



**RK MZF | CG MPS | CG MPP | CG MPP**

Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr

Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers

Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri

Conferenza guvernativa per ils affars militars, la protecziun civila ed ils pompiers

# Eckwertpapier

## Interkantonaales Konkordat Obligatorische Erdbebenversi- cherung IKEV

30. Juni 2017



## Eckwerte

**Eckwert 1:** Das Erdbeben ist die Naturgefahr mit dem höchsten Schadenpotenzial für die Schweiz. Selbst wenn ein starkes Erdbeben in unserem Land relativ selten auftritt, geht damit ein grosses Risiko für Menschenleben und Sachwerte mit enormen volkswirtschaftlichen Schäden einher.

**Eckwert 2:** Aufgrund des sehr hohen Schadenpotentials bei Erdbeben in der Schweiz und des weitgehenden Fehlens einer Versicherungsdeckung für Erdbebenschäden, ist eine föderale Erdbebenversicherung zu schaffen, die sich auf mehrere Lastenträger (Eigentümer, Versicherer, Bund) verteilt.

**Eckwert 3:** Die rasche Verfügbarkeit von genügend finanziellen Mitteln ist zentral, damit die Wiederaufbauarbeiten sofort an die Hand genommen werden können. Um eine ausgewogene Finanzierung der Schadensfolgen durch ein Erdbeben zu erreichen, haben alle Beteiligten (Eigentümer, Versicherer, Bund) ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechend einen Anteil zu leisten. Damit wird sichergestellt, dass die Prämien günstig sind und stabil bleiben.

**Eckwert 4:** Die Assekuranz stellt nicht nur die für den Wiederaufbau nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung, sondern sorgt auch dafür, dass die Gelder bedarfsgerecht verteilt werden. Damit kann sich der Staat auf den Wiederaufbau der Infrastruktur konzentrieren.

**Eckwert 5:** Das Interkantonale Konkordat obligatorische Erdbebenversicherung (IKEV) ist einzuführen. Es tritt in Kraft, wenn eine Anzahl Kantone beigetreten ist, die zusammen mindestens 85% der zu versichernden Gebäude und Sachwerte der Schweiz abdecken. Am Konkordat nicht beteiligte Kantone sind von einer allfälligen Bundesbeteiligung ausgeschlossen.

**Eckwert 6:** Die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Versicherungslösung ist Bedingung für die Schaffung eines IKEV. Die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen für eine Bundesbeteiligung an einer Erdbebenversicherung sind gegenwärtig nicht vorhanden. Der Bund ist aufzufordern, die Grundlagen für eine entsprechende Bundeskompetenz zu schaffen.

**Eckwert 7:** In den Kantonen, die über eine Gebäudeversicherung verfügen, muss eine eventuelle Erdbebenversicherung zwingend über die Gebäudeversicherungen laufen. Damit wird die Schaffung paralleler Strukturen verhindert.



## Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Name	Vorname	Funktion
Krethlow	Alexander	Generalsekretär; Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr RK MZF (Leiter der Arbeitsgruppe)
Brem	Stefan	Chef Risikogrundlagen und Forschungscoordination; Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS
Duvernay	Blaise	Leiter Erdbebenvorsorge; Bundesamt für Umwelt BAFU
Grunder	Mirko	Fürsprecher; Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Hess	Josef	Vizedirektor; Bundesamt für Umwelt BAFU
Marti	Alain	Geschäftsbereichsleiter Rückversicherung; Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen VKG
Mayer	Roland	Stv. Generalsekretär; Konferenz der Kantonsregierungen KdK
Resegatti	Renato	Vizepräsident des Schweizerischen Pool Erdbebendeckung; Direktor Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen
Spicher	Bruno	Präsident Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT; Leiter Unternehmensgeschäft Allianz Suisse Versicherungs-Gesellschaft AG
Wüthrich	Martin	Leiter Ressort Schaden; Schweizerischer Versicherungsverband SVV



## Inhalt

1. Ausgangslage .....	5
2. Gefährdung und Risiko .....	6
3. Erdbebendeckung in der Schweiz .....	7
4. Mögliches Versicherungsprodukt.....	9
4.1. Versicherte Gefahr Erdbeben .....	9
4.2. Zeitlicher und örtlicher Geltungsbereich.....	9
4.3. Versicherte Sachen.....	9
4.4. Versicherte Summen .....	10
4.5. Finanzierungskonzept: Versicherte, Assekuranz und öffentliche Hand.....	10
4.6. Versicherungskonstrukt / rechtliche Rahmenbedingungen.....	13
5. Konkordat .....	13
5.1. Allgemeine Bestimmungen .....	13
5.2. Inhaltliche Bestimmungen.....	13
5.3. Prozedurale Bestimmungen .....	14
5.4. Schlussbestimmungen.....	14
5.5. Prozesse.....	14
6. Einbezug des Bundes.....	15
7. Weiteres Vorgehen.....	16
Anhang 1: Versicherungslösung .....	17
Anhang 2: Liste Gebäude und Sachwerte der Schweiz .....	18
Anhang 3: Einbezug des Bundes.....	19



## 1. Ausgangslage

Seit längerer Zeit werden in der Schweiz Versuche zur Schaffung einer obligatorischen Erdbebenversicherung unternommen. Dabei entsteht der Eindruck, dass die Lösung dieser Herausforderung von einem Gremium zum anderen gereicht wird.

Bereits 2010 wurde ein entsprechendes Projekt des Schweizerischen Versicherungsverbandes SVV und des Pools der Kantonalen Gebäudeversicherungen weit vorangetrieben. Dabei wurden Rechtsgrundlagen und Versicherungsprodukte erarbeitet und eine mögliche Schadenabwicklung skizziert. Aufgrund unterschiedlicher Auffassungen, namentlich in der Frage der Kostenverteilung, wurde das Projekt Mitte 2010 auf Eis gelegt.

Am 14. März 2012 wurde die Motion Fournier (11.3511) dem Eidg. Finanzdepartement EFD zur Bearbeitung zugewiesen. Die Motion fordert, «in der gesamten Schweiz eine obligatorische Versicherung von Gebäuden gegen Schäden, die durch Erdbeben verursacht werden, zu veranlassen. Die Elementarschadenversicherung ist in diesem Sinne zu ergänzen, und die Prämie soll in der gesamten Schweiz einheitlich sein». Der Bundesrat hielt dazu insbesondere fest, dass eine obligatorische Erdbebenversicherung mit einer Einheitsprämie für die ganze Schweiz nur eingeführt werden könnte, wenn in der Bundesverfassung eine entsprechende Kompetenz des Bundes geschaffen wird. Der Bundesrat wollte sich zudem erst für eine Lösung einsetzen, wenn unter den Beteiligten (private Versicherer, kantonale Gebäudeversicherer, Hauseigentümer) Konsens über eine obligatorische Versicherungslösung herrscht.

Das EFD leitete in der Folge die Prüfung einer landesweiten obligatorischen Erdbebenversicherung. Vorgeschlagen wurden zwei Varianten: eine Bundeslösung, die eine Verfassungsänderung bedingt, und eine föderale Lösung, in der das Erdbebenrisiko als Ergänzung zu den heute in der Elementarschadenversicherung versicherten Risiken aufgenommen würde. Im Sommer 2013 führte das EFD eine informelle Konsultation zu den beiden Vorschlägen durch. Notwendigkeit und Nutzen einer landesweiten Erdbebenversicherung waren unbestritten. 18 Kantone sprachen sich für eine föderale Lösung aus; nur 6 Kantone dagegen. Vier der letzteren signalisierten, dass sie unter gewissen Bedingungen ebenfalls bereit wären, auf eine föderale Lösung einzutreten. Am 20. Juni 2014 verabschiedete der Bundesrat den Bericht zur Abschreibung der Motion Fournier. Er kommt darin gestützt auf die Konsultation zum Schluss, dass sich eine gesamtschweizerische obligatorische Erdbebenversicherung zum damaligen Zeitpunkt weder als Konkordat aller Kantone noch im Rahmen einer Bundeskompetenz umsetzen lässt. Der Bundesrat überliess es in der Folge dem Parlament zu entscheiden, ob eine Bundeslösung in die Wege geleitet werden soll.

In diesem Zusammenhang richtete sich am 29. Januar 2016 die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) an die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Sie bat die KdK insbesondere abzuklären, ob die Kantone der Meinung sind, dass in der Schweiz eine obligatorische Erdbebenversicherung realisiert werden sollte. Die KdK führte in der Folge vom 11. März bis zum 27. Mai 2016 eine Umfrage bei den Kantonen durch. 16 Kantone sprachen sich für die Realisierung einer obligatorischen Erdbebenversicherung aus.<sup>1</sup> Ablehnend äusserten sich 6 Kantone.<sup>2</sup> 17 Kantone sprachen sich für eine obligatorische Erdbebenversicherung mit Hilfe eines Konkordats aus.<sup>3</sup> Die meisten zustimmenden Kantone

<sup>1</sup> ZH, BE, SZ, OW, NW, GL, FR, SO, BS, BL, SH, SG, VD, VS, GE, JU.

<sup>2</sup> LU, ZG, AR, AI, AG, TG.

<sup>3</sup> BE, LU, OW, NW, GL, FR, SO, BS, BL, SH, AI, SG, GR, AG, VD, VS, JU.



verknüpfen mit dieser Lösung aber eine Reihe von Bedingungen. Gegen eine Konkordatslösung sprachen sich 6 Kantone aus.<sup>4</sup> Nur 3 Kantone lehnten bisher eine obligatorische Erdbebenversicherung grundsätzlich ab.<sup>5</sup> Die Kantone mit grundsätzlicher bzw. bedingter Zustimmung decken 94% der zu versichernden Sachwerte ab.

Die UREK-S hielt in der Folge fest, dass die Einführung einer landesweiten Erdbebenversicherung unerlässlich sei. Gleichzeitig sprach sich die Kommission gegen eine Bundeslösung für eine obligatorische Erdbebenversicherung aus, insbesondere, weil für ein solches Obligatorium eine Verfassungsänderung nötig wäre. Sie betrachtet ein interkantonales Konkordat als einzig denkbare Lösung. Dadurch können kantonale Kompetenzen gewahrt und auf den relativ komplizierten Weg einer Verfassungsänderung verzichtet werden, welche aus Sicht der Kommission auch nicht mehrheitsfähig wäre. Am 26. September 2016 forderte die UREK-S die KdK auf, bis Mitte 2017 auf ein interkantonales Konkordat hinzuarbeiten. Am 10. Oktober 2016 hat die KdK dieses Anliegen an die RK MZF weitergeleitet. Diese hat das Thema anlässlich ihrer Plenarversammlung vom 17. November 2016 aufgenommen. Dabei wurde festgehalten, ein "Interkantonales Konkordat Erdbebenversicherung" vertiefter zu prüfen. Am 25. November 2016 erteilte der Präsident der RK MZF dem Generalsekretär der RK MZF den Auftrag, eine Arbeitsgruppe "Interkantonales Konkordat Erdbebenversicherung" einzusetzen. Der Plenarversammlung RK MZF soll eine Entscheidungsgrundlage vorgelegt werden, in der die Eckwerte einer Konkordatslösung aufgezeigt werden.

Die RK MZF hat am 19. Mai 2017 das Eckwertpapier verabschiedet und das weitere Vorgehen festgelegt.

## 2. Gefährdung und Risiko

Die Erdbebengefährdung der Schweiz wird als mässig beurteilt. Erdbeben können zwar überall und jederzeit auftreten, starke Erdbeben bis zu einer Magnitude 7 sind aber selten. In der Schweiz bebt die Erde rund 500-800 Mal pro Jahr, allerdings sind nur 10 bis 15 dieser Beben für Menschen spürbar. Über eine Zeitspanne von 50 Jahren betrachtet, liegt die Wahrscheinlichkeit, dass ein lokales Schadenbeben der Magnitude 5,5 in der Schweiz auftritt, bei 80 %, die Wahrscheinlichkeit für ein regionales Schadenbeben der Magnitude 6 bei ca. 40 % und für ein zerstörerisches überregionales Schadenbeben der Magnitude 7 bei ca. 5 %. Eine erhöhte Gefährdung besteht im Wallis, in der Region Basel, im St. Galler Rheintal, im Berner Oberland, im Engadin sowie in Teilen der Innerschweiz.

Die Mehrzahl der bestehenden Bauten und Anlagen in der Schweiz weist eine unbekannte und zum Teil zu geringe Erdbebensicherheit auf. Moderne und genügende Erdbebenvorschriften wurden erst 1989 in den Tragwerksnormen des Schweizerischen Ingenieur und Architektenvereins (SIA) publiziert. Diese wurden aber in der Praxis, wie die ersten rudimentären Vorschriften von 1970, sehr oft ignoriert. Erst seit der Einführung der letzten Generation der Tragwerksnormen des SIA in 2003 wird das erdbebengerechte Bauen in der Schweiz systematischer umgesetzt. Die relativ hohe Verletzbarkeit der bestehenden Bauten führt dazu, dass im Ereignisfall erhebliche Schäden zu erwarten sind. Aufgrund der hohen Bebauungsdichte konzentriert sich das Erdbebenrisiko vor allem auf die Ballungszentren. Besonders hoch ist das Risiko, wenn diese auf schlechtem geologischem Baugrund liegen, wo die Bodenerschütterungen am meisten verstärkt werden. Beim vorhandenen Erdbebenrisiko ist deshalb nicht nur die an sich mässige Erdbebengefährdung in der Schweiz, sondern auch die geologische Bodenbeschaffenheit und die Verletzbarkeit der Gebäude und Infrastrukturen zu berücksichtigen.

---

<sup>4</sup> ZH, SZ, ZG, AR, TG, GE.

<sup>5</sup> ZG, AR, TG.



Es liegt in der Verantwortung der Kantone, das erdbebengerechte Bauen explizit als rechtsverbindlich zu erklären und entsprechende Auflagen im Baubewilligungsverfahren zu integrieren<sup>6</sup>. Die Umsetzung des erdbebengerechten Bauens liegt letztendlich in der Verantwortung von Eigentümern (privat oder öffentlich) und ihren beauftragten Fachspezialisten. Die aktuellen Normenanforderungen zielen auf eine hohe Sicherheit für Personen und reparierbare Schäden beim Auftreten der Erdbebenbemessungseinwirkung ab<sup>7</sup>. In epizentralen Gebieten von starken Erdbeben wird erwartet, dass die tatsächlichen Erschütterungen die Bemessungseinwirkungen der Baunormen deutlich überschreiten werden (relativer aber kein absoluter Schutz). In solchen Fällen können bei normkonformen Bauten nicht reparierbare Schäden auftreten (Totalverlust), wobei die Einsturzwahrscheinlichkeit klein bleibt. Daher gilt es selbst bei Neubauten nach aktuellsten Normen sowie für ältere, ertüchtigte Gebäude ein Risiko aus Gebäudeschäden zu tragen. Weiterhin wird es für die Mehrheit der bestehenden Gebäude nicht möglich sein, verhältnismässige bauliche Massnahmen zu finden, um das Risiko zu reduzieren. Aus diesen Gründen sind das erdbebengerechte Bauen und die Deckung der Schäden als komplementäre Massnahmen des Risikomanagements zu betrachten<sup>8</sup>.

In der nationalen Risikoanalyse *Katastrophen und Notlagen Schweiz* des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz BABS wurden 33 Gefährdungsszenarien entwickelt, deren Risiken bewertet und vergleichend dargestellt. Die Untersuchung ergab, dass unter den Naturgefahren das Szenario "Erdbeben" (Wiederholung des historischen Erdbebens von 1356 in der Region Basel mit einer Magnitude von 6.6) das höchste Schadenpotenzial für die Schweiz aufweist. Dabei wird von folgenden Auswirkungen ausgegangen: ca. 3500 Tote, ca. 20 000 Mittel- bis Schwerverletzte, ca. 500 000 Unterstützungsbedürftige (bis Wochen), ca. 150 000 (bis Jahre). Im Weiteren werden folgende Auswirkungen erwartet: Umweltschäden aufgrund von beschädigten Chemie- und Kläranlagen; Schäden an Wasser-, Energie-, Kommunikations- und Verkehrsinfrastrukturen; Schäden an Schulen, öffentlichen Gebäuden, Kulturgütern, Industrieanlagen; Versorgungsengpässe bei medizinischer Versorgung, Trinkwasser, Nahrungsmitteln, Energie usw.

#### **Eckwert 1**

Das Erdbeben ist die Naturgefahr mit dem höchsten Schadenpotenzial für die Schweiz. Selbst wenn ein starkes Erdbeben in unserem Land relativ selten auftritt, geht damit ein grosses Risiko für Menschenleben und Sachwerte mit enormen volkswirtschaftlichen Schäden einher.

### **3. Erdbebedeckung in der Schweiz**

Rückversicherer schätzen, dass das Erdbeben von Basel (1356) heute zwischen 50 und 100 Mia. CHF direkte Gebäude- und Inhaltsschäden, das Erdbeben von Unterwalden (1601) solche von 5 bis 10 Mia CHF und dasjenige von Visp (1855) Schäden von 2 bis 4 Mia CHF verursachen würde. Zurzeit existiert in der Schweiz keine obligatorische Erdbebenversicherung für Gebäude.

<sup>6</sup> Zurzeit kennen sieben Kantone (AG, BS, FR, JU, LU, NW, VS) solche Auflagen.

<sup>7</sup> Die Bemessungseinwirkung (z.B. die horizontale Bodenbeschleunigung) ist als Einwirkung die mit 90% Wahrscheinlichkeit über eine Periode von 50 Jahren nicht überschritten wird definiert.

<sup>8</sup> Vgl. dazu: [www.bafu.admin.ch/erdbeben](http://www.bafu.admin.ch/erdbeben).





Es besteht zwar die Möglichkeit, private Versicherungen für die Deckung von Erdbebenschäden abzuschliessen. Diese Versicherungen decken jedoch nur einen kleinen Anteil aller Gebäude ab. Angesichts des sehr hohen Schadenpotentials bei Erdbeben in der Schweiz reicht die heutige Deckung der Erdbebenschäden für Gebäude bei weitem nicht aus. Da die öffentliche Hand (Kantone und Bund) in einem solchen Fall unter grossen Druck geraten würde, Finanzhilfen zum Wiederaufbau im Sinne der Solidarität zu leisten, wird das Erdbebenrisiko im Rahmen des Risikomanagements beim Bund als Kern- und Bundesratsrisiko eingestuft.

Bei einem schweren Ereignis wird es auch hohe Schäden an Infrastrukturbauten geben, die zum grössten Teil ebenfalls nicht versichert sind. Dabei sollte sich die öffentliche Hand auf die Instandsetzung der Infrastruktur konzentrieren können. Sie hat daher ein wesentliches Interesse in Anbetracht der zu erwartenden Schäden bzw. Kosten bei der Erarbeitung einer Lösung zur Verbesserung der Deckung der Schäden an privaten Gebäude aktiv zu sein.

Im Ereignisfall ohne Versicherungsdeckung würde die öffentliche Hand unter Druck geraten, im Sinne der Solidarität Finanzhilfen zu leisten. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ist zu erwarten, dass der Bund seine allfällige Beteiligung von der Mitfinanzierung durch die Kantone abhängig machen würde. Die im Ereignisfall in der primären finanziellen Verantwortung stehenden Kantone müssten für allfällige ausserordentliche Bundeshilfen entsprechend mit Anträgen an die Bundesbehörden gelangen.

17 kantonale Gebäudeversicherungen sind Mitglieder des schweizerischen Pools für Erdbebedeckung. Dieser Pool erbringt im Falle eines Erdbebens freiwillige Leistungen. Zurzeit beträgt die Deckung des Erdbebenpools 2 Mia. CHF pro Ereignis für maximal zwei Ereignisse im gleichen Jahr. Die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich (GVZ) deckt Erdbebenschäden aus den Mitteln eines eigenen Fonds mit einer Deckung von maximal 1 Mia CHF pro Ereignis für maximal zwei Ereignisse im gleichen Jahr. In den Kantonen AI, BE, GE, OW, SZ, TI, UR und VS stehen keine Mittel für freiwillige Entschädigungen nach einem Erdbeben bereit.

Für die Auszahlung von vertraglich vereinbarten (durch bestehende Versicherungsverträge) und freiwillig gesprochenen (Gelder der öffentlichen Hand, Gelder vom Pool für die Erdbebedeckung, Gelder von Hilfsorganisationen usw.) finanziellen Mitteln sind in der Schweiz die Voraussetzungen nicht gegeben, weil eine einheitliche Organisation für die Erfassung und Beurteilung von Schäden sowie für die sachgerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel fehlt.

Zur Bewältigung der Folgen von Naturereignissen besteht in der Schweiz eine umfassende Versicherungslösung der kantonalen und privaten Versicherer. Bei Erdbeben, die zwar sehr selten eintreten, jedoch sehr hohe Schäden verursachen, fehlt genau diese Versicherungsdeckung. Dabei ist vielen Gebäudeeigentümern der fehlende Versicherungsschutz nicht bewusst. Das Fehlen einer Erdbebenversicherung bzw. einer gesicherten Deckung von Erdbebenschäden ist auch für die Banken als Hypothekargläubiger ein grosses Risiko. Die meisten Banken sind sich dessen bewusst, scheinen das Problem aber meist nicht besonders ernst zu nehmen. Heute dürften sich die bereits gegen Erdbebenschäden versicherten Gebäude erst im 1-stelligen Prozentbereich befinden. Dabei ist der Anteil der institutionellen Kunden grösser, während die Privatkunden nur gering daran beteiligt sind. Zudem ziehen Hauseigentümer z.B. nach wie vor eine Glasversicherung der gleich teuren Erdbebenversicherung vor.

## **Eckwert 2**

Aufgrund des sehr hohen Schadenpotentials bei Erdbeben in der Schweiz und des weitgehenden Fehlens einer Versicherungsdeckung für Erdbebenschäden, ist eine föderale Erdbebenversicherung zu schaffen, die sich auf mehrere Lastenträger (Eigentümer, Versicherer, Bund) verteilt.





## 4. Mögliches Versicherungsprodukt

Im Zuge der Abklärungen zur Motion Fournier hat unter Federführung des EFD eine breit abgestützte Arbeitsgruppe ein Modell für eine umsetzbare Erdbebenversicherung erarbeitet. Die damaligen Überlegungen haben immer noch Gültigkeit. Eine Konkordatslösung müsste sich sinnvollerweise an diesem Modellvorschlag orientieren. Gemäss diesem sähe ein mögliches Versicherungsprodukt wie folgt aus:

### 4.1. Versicherte Gefahr Erdbeben

Im Versicherungsvertrag wird die Gefahr Erdbeben wie folgt definiert:

- Als Erdbeben gelten plötzliche Erschütterungen der festen Erde, die ihre natürliche Ursache in tektonischen Vorgängen in der Erdkruste haben. Erschütterungen, welche ihre Ursache im Einsturz künstlich geschaffener Hohlräume haben, gelten nicht als Erdbeben.
- Als vulkanische Eruptionen gelten Emporsteigen und Austreten von Magma (Gesteinschmelze), verbunden mit Erscheinungen wie Aschewolken, Ascheregen, Gas- oder Glutwolken und Lavafluss.

Die Erdbebenversicherung ersetzt die in der Zerstörung, Beschädigung oder im Abhandenkommen versicherter Sachen bestehenden Schäden als Folge eines versicherten Ereignisses. Versichert sind damit ebenfalls Folgeschäden, die unmittelbar auf ein Erdbeben zurückzuführen sind (z.B. Feuer).<sup>9</sup>

### 4.2. Zeitlicher und örtlicher Geltungsbereich

Im Versicherungsvertrag wird der zeitliche und örtliche Geltungsbereich wie folgt definiert:

- Erdbeben und in diesem Zusammenhang auftretende vulkanische Eruptionen, die innerhalb von 168 Stunden nach der ersten schadenverursachenden Erschütterung auftreten, bilden ein Schadenereignis.
- Der Versicherungsschutz gilt für Gebäude, welche sich auf dem Territorium der Schweizerischen Eidgenossenschaft befinden.

Massgebend ist der Ort, an welchem ein Schaden entsteht. Das Ereignis kann seinen Ursprung auch im Ausland haben (z.B. Erdbeben im Elsass, welches auch Gebäude in der Schweiz beschädigt).

### 4.3. Versicherte Sachen

Die Erdbebenversicherung soll den zu versichernden Grundbedarf (d.h. Gebäude, Hausrat und Fahrhabe<sup>10</sup>) decken.

<sup>9</sup> Die Umschreibung der Deckung entspricht einem international gültigen Marktstandard. Das ist wichtig, weil die Schweiz zur Beschaffung der nötigen Versicherungssummen auf den internationalen Rückversicherungsmarkt angewiesen ist.

<sup>10</sup> Fahrhabe: Bewegliche Betriebseinrichtungen, Waren und Einrichtungen.



Die Definition der versicherten Sachen orientiert sich an derjenigen der heutigen Elementarschadenversicherung. Versichert sind somit nur Gebäude, Hausrat und Fahrhabe, die bei einem öffentlich-rechtlichen oder privaten Versicherer gegen Feuer- und Elementarschäden versichert sind.

Schäden an Vermögen, etwa aufgrund von Betriebsunterbruch oder Ausfall von Mietertrag, können freiwillig versichert werden.

Nicht obligatorisch versichert sind öffentliche Bauten und Infrastrukturanlagen, die sich in Besitz des Bundes befinden.

#### 4.4. Versicherte Summen

Mit der Versicherungslösung soll eine Leistungskapazität von 20 Mrd. Franken sichergestellt werden. Grundlage für die Festlegung der Versicherungssumme bildeten u.a. aussagekräftige Schadenszenarien. Diese wurden aufgrund der versicherten Werte von Gebäuden und Inhalten und deren geographischer Verteilung sowie der Informationen bezüglich Erdbebengefährdung und der Qualität der Bauweise berechnet.<sup>11</sup>

Anhand von fünf verschiedenen Modellierungen wurden die Schadenpotenziale ermittelt. Für die weiteren Arbeiten wurden die Durchschnittswerte der einzelnen Szenarien übernommen. Unter Berücksichtigung eines Selbstbehaltes der Versicherten von 5% der Versicherungssumme, resultierten folgende Schadenpotenziale (Gebäude und Inhalt):

Bei einem Ereignis mit einer Wiederkehrperiode von

- 250 Jahren – rechnet man mit einem Schadenpotential ca. CHF 12.4 Mia.
- 500 Jahren – rechnet man mit einem Schadenpotential ca. CHF 23.2 Mia.
- 1000 Jahren – rechnet man mit einem Schadenpotential ca. CHF 39.4 Mia.

Im Übrigen geht die vorgeschlagene Lösung davon aus, dass die Versicherungsleistungen im Einzelfall auf CHF 400 Mio. für Gebäude bzw. auf CHF 100 Mio. für Fahrhabe begrenzt werden. Die Bestimmungen zur Leistungsbegrenzung entsprechen einem System, mit adäquaten Werten, wie es bei den Privatversicherungen seit Jahrzehnten auch in der Elementarschadenversicherung zur Anwendung kommt.

#### 4.5. Finanzierungskonzept: Versicherte, Assekuranz und öffentliche Hand

Der Markt bietet zwar heute individuelle Versicherungsprodukte für Hauseigentümer an. Die Prämien sind derzeit aber uneinheitlich und relativ hoch. Sie betragen je nach Region und Selbstbehalt für ein durchschnittliches Einfamilienhaus mehrere Hundert Franken. Die Sendung ‚Kassensturz‘ hat dazu im März 2017 folgenden Prämienvergleich publiziert:

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu Anhang 1: Versicherungsprodukt.






## Kosten für Erdbeben-Versicherung

**Prämienvergleich im Rahmen des SRF Beitrags 'Kassensturz' vom 07. März 2017 für ein Haus mit folgenden Eckdaten:**

- > Einfamilienhaus
- > Versicherungs-Summe: CHF 750'000
- > Massiv
- > Baujahr 1980

5 Versicherer wurden angefragt, die Prämien waren je nach Kanton unterschiedlich:

Kanton	Durchschnittsprämie [Prämie in CHF/Jahr]
Basel Land 	385
Bern 	202
Luzern 	273

SRF Beitrag 'Kassensturz' vom 07.03.2017 / <https://www.srf.ch/sendungen/kassensturz-essenswissen-eine-erdbeben-versicherung-geldrat>

Abbildung 1: Kosten für Erdbeben - Versicherung

Die im Rahmen einer gesamtschweizerischen Erdbebenversicherung geltenden Prämien wären signifikant tiefer.

Versicherte Sachen	Durchschnittliche Versicherungssumme	Jahresprämie Erdbeben-Versicherung
 <b>Gebäude</b>	CHF 750'000	Jahresprämie ca. CHF 92.00
 <b>Hausrat</b>	CHF 100'000	Jahresprämie ca. CHF 10.00
 <b>Einrichtungen Unternehmen</b>	CHF 500'000	Jahresprämie ca. CHF 50.00

Abbildung 2 Kosten für Erdbeben – Versicherung im Rahmen einer gesamtschweizerischen Lösung

Beim vorgesehenen Finanzierungskonzept erfolgt die erste Tranche der Finanzierung durch den Selbstbehalt der Versicherten, im vorliegenden Vorschlag sind das 5% der Versicherungssumme. Anschliessend folgen die Beiträge der Assekuranz und des Bundes. Die Assekuranz (kantonale Gebäudeversicherer und Privatassekuranz) übernimmt die Abwicklung der Schäden und trägt CHF 1 Mrd. alleine im Rahmen eines Eigenbehaltes. Die weiteren CHF 19 Mrd. werden je zur Hälfte durch Assekuranz und Bund getragen. Für eine Bundesbeteiligung fehlt allerdings die verfassungsmässige Grundlage. Die entsprechende Bundeskompetenz müsste zuerst geschaffen werden, was eine Eidgenössische Volksabstimmung bedingt (vgl. Ziff. 6, unten).

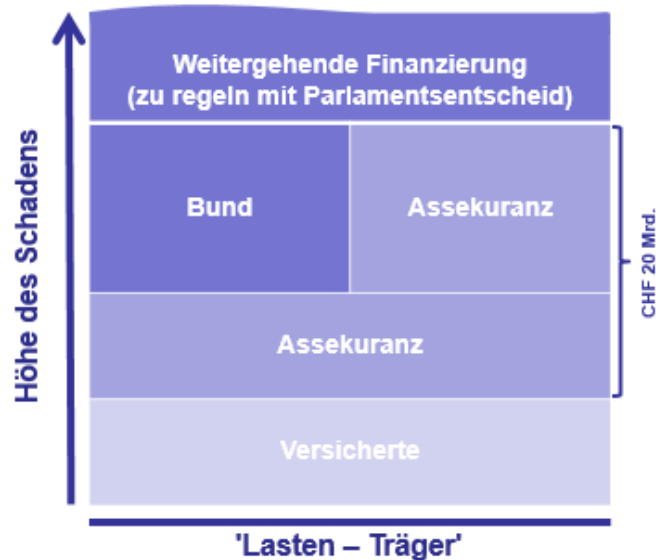


Abbildung 3: Lastenteilung (Skizze)

Weder seitens Öffentlicher Hand noch seitens Assekuranz wird ein neuer "Erdbebentopf" geöffnet. Seitens Bund geht es um eine Garantie, dass im Falle eines Erdbebens der Bund seinen Anteil zur Verfügung stellt. Vor einem Ereignis fließt kein Geld. Auch seitens Assekuranz wird das ganze Kapital ab Tag 1 des Inkrafttretens der Versicherung bereitgestellt, sollte ein Erdbeben eintreten. Die dafür bezahlte Prämie ist eine reine Risikoprämie. Mit ihr werden unter anderem auch die Kosten für die Rückversicherung finanziert. Die weltweit tätigen Rückversicherer schießen im Schadenfall das Geld wieder ein.<sup>12</sup>

Den Kantonen erwachsen mit der vorgeschlagenen Finanzierungslösung keine Kosten. Die Prämien werden von den Versicherten bezahlt.<sup>13</sup>

Aufgrund der tiefen Prämien ist nicht mit spürbaren Auswirkungen auf die Mieten zu rechnen.

### Eckwert 3

Die rasche Verfügbarkeit von genügend finanziellen Mitteln ist zentral, damit die Wiederaufbauarbeiten sofort an die Hand genommen werden können. Um eine ausgewogene Finanzierung der Schadensfolgen durch ein Erdbeben zu erreichen, haben alle Beteiligten (Eigentümer, Versicherer, Bund) ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechend einen Anteil zu leisten. Damit wird sichergestellt, dass die Prämien günstig sind und stabil bleiben.

<sup>12</sup> Dieser Absatz wurde aufgrund konkreter Fragen im Nachgang zur Jahreskonferenz der RK MZF vom 19. Mai 2017 in Lugano vom Kernteam IKEV ergänzt.

<sup>13</sup> Dito.



#### **Eckwert 4**

Die Assekuranz stellt nicht nur die für den Wiederaufbau nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung, sondern sorgt auch dafür, dass die Gelder bedarfsgerecht verteilt werden. Damit kann sich der Staat auf den Wiederaufbau der Infrastruktur konzentrieren.

### 4.6. Versicherungskonstrukt / rechtliche Rahmenbedingungen

Ziel ist es, dass die Erdbebengefahr in der Feuer-Versicherung, gleich wie die anderen Elementargefahren, an den Bestand einer Feuerepolicy geknüpft wird. Das bedeutet, wenn jemand eine Feuerepolicy für sein Haus oder Hausrat abschliesst, so ist auch Erdbeben automatisch mitversichert. Dazu müssen in den Kantonen mit Gebäudeversicherungsmonopol die rechtlichen Rahmenbedingungen (Gebäudeversicherungsgesetz und/oder Verordnung) angepasst werden.

In den GUSTAVO-Kantonen muss die Gefahr Erdbeben in die Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (AVO, Art. 171ff.) aufgenommen werden.<sup>14</sup> Dazu ist eine Anpassung der AVO notwendig, in welcher die Rahmenbedingungen (Versicherungsdeckung, Versicherungssummen, Selbstbehalt usw.) für die Erdbebenversicherung festgelegt werden.<sup>15</sup>

## 5. Konkordat

Das Ziel ist ein möglichst schlankes Konkordat, in dem dennoch sämtliche massgeblichen Grundsätze geregelt werden. Die Ausführungsbestimmungen sind den einzelnen Kantonen überlassen.

### 5.1. Allgemeine Bestimmungen

In den Allgemeinen Bestimmungen des Konkordats ist das Versicherungsobligatorium zu regeln. Ebenfalls angezeigt ist eine Regelung der Definitionen der versicherten Gefahr (Erdbeben), des zeitlichen und örtlichen Geltungsbereichs der Versicherungslösung sowie der versicherten Sachen (vgl. 4.1, 4.2, 4.3).

### 5.2. Inhaltliche Bestimmungen

In den inhaltlichen Bestimmungen sind der Leistungsumfang, die Eckwerte des Finanzierungskonzepts und die Grundsätze der Prämiengestaltung zu regeln.

<sup>14</sup> Als GUSTAVO-Kantone werden die Kantone bezeichnet, in denen die Gebäudeversicherung gegen Feuer- und Elementarschäden anstelle einer kantonalen Versicherung bei einer privaten Versicherung abgeschlossen werden kann oder muss. Es handelt sich um die Kantone: GE, UR, SZ, TI, AI, VS, OW.

<sup>15</sup> Dieses Unterkapitel wurde aufgrund konkreter Fragen im Nachgang zur Jahreskonferenz der RK MZF vom 19. Mai 2017 in Lugano vom Kernteam IKEV ergänzt.



### 5.3. Prozedurale Bestimmungen

Ein Konkordatsorgan ist einzusetzen, das Anpassungen vornehmen kann, ohne dass das Konkordat selbst geändert werden muss. Eine Möglichkeit wäre, dass die RK MZF die Funktion des Konkordatsorgans wahrnimmt. Dessen Aufgaben und Kompetenzen, Organisation und Zusammensetzung sowie Beschlussfassung und Finanzierung sind im Konkordat zu regeln.

### 5.4. Schlussbestimmungen

In den Schlussbestimmungen des Konkordats sind folgende Punkte zu regeln:

- Beitritt und Austritt
- Inkrafttreten
- Fristen für die Einführung des Obligatoriums
- Information an den Bund über das Inkrafttreten und Änderungen des Konkordats
- Möglichkeit für das Fürstentum Liechtenstein, dem Konkordat beizutreten.

