



HANDELS- UND INDUSTRIEVEREIN DES KANTONS BERN

Berner Handelskammer

T 031 388 87 87 (Direktion)
T 031 388 70 70 (Export)
F 031 388 87 88

Gutenbergstrasse 1
Postfach 5464
3001 Bern

www.bern-cci.ch
info@bern-cci.ch

Volkswirtschaftsdirektion
des Kantons Bern
Rechtsabteilung
Münsterplatz 3a
3011 Bern

Bern, 6. August 2009

Vernehmlassung zum Gebäudeversicherungsgesetz (GVG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2009 haben Sie den Handels- und Industrieverein des Kantons Bern (HIV) zur Stellungnahme zum Gebäudeversicherungsgesetz eingeladen. Für die Möglichkeit, uns zu äussern, danken wir Ihnen bestens.

Grundsätzliches

Der HIV begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagenen, neuen Bestimmungen über die Corporate Governance. Sie entsprechen den heutigen Erwartungen, indem sie a) eine klare Aufgaben- und Kompetenzregelung zwischen Kanton und GVB vorsehen, b) den Ausschluss der subsidiären Haftung des Kantons postulieren und c) die aktienrechtlichen Haftung für alle GVB-Organe verankern.

Auch die Massnahmen zur Verbesserung des technischen Ergebnisses der GVB, namentlich die Relativierung der Neuwertverpflichtung und die Einführung individueller Selbstbehalte finden unsere Zustimmung.

Ueberdies kann der HIV mit der Beibehaltung des Versicherungsmonopols *im heutigen Umfang* leben. Bei allem Verständnis für die Absicht der GVB, zusätzliche Erträge zu generieren, lehnen wir eine Erweiterung im Produkte- und Dienstleistungsbereich indessen aus ordnungspolitischen Gründen ab (vgl. dazu insbesondere die nachstehen grundsätzlichen Ueberlegungen).

Zur Grundsatzfrage des Monopols und des Umfangs der Produkte und Dienstleistungen einer kantonalen Gebäudeversicherung

Es gehört zu den zentralen Erkenntnissen der Volkswirtschaftslehre, dass der Markt- (Preis-) mechanismus besser als irgendein anderes bekanntes System in der Lage ist, mit den beschränkt vorhandenen Produktionsfaktoren ein Maximum an Bedürfnisbefriedigung zu erzielen. Auf Wettbewerbsmärkten werden nämlich der Tendenz nach jene Güter und Dienstleistungen zu den günstigsten Preisen bereitgestellt, welchen die Konsumenten die grösste Wertschätzung entgegenbringen. Wenn der Staat oder eine staatliche Institution selber Güter oder Dienstleistungen produziert, so muss dafür eine besondere Legitimation vorliegen.

Aufgrund der kollektiven Eigentumsrechte, der bürokratischen Organisation und vor allem des fehlenden oder künstlich eingeschränkten Wettbewerbs ist es eine - aufgrund empirischer Studien im In- und Ausland bestätigte - Tatsache, dass öffentliche Unternehmen auf Wettbewerbs-

märkten in über 90% der untersuchten Fälle einen geringere Produktivität und höhere Kosten aufweisen (vgl. dazu, Robert E. Leu, Albert Gemperle, Manuel Haas und Stefan Spycher: Privatisierung auf kantonaler und kommunaler Ebene, Bern, 1993, Verlag Paul Haupt).

Ob private oder staatliche Gebäudeversicherer günstiger sind, lässt sich aufgrund der unterschiedlichen Schadenrisiken in den Kantonen schwer eruieren. Wissenschaftliche Vergleiche der Effizienz der Gebäudeversicherer kommen zu unterschiedlichen Schlüssen. Als Grund für potenzielle Effizienzvorteile der öffentlichen Gebäudeversicherer gelten insbesondere Einsparungen bei der Kundenakquisition (vgl. Thomas von Ungern-Sternberg: Die kantonalen Gebäudeversicherungen. Eine ökonomische Analyse, Lausanne, 1994 oder Gebhard Kirchgässner.: On the Efficiency of a Public Insurance Monopoly: The Case of Natural Hazard Insurance in Switzerland, Paper to be presented at the Seminar on «Financial Risks of Natural Hazards: Markets and the Role of the State», University of Innsbruck, 2007). Umgekehrt wird argumentiert, dass nur die relative Höhe der Prämien in Bezug auf den erwarteten Schaden als Massstab der Effizienz gelten darf. Aus dieser Perspektive schneidet die Privatassekuranz mit ihren tieferen Prämien- Schaden-Relationen besser ab (vgl. Bernd Schips: Ökonomische Argumente für wirksamen Wettbewerb auch im Versicherungszweig «Gebäudefeuer- und Gebäudeelementarschäden», St. Gallen, 1995). Alle Studien verwenden Daten aus den Jahren 1984 bis 1993, so dass deren Aktualität möglicherweise in Frage zu stellen ist.

Die gegenwärtige Stellung der kantonalen Gebäudeversicherung mit öffentlichem Eigentum, Monopolschutz und Versicherungszwang stellt zwar einen weitgehenden Staatseingriff dar. Sowohl die Privatassekuranz als auch die Politik scheinen aber mit Blick auf die heute angebotenen Produkte und Dienstleistungen der GVB damit leben zu können. Insbesondere wird die mit dem Monopol eng verbundene Präventionstätigkeit der GVB als zweckmässig beurteilt. Der HIV stellt daher vorliegend das Monopol im heutigen Umfang nicht ausdrücklich in Frage. Er lehnt aber die vorgesehene Erweiterung der Tätigkeitsbereiche - selbst wenn diese in einer Wettbewerbssituation erbracht werden - klar ab.

