. In Entsprechung zum sachenrechtlichen Akzessionsprinzip werden betriebliche Einrichtungen nur dann mit dem Gebäude versichert, wenn sie mit diesem durch spezifische bauliche Massnahmen fest verbunden sind und mit ihm eine funktionelle Einheit bilden. Dies ist etwa bei Kranbahnen der Fall, soweit sie zugleich für das Gebäude eine statische Funktion haben. Gestühl, Orgel und Kanzel einer Kirche sind keine betrieblichen Einrichtungen einer gewerblichen oder industriellen Anlage. Es handelt sich vielmehr um zweckprägende Einrichtungen, die schweizweit mit dem Gebäude versichert werden, falls sie mit diesem fest verbunden sind. Auch in Restaurationsküchen sind die fest installierten Einrichtungen zweckprägend. Sie werden deshalb auch von der Privatassekuranz nicht als Fahrhabe versichert, sondern dem Gebäude zugerechnet.
4. Die GVB und die GVB Privatversicherungen AG sind institutionell klar voneinander getrennt und die Wettbewerbsneutralität der Konzernstruktur wird durch die Vorgaben der FINMA und der WEKO gewährleistet. Die Leistungen, welche die bei der Tochtergesellschaft angestellten Schätzungsexpertinnen und -experten im Rahmen ihrer Tätigkeit für die GVB erbringen, werden dieser zu Marktpreisen verrechnet. Die entsprechende Dienstleistungsvereinbarung

wurde sowohl von der WEKO als auch von der FINMA und der Steuerbehörde genehmigt. Die Schätzungsexpertinnen und -experten sind im Übrigen keine Verkaufsberaterinnen und -berater, welcher über spezifisches Versicherungs-Know-how verfügen, sondern Architektinnen und Architekten sowie Baufachleute, die Schätzungen und Schadenregulierungen vornehmen. Auskünfte zu Produkten geben sie nur auf den ausdrücklichen Wunsch der Kundschaft.

Verteiler

- Volkswirtschaftsdirektion
- Grosser Rat