Was das Inkrafttreten betrifft, stehen verschiedene Optionen zur Wahl. Abgestellt werden kann wahlweise auf eine bestimmte Anzahl von Kantonen, die dem Konkordat beigetreten sind (2 bis alle) oder auf einen bestimmten Teil der zu versichernden Sachen.

Je mehr Gebäude und Sachen in der Schweiz versichert werden, desto besser ist die versicherungstechnische Diversifikation. Daraus resultiert eine deutlich tiefere Prämie für alle Kantone. Daher ist es sinnvoll, das Inkrafttreten des Konkordats davon abhängig zu machen, dass eine kritische Masse von Kantonen beigetreten ist, welche zusammen mindestens 85% der Werte der zu versichernden Gebäude und Fahrhabe repräsentieren.<sup>16</sup>

#### **Eckwert 5**

Das Interkantonale Konkordat obligatorische Erdbebenversicherung (IKEV) ist einzuführen. Es tritt in Kraft, wenn eine Anzahl Kantone beigetreten ist, die zusammen mindestens 85% der zu versichernden Gebäude und Sachwerte der Schweiz abdecken. Am Konkordat nicht beteiligte Kantone sind von einer allfälligen Bundesbeteiligung ausgeschlossen.

### 5.5. Prozesse

**Erarbeitung des Konkordats:** Beschliesst die RK MZF, ein Konkordat auszuarbeiten, ist eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von Kantonen, Bund und Dritten einzusetzen, welche diese Aufgabe übernimmt. Dabei ist zu beachten, dass verschiedene Kantone strenge Bestimmungen betreffend den Einbezug der Kantonsparlamente in die Ausarbeitung von interkantonalen Konkordaten kennen. Es ist abzuklären, welche Pflichten diesbezüglich in den einzelnen Kantonen konkret bestehen.

<sup>16</sup> Vgl. Anhang 2: Liste Gebäude und Sachwerte der Schweiz.





**Vernehmlassung:** Ist das Konkordat erarbeitet, muss eine Vernehmlassung bei den Kantonsregierungen, beim Bund und Dritten erfolgen. Anschliessend ist der Konkordatstext zu verabschieden. Dies geschieht durch die Plenarversammlung der RK MZF.

**Ratifizierung:** Letzter Schritt ist die Ratifizierung des Konkordats in den einzelnen Kantonen. Dazu ist die Zustimmung der Kantonsparlamente erforderlich. Ebenfalls wahrscheinlich ist, dass ein solches Konkordat zudem noch einem – obligatorischen oder fakultativen – Referendum in den beitriftswilligen Kantonen unterliegt.

## 6. Einbezug des Bundes

Die heutige Rechtslage ermöglicht es dem Bund nicht, im Zusammenhang mit dem geplanten Konkordat und dem diesem zugrundeliegenden Finanzierungskonzept finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

Im Rahmen seiner Zuständigkeiten kann sich der Bund grundsätzlich an einem interkantonalen Vertrag (Konkordat) beteiligen.<sup>17</sup> Dabei sind ein Beitritt oder auch nur eine informelle Mitwirkung möglich. Ein Beitritt kommt allerdings nur in Frage, wenn die Bundesverfassung dem Bund die dafür nötige Kompetenz zuweist. Dies bedeutet, dass Bund und Kantone über parallele Kompetenzen im selben Sachbereich verfügen müssen.<sup>18</sup>

Damit der Bund finanzielle Verpflichtungen eingehen kann, müssen vorgängig entsprechende verfassungsmässige und gesetzliche Grundlagen geschaffen werden.<sup>19</sup>

### Eckwert 6

Die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Versicherungslösung ist Bedingung für die Schaffung eines IKEV. Die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen für eine Bundesbeteiligung an einer Erdbebenversicherung sind gegenwärtig nicht vorhanden. Der Bund ist aufzufordern, die Grundlagen für eine entsprechende Bundeskompetenz zu schaffen.

### Eckwert 7

In den Kantonen, die über eine Gebäudeversicherung verfügen, muss eine eventuelle Erdbebenversicherung zwingend über die Gebäudeversicherungen laufen. Damit wird die Schaffung paralleler Strukturen verhindert.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Vgl. Art. 48 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV / SR 101).

<sup>18</sup> Die Ausführungen gelten gleichermassen für rechtssetzende interkantonale Vereinbarungen. Diese streben eine Rechtsharmonisierung oder eine Rechtsvereinheitlichung zwischen zwei oder mehreren Kantonen an. Sie stellen generell abstrakte Regelungen auf, die für alle beteiligten Kantone gleich gelten sollen (Schweizer/Abderhalden, St. Galler Kommentar zu Art. 48 Abs. 2 BV, 3. Aufl., Rz. 29).

<sup>19</sup> Der Bund muss sich nicht unbedingt am IKEV beteiligen; eine solche Beteiligung könnte allenfalls sogar erschwerend wirken. Hingegen ist eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Versicherungslösung unabdingbar.

<sup>20</sup> Eckwert 7 bezieht sich auf das heutige Tätigkeitsfeld der kantonalen Gebäudeversicherungen.



## 7. Weiteres Vorgehen

Am 19. Mai 2017 hat die Plenarversammlung der RK MZF das vorliegende Eckwertpapier verabschiedet.<sup>21</sup>

Die KdK wird im Juni 2017 die UREK-S über das Resultat der Tätigkeit der Arbeitsgruppe IKEV und die Entscheidung der Plenarversammlung der RK MZF vom 19. Mai 2017 und das weitere Vorgehen informieren.

Anlässlich der Plenarversammlung der KdK vom 30. Juni 2017 werden die Kantonsregierungen über das weitere Vorgehen orientiert.

Am 25. August 2017 wird der Leitende Ausschuss KdK die Konsultation bei den Kantonen auslösen.

Die KdK führt bis Mitte November 2017 eine verbindliche Umfrage über die Schaffung eines Interkantonalen Konkordats obligatorische Erdbebenversicherung (IKEV) bei den Kantonsregierungen durch. Die Umfrage basiert auf dem Eckwertpapier der RK MZF.

An der Plenarversammlung der KdK vom 22. Dezember 2017 wird das Resultat der Umfrage zur Kenntnis genommen und das Mandat zur Umsetzung des IKEV an die RK MZF verabschiedet.

Liegt eine positive Antwort vor, d.h. will eine Anzahl Kantone, die zusammen mindestens 85% der zu versichernden Gebäude und Sachwerte der Schweiz abdecken, am Konkordat teilnehmen, so ist mit der Erarbeitung des konkreten Entwurfs für das Konkordat zu beginnen. Parallel dazu ist die Frage der Beteiligung des Bundes zu klären.

---

<sup>21</sup> Anwesend waren 19 Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein. Das Eckwertpapier wurde mit 17 zu 3 Stimmen angenommen.



## Anhang 1: Versicherungslösung

### Beschreibung Produkt

#### Versicherte Summen

Mit der Versicherungslösung soll eine Leistungskapazität von 20 Mrd. Franken sichergestellt werden. Damit kann ein ‚500 Jahr Ereignis‘ praktisch voll ausfinanziert werden.

Im Versicherungsvertrag sind folgende Bestimmungen zur Leistungsbegrenzung enthalten:

1. Übersteigen die von allen Versicherungsunternehmen, die eine Versicherungstätigkeit in der Schweiz betreiben dürfen (Kantonale Gebäudeversicherungen und Private Versicherungen), aus einem versicherten Ereignis für einen einzelnen Versicherungsnehmer ermittelten Entschädigungen für Gebäude CHF 400 Mio. oder für Fahrhabe CHF 100 Mio., so werden sie auf diese Summe gekürzt. Vorbehalten bleibt eine weitgehende Kürzung nach Ziffer 2 und 3.
2. Übersteigen die von allen Versicherungsunternehmen, die eine die eine Versicherungstätigkeit in der Schweiz betreiben dürfen (Kantonale Gebäudeversicherungen und Private Versicherungen), für ein versichertes Ereignis ermittelten Entschädigungen für Gebäude CHF 16 Mrd., so werden die auf die einzelnen Anspruchsberechtigten entfallenden Entschädigungen anteilmässig gekürzt, sodass sie zusammen nicht mehr als diese Summe betragen.
3. Übersteigen die von allen Versicherungsunternehmen, die eine Versicherungstätigkeit in der Schweiz betreiben dürfen (Kantonale Gebäudeversicherungen und Private Versicherungen), für ein versichertes Ereignis ermittelten Entschädigungen für Hausrat von Privaten und Fahrhabe von Unternehmen CHF 4 Mia., so werden die auf die einzelnen Anspruchsberechtigten entfallenden Entschädigungen anteilmässig gekürzt, sodass sie zusammen nicht mehr als diese Summe betragen.
4. Entschädigungen für Fahrhabe- und Gebäudeschäden dürfen nicht zusammen gerechnet werden.

Wird lediglich eine der beiden Limiten gemäss Ziffer 2 oder 3 ausgeschöpft, so steht die verbleibende Leistungskapazität bis zur Gesamtlime von CHF 20 Mrd. zur Verfügung, um die ausgeschöpfte Leistungskapazität des anderen Solidaritätskreises zu erweitern. Integral kommt ein Selbstbehalt von 5% der Versicherungssumme zum Tragen.



## Anhang 2: Liste Gebäude und Sachwerte der Schweiz

Kanton	Fahrhabe		Gebäude Gesamt		Gebäude Gesamt		VS Total FH und Geb.		Prozent
	Anzahl	VS [CHF]	Anzahl	VS [CHF]	Anzahl	VS [CHF]	Anzahl	VS [CHF]	
AG	277616	58'476'379'811	222673	204'923'479'714	222673	204'923'479'714	263'399'859'524	263'399'859'524	8.01%
AR	27516	5'137'024'653	26447	19'185'835'809	26447	19'185'835'809	24'322'860'462	24'322'860'462	0.74%
AI	9183	1'514'742'281	4603	4'592'306'527	4603	4'592'306'527	6'107'048'808	6'107'048'808	0.19%
BL	124889	26'710'159'183	94357	78'643'034'077	94357	78'643'034'077	105'353'193'260	105'353'193'260	3.21%
BS	85064	16'375'767'207	36555	79'171'618'380	36555	79'171'618'380	95'547'385'587	95'547'385'587	2.91%
BE	521510	91'476'805'129	417122	337'549'290'947	417122	337'549'290'947	429'026'096'076	429'026'096'076	13.05%
FR	140958	25'741'532'654	146950	79'231'856'257	146950	79'231'856'257	104'973'388'911	104'973'388'911	3.19%
GE	200104	50'132'678'334	38487	123'647'218'052	38487	123'647'218'052	173'779'896'387	173'779'896'387	5.29%
GL	14701	3'409'917'812	24340	14'980'344'534	24340	14'980'344'534	18'390'262'345	18'390'262'345	0.56%
GR	127727	24'838'952'921	160716	101'119'827'153	160716	101'119'827'153	125'958'780'073	125'958'780'073	3.83%
JU	40790	7'274'810'888	45587	21'480'009'001	45587	21'480'009'001	28'754'819'889	28'754'819'889	0.87%
LU	180832	35'067'521'844	121590	103'137'011'087	121590	103'137'011'087	138'204'532'932	138'204'532'932	4.20%
NE	83132	16'436'094'071	49817	50'236'607'786	49817	50'236'607'786	66'672'701'857	66'672'701'857	2.03%
NW	24911	4'826'313'310	18541	14'887'944'099	18541	14'887'944'099	19'714'257'409	19'714'257'409	0.60%
OW	18909	3'575'856'797	7825	9'358'592'255	7825	9'358'592'255	12'934'449'052	12'934'449'052	0.39%
SH	35937	5'704'807'322	29320	23'856'938'656	29320	23'856'938'656	29'561'745'978	29'561'745'978	0.90%
SZ	72245	13'068'390'602	29986	42'053'190'490	29986	42'053'190'490	55'121'581'092	55'121'581'092	1.68%
SO	122879	24'595'114'435	100030	79'642'057'758	100030	79'642'057'758	104'237'172'192	104'237'172'192	3.17%
SG	219379	47'233'926'160	191316	135'868'589'558	191316	135'868'589'558	183'102'515'718	183'102'515'718	5.57%
TI	173018	32'618'767'636	99065	112'874'684'427	99065	112'874'684'427	145'493'452'063	145'493'452'063	4.43%
TG	115771	24'780'355'763	100917	79'209'499'832	100917	79'209'499'832	103'989'855'595	103'989'855'595	3.16%
UR	19504	4'237'977'110	10662	10'381'971'626	10662	10'381'971'626	14'619'948'736	14'619'948'736	0.44%
VD	413242	78'887'348'314	203288	209'453'410'035	203288	209'453'410'035	288'340'758'350	288'340'758'350	8.77%
VS	195908	33'978'765'755	125530	106'917'155'265	125530	106'917'155'265	140'895'921'020	140'895'921'020	4.29%
ZH	612428	113'574'227'692	294436	441'787'680'248	294436	441'787'680'248	555'361'907'940	555'361'907'940	16.90%
ZG	49913	10'731'573'011	25133	42'433'978'210	25133	42'433'978'210	53'165'551'221	53'165'551'221	1.62%
<b>Gesamt</b>	<b>3908066</b>	<b>760'405'810'693</b>	<b>2625293</b>	<b>2'526'624'131'783</b>	<b>2625293</b>	<b>2'526'624'131'783</b>	<b>3'287'029'942'475</b>	<b>3'287'029'942'475</b>	<b>100.00%</b>

Tabelle 1: EQ - Projekt Schweiz 2013, Versicherungssummen Gesamtmarkt, Fahrhabe und Gebäude nach Kanton



## Anhang 3: Einbezug des Bundes

### Verfassungsmässige Kompetenzen des Bundes

Die Schweizerische Bundesverfassung (BV) zählt die Kompetenzen des Bundes abschliessend auf und enthält in Art. 3 den Grundsatz, dass die Kantone alle Rechte ausüben, welche nicht dem Bund übertragen sind. Es besteht somit eine subsidiäre Generalklausel zu Gunsten der kantonalen Zuständigkeit.

