



Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 4. März 2024

Finanzierung von Gebäudeschäden bei Erdbeben; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 laden Sie uns zur Vernehmlassung betreffend Einführung einer Kompetenz des Bundes im Bereich der Erdbebenvorsorge und der Finanzierung von Gebäudeschäden bei Erdbeben ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Wir begrüssen den Vorschlag, eine neue Verfassungsbestimmung einzuführen, die eine Bundeskompetenz im Bereich des Erdbebenschutzes und der Deckung von Gebäudeschäden bei Erdbeben vorsieht. Die neue Bundeskompetenz soll jedoch subsidiär zu den Kompetenzen der Kantone gelten. Die Verantwortung der Kantone in diesem Bereich muss bestehen bleiben. Entsprechend lehnen wir die vorgeschlagene Version des Art. 74a Abs. 1 BV als zu umfassend ab und unterstützen die seitens der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr sowie der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz vorgeschlagene abgeänderte Formulierung von Art. 74a Abs. 1 BV:

«Der Bund kann Vorschriften erlassen im Zusammenhang mit der Regelung einer schweizweiten obligatorischen Finanzierung mit Eventualverpflichtung der Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer zur Finanzierung von Erdbebenschäden und deren Abwicklung.»

Zur Eventualverpflichtung generell

Laut dem neusten Erdbeben-Risikomodell des Schweizerischen Erdbebendienstes (SED) können starke Erdbeben jederzeit und überall in der Schweiz auftreten. Gemäss dem SED kann über einen Zeitraum von 100 Jahren ein Erdbeben in der Schweiz allein an Gebäuden und ihren Inhalten Schäden von 11 bis 44 Mrd. Franken verursachen. Hinzu kämen unzählige persönliche Schicksale, insbesondere Todesopfer und Obdachlose.

Aktuell sind rund 85 Prozent der Gebäude in der Schweiz nicht gegen Erdbeben versichert. Im Falle eines starken Erdbebens wären die meisten Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer auf sich selbst gestellt und müssten den Schaden selber tragen. Es ist davon

auszugehen, dass die Mehrheit dies aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht könnte. Dies ist insbesondere dem Umstand geschuldet, dass das eigene Haus i.d.R. den Grossteil des Vermögens der Eigentümerschaft ausmacht.

Banken, Versicherungen und Pensionskassen wären von einem starken Erdbeben auch indirekt betroffen. Ein grosser Teil ihrer Reserven dürfte in direkten Immobilienanlagen oder -fonds liegen. Diese sind bei einem entsprechenden Ereignis ebenfalls bedroht. Im Fall der Pensionskassen wären in der Folge auch die Renten betroffen und im Fall der Banken käme es zu Ausfällen von Hypotheken. Die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer würden diese, trotz zerstörtem Gebäude, weiterhin schulden.

Die rasche und verbindliche Zusage von finanziellen Mitteln im Falle eines starken Erdbebens ist unabdingbar, damit der Wiederaufbau unverzüglich beginnen kann und die volkswirtschaftlichen Folgeschäden begrenzt werden können. Dank der Eventualverpflichtung Erdbeben (nachfolgend «EVV») würden bis zu 22 Mrd. Franken rasch verfügbar. Diese, wie jede Finanzierung durch den Staat, bedingt eine gesetzliche Grundlage. Für Erdbebensschäden besteht eine solche aktuell nicht und ist daher für die EVV zu schaffen.

Da Erdbeben zudem überall und jederzeit in der ganzen Schweiz auftreten können, ist die Regelung der entsprechenden finanziellen Vorsorge nur auf nationaler Ebene möglich. Aus den genannten Gründen und aufgrund der zu erwartenden Folgen im Falle eines schweren Erdbebens für Bevölkerung, Wirtschaft sowie die Schweiz als Ganzes, erscheint die Einführung der EVV als öffentliches Interesse des Bundes.

Ein weiterer Vorteil der EVV ist, dass der von der Gebäudeeigentümerschaft zu entrichtende Betrag erst nach einem schweren Erdbeben fällig würde. Statt über Jahrzehnte Versicherungsprämien zu bezahlen, müssten Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer erst nach Schadeneintritt einen einmaligen Betrag zahlen. Der Beitrag erfolgt solidarisch, auch durch die nicht betroffenen Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer. Darüber hinaus ist es, solange kein Schaden eintritt, eine «Gratisversicherung» über Generationen hinweg. Mit der EVV wird der Schaden durch die zum Zeitpunkt des Ereignisses aktive Generation finanziert.

Was die vorgesehene Höhe des Beitrags für den Schadenfall anbelangt, erscheint uns die Limite von höchstens 0,7 Prozent der Gebäudeversicherungssumme als angebracht. In Situationen, wo dieser die individuelle Leistungsfähigkeit von Gebäudeeigentümerinnen oder -eigentümern übersteigen würde, bestünde hierfür zudem die Möglichkeit einer Lösung über den privaten Versicherungsmarkt.