Das nachfolgende Zitat aus einem Referat von Jean-Daniel Gerber, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), vom 22. Juni 2005 liefert hierzu die einleuchtende Begründung (vgl. <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/6068.pdf>).

„Noch immer sind jedoch gewisse Teilmärkte in der Versicherungsbranche, insbesondere die Gebäudeversicherungen, von der ausländischen Konkurrenz abgeschottet. Im einheimischen Markt sind die Liegenschaftseigentümer in 19 Kantonen verpflichtet, ihre Feuer- und Elementarschaden-Versicherung bei der kantonalen Gebäudeversicherung abzuschliessen. In den anderen Kantonen wird der Markt von der Privatassekuranz bedient. Vor sieben Jahren hat sich das Bundesgericht mit der Frage befasst, ob diese Versicherungsmonopole verfassungskonform seien – und bejahte dies. Das Bundesgericht gewichtete den Umstand, dass das Monopolsystem die Dienstleistung zu günstigeren Preisen anbieten könne, als einen hinreichenden Grund für die Kantone, in die Handels- und Gewerbefreiheit einzugreifen. Dieser Bundesgerichtsentcheid ist jedoch kein Freipass. Monopole liegen quer in einer Marktwirtschaft, die der Handels- und Gewerbefreiheit verpflichtet ist, und sie sind im Prinzip als schädlich einzustufen. Es ist Aufgabe des Staates, die Monopolstellung immer wieder zu hinterfragen und Aufgabe der Monopolinhaber, periodisch den Anspruch ihrer besonderen Stellung zu rechtfertigen und ihren volkswirtschaftlichen Nutzen zu belegen.

Wir geraten auch international unter Druck. Seit Jahren wird bilateral seitens der EU und durch verschiedene Partner im Rahmen der WTO-GATS-Verhandlungen immer wieder auf die Aufhebung der Gebäudeversicherungs-Monopole gedrängt. Die Kosten-Nutzenrechnung der Monopolstellung ist somit nicht nur eng für den Markt der Gebäudeversicherung zu erstellen, sondern übergreifend für die ganze Versicherungsbranche. Es darf nicht sein, dass sich unsere international tätigen Versicherungssegmente auf ihren Märkten der Gefahr aussetzen, wegen unseres Gebäudeversicherungsmonopols erhebliche Nachteile hinnehmen zu müssen“

Im Bericht des Seco zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU vom November 2005 wird sodann zu Recht ausgeführt, „dass ökonomische Überlegungen in die Richtung gehen, dass ein staatliches Monopol bei Elementarschadenversicherungen volkswirt-

schaftlich Sinn machen könne, dass aber weitergehende Monopole ökonomisch kaum zu rechtfertigen seien".

Zu den einzelnen Artikeln

Zu Art. 3

Der HIV stimmt der Beibehaltung der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt der GVB zu.

Zu Art. 4

Das Gebäudeversicherungsmonopol kann im bisherigen Rahmen weitergeführt werden (vgl. die obenstehende Begründung).

Zu Art. 6

Es ist richtig, dass die GVB nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt wird, ohne dass jedoch eine Gewinnmaximierung angestrebt wird.

Zu Art. 7

Die vorgesehenen Nebentätigkeiten sind zu weit gefasst und bedeuten eine Ausdehnung des Tätigkeitsbereichs der GVB auf Kosten von Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft. Dies lehnt der HIV klar ab.

Das Ziel dieser ergänzenden Angebote besteht offenbar in der Diversifikation von Risiken. Dafür steht nach unserer Auffassung in genügendem Ausmass - wie bei allen kantonalen Gebäudeversicherern - die solidarische Risikogemeinschaft (IRG) sowie der Interkantonaler Rückversicherungs-Verband (IRV) zur Verfügung. Gegebenenfalls könnte ergänzend auch eine Rückversicherungsgesellschaft hinzugezogen werden. Im Uebrigen bergen neue Geschäftsfelder auch immer neue Risiken.

Das Quersubventionierungsverbot in Abs. 2 halten wir schliesslich für wenig griffig bzw. untauglich. Als Quersubventionierungen müssen nicht nur direkte monetäre Verschiebungen betrachtet werden, sondern beispielsweise auch schon die Verwendung kostengünstig verfügbarer Infrastrukturen, die Nutzung von Kundeninformationen und Kundenkontakten, welche aufgrund des Monopols zu sämtlichen Hauseigentümern bestehen, die Hilfe bei Rekrutierung und Ausbildung von Personal oder eine vergünstigte Nutzung des vorhandenen Kapitals.

Zur Art. 11

Die Konkretisierung der Nichtaufnahme- und Ausschlussituationen ist sinnvoll.

Betr. Bst. d regen wir an, zu prüfen, ob man betreffend Gefährdung durch Elementarereignisse nicht auf die Gefahrenkarten gemäss revidiertem BauG abstellen könnte. Dies würde Transparenz schaffen und eine gesonderte Beurteilung erübrigen.

Zu Art. 12

Der HIV befürwortet die Möglichkeit, dass aus wichtigen Gründen, wie bei Vernachlässigung des Unterhaltes ein vom Neuwert abweichender Versicherungswert festgesetzt werden kann.

Zu Art. 16

Hier müsste präzisiert werden, dass eine Meldepflicht dann nicht besteht, wenn sich die Gefahrerhöhung aus einer Neueinstufung innerhalb der (nota bene öffentlichen) Gefahrenkarte ergibt.

Zu Art. 23

Nach Art. 23 Abs. 2 Bst. b sollen neu Grundwasser- und Kanalisationsrückstauschäden