Basierend auf diesem Subsidiaritätsprinzip sollen dem Bund nach Art. 43a Abs. 1 BV nur jene Aufgaben zugewiesen werden, „welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen“. Art. 43a Abs. 1 BV enthält nur einen Grundsatz für die Zuweisung von Aufgaben, statuiert selbst jedoch keine Zuweisung von Bundeskompetenzen. Vielmehr sollen die Begründung neuer und die Ausschöpfung bestehender Bundeskompetenzen im Geiste des Subsidiaritätsprinzips erfolgen.<sup>22</sup>

Das System der Kompetenzaufteilung der BV weist keine Lücken auf: Was nicht kraft Verfassung dem Bund übertragen ist, gehört zu den kantonalen Kompetenzen. Es ist deshalb nicht zulässig, für eine in der BV nicht genannte Staatsaufgabe eine Lücke anzunehmen und diese auf dem Weg der Analogie zu einer bestehenden Bundeskompetenz zu schliessen. Genauso wenig ist es zulässig, dass das Vertragsrecht der Kantone dem Bund eine Kompetenz zuspricht.<sup>23</sup>

### Erdbebenvorsorge beziehungsweise Schutz vor Naturgefahren

Der Bund hat keine Verfassungsgrundlage, um auf nationaler Ebene Massnahmen zur Erdbebenvorsorge vorzuschreiben. Er verfügt auch nicht über eine allgemeine Gesetzgebungskompetenz im Bereich von Erdbeben. Die entsprechenden Kompetenzen liegen bei den Kantonen.<sup>24</sup> Eine Erdbebenvorsorge durch den Bund ist gemäss der geltenden Verfassungsordnung deshalb nicht allgemein, sondern nur in jenen Sachgebieten möglich, in denen der Bund zuständig ist.<sup>25</sup>

### Erdbebenversicherung (für Gebäude, Aufräumungskosten & Fahrhabe)

Auch die Anordnung einer obligatorischen Erdbebenversicherung durch den Bund setzt voraus, dass dieser über eine entsprechende Kompetenz in der Bundesverfassung verfügt. Dies ist wie festgestellt weder im Bereich der Erdbebenvorsorge noch allgemein im Bereich des Schutzes vor Naturgefahren der Fall. Insbesondere reicht dazu auch die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Vorschriften über das Privatversicherungswesen nach Art. 98 Abs. 3 BV nicht aus. Sie ermöglicht es dem Bund, Vorschriften gegenüber Versicherungsunternehmen zu erlassen, sie umfasst jedoch nicht die Zuständigkeit, Versicherungen obligatorisch zu erklären.<sup>26</sup> Abgesehen davon würde eine auf die Privatversicherer beschränkte Regulierung der Erdbebenversicherung für Gebäude durch den Bundesgesetzgeber zufolge der kantonalen

<sup>22</sup> Vgl. Schweizer/Müller, St. Galler Kommentar zu Art. 43a BV, 3. Aufl., Rz. 8.

<sup>23</sup> Ebenso wenig darf der Bund auf diesem Weg Kompetenzen an die Kantone übertragen.

<sup>24</sup> Vgl. dazu die Diskussionen in der nationalrätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie in den Jahren 2001 – 2003 zur Schaffung eines Verfassungsartikels über den Schutz von Naturgefahren.

<sup>25</sup> Vgl. Isabelle Wildhaber, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Gebäudebeurteilung nach Erbeben. Verfassungsgrundlagen, Notrecht, Haftung von Experten. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamts für Bevölkerungsschutz BABS (Bern: BABS, 2014), S. 9-24 (insb. S. 21/22).

<sup>26</sup> Der Bund hat insbesondere auch keine Kompetenz, die Elementarschadenversicherung obligatorisch zu erklären. Art. 33 Abs. 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG; SR 961.01) enthält denn auch kein Versicherungsobligatorium, sondern bloss das Junktim, dass, wer die Feuerversicherung anbietet, Elementarschadensrisiken in den Versicherungsvertrag einschliessen muss.





Gebäudeversicherungsmonopole in den entsprechenden 19 Kantonen von vornherein nicht greifen und damit nicht schweizweit gelten.<sup>27</sup>

### **Finanzierung von Erdbebenschäden**

Dem Bund fehlt die verfassungsmässige Kompetenz, sich neben den Versicherten (bzw. Eigentümern der Grundstücke, des Hausrats bzw. der Fahrhabe) und den Versicherungsunternehmen direkt an einer Erdbebenversicherung zu beteiligen. Aus diesem Grund wurde im Bericht zur Abschreibung der Motion Fournier vorgeschlagen, in Abs. 3 des skizzierten Verfassungsartikels zur Erbebenversicherung eine Bestimmung einzuführen, welche es dem Bund erlauben würde, sich an der Finanzierung einer Erdbebenversicherung zu beteiligen und zudem in ausserordentlichen Verhältnissen zusätzliche finanzielle Leistungen zu erbringen.

### **Erdbebenversicherung und Notrecht**

Bei Erdbeben handelt es sich um eine typische und erkennbare Gefahr.<sup>28</sup> Die zur Katastrophenbewältigung erforderlichen Schutzmassnahmen sind bereits in der Normallage absehbar und können somit, soweit dies opportun erscheint, vor dem Eintritt der befürchteten Gefahr geschaffen und als ordentliches Recht erlassen werden.

Wo bestehendes Recht nicht ausreicht, erlaubt Not- beziehungsweise Dringlichkeitsrecht<sup>29</sup> den Erlass von Normen und Massnahmen im Rahmen des reaktiven Katastrophenschutzes und somit erst nach Eintritt einer Katastrophe beziehungsweise eines grösseren Erbebens.

### **Finanzielle Verpflichtung des Bundes**

Eine finanzielle Verpflichtung des Bundes lässt sich nicht losgelöst von einer Bundeskompetenz beurteilen. Soweit hier über Möglichkeiten einer finanziellen Beteiligung des Bundes diskutiert wird, setzt diese eine erst noch zu schaffende Bundeskompetenz voraus.

Im Eidgenössischen Parlament ist kein Wille absehbar, eine Bundeskompetenz zu schaffen, die Grundlage für finanzielle Verpflichtungen des Bundes sein könnte. Wie die Diskussion in der UREK-S gezeigt hat, stösst auch die im Bericht zur Abschreibung der Motion Fournier skizzierte Bundeskompetenz auf Ablehnung.<sup>30</sup>

Die finanzielle Lage auf Bundesebene ist angespannt: In den Jahren 2018 – 2020 zeichnet sich aufgrund von diversen Parlamentsbeschlüssen ein strukturelles Defizit von jährlich rund 1,5 – 2 Milliarden Franken ab. Der kurzfristige finanzielle Spielraum für neue Bundesaufgaben ist kaum vorhanden.

Es bleibt deshalb im Folgenden nur übrig, Fragen zu formulieren, die sich stellen, sollte eine neue Bundeskompetenz geschaffen werden. Nur unter der Voraussetzung, dass die Antworten auf diese Fragen letztlich positiv zugunsten einer Bundeskompetenz, die auch finanzielle Verpflichtungen des Bundes einschliesst, ausfallen, könnte schliesslich beurteilt werden, welche Instrumente für die Gestaltung der finanziellen Verpflichtung in Frage kommen könnten.

<sup>27</sup> Vgl. Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 20. Juni 2014 zur Abschreibung der Motion 11.3511 Fournier «Obligatorische Erdbebenversicherung», BBl 2014 5507.

<sup>28</sup> BGE 130 I 369 E. 7.3; BGE 126 I 112 E. 4b; BGE 121 II 22 E. 4b.

<sup>29</sup> Z.B. Dringlichkeitsrecht i.S.v. Art. 165 BV, Notverordnungs- und Notverfügungsrechte i.S.v. Art. 173 Abs. 1 bzw. Art. 185 Abs. 3 BV) oder gar das in der Verfassung nicht geregelte Staatsnotstandsrecht.

<sup>30</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20140054>.