Der Kanton St.Gallen unterstützt insbesondere auch die Einführung eines Selbstbehalts, wie er im erläuternden Bericht skizziert wurde (vorliegend 5 Prozent der Gebäudeversicherungssumme, aber mindestens 25'000 Schweizer Franken). So können mehr Gebäude von einer Deckung und somit von der solidarischen Lösung profitieren.

Zu theoretischen Alternativen der EVV

Wie auch im erläuternden Bericht erwähnt, ist eine klassische Versicherungslösung, die diesen Namen auch verdient, gesellschaftlich und politisch nicht umsetzbar. Einerseits ist die Bereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer, eine private Erdbebenversicherung abzuschliessen, nicht vorhanden (vgl. die bestehende Versicherungsdeckung von nur

rund 15 Prozent der Gebäude). Andererseits ist mehr als fraglich, ob durch den Rückversicherungsmarkt ausreichend Kapazität zu vertretbaren Konditionen für eine Schweizer Vollversicherung via Obligatorium bereitgestellt werden könnte. Dabei ist zu beachten, dass im Rückversicherungsgeschäft für Erdbeben unter dynamischen Preiskurven bei wesentlichen Nachfragesteigerungen von einer negativen Preiskorrelation auszugehen ist. Bei einer deutlichen Zunahme des Anteils erdbebenversicherter Gebäude dürften die zu zahlenden Versicherungsprämien daher überproportional ansteigen. Die Kostenfolgen würden nicht nur die Besitzerinnen und Besitzer von Wohngebäuden, sondern auch diejenigen kommerziell genutzter Liegenschaften, mithin das Gewerbe, den Tourismus oder die Landwirtschaft, langfristig treffen. Es ist davon auszugehen, dass in diesem Zusammenhang Forderungen nach einer Beteiligung des Bundes in Bezug auf die (Rück-)Versicherung laut würden. Im erläuternden Bericht wird dieser Sachverhalt daran deutlich, dass sich in denjenigen Ländern mit den höchsten Deckungsraten i.d.R. auch der Staat an der (Rück-)Versicherungslösung beteiligt (vgl. Kapitel 5 – Internationaler Vergleich zur Finanzierung von Erdbebenrisiken).

Eine staatliche Katastrophenhilfe im Bereich des Wiederaufbaus privater Gebäude sähen wir als kaum mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung vereinbar: In der Schweiz sind rund 60 Prozent der Bevölkerung Mieterinnen und Mieter. Es wäre daher kaum zu rechtfertigen, Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer bei einem Wiederaufbau zu bevorzugen und die Finanzierung der gesamten Bevölkerung aufzubürden. Überdies wäre bei einem Ereignis dieser Grössenordnung der Staat ohnehin (finanziell wie organisatorisch) beschäftigt mit der Sicherstellung des Zivilschutzes, der Bekämpfung der Obdachlosigkeit sowie dem Wiederaufbau der öffentlichen Infrastruktur. Mit einer zeitnahen Lösung der Finanzierung des Wiederaufbaus von Gebäuden im Privateigentum wäre nicht zu rechnen. All dem könnte mit der Einführung der EVV begegnet werden.

Zur Umsetzung der EVV insbesondere

Dass die Regelung der Eventualverpflichtung zwar beim Bund, die Umsetzung der Abwicklung, wie in Kapitel 2.3.6 des erläuternden Berichts (S. 17 f.) skizziert, aber in die Zuständigkeit der Kantone fallen würde, erscheint uns sachgerecht. Mit der Gründung der Schadenorganisation Erdbeben (SOE) haben die Kantone hierfür bereits wertvolle Vorarbeit geleistet. Für die Abwicklung der EVV sind die Aufgaben und Verantwortlichkeiten noch zu klären. Die kantonalen Gebäudeversicherungen haben ihre Bereitschaft signalisiert, die Kantone bei der Abwicklung zu unterstützen.

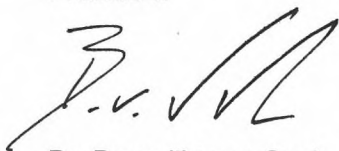
Wir würden es überdies begrüßen, wenn die vorgesehene Grundlast für die durch die EVV geschützten Gebäude, wie im erläuternden Bericht beispielhaft skizziert, mit einer Bestimmung im Zivilgesetzbuch geregelt würde. Nach unserem Dafürhalten ist dies der zielführendste Ansatz, die Grundlast auf eine ökonomische Weise flächendeckend umzusetzen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung



Stefan Kölliker
Präsident



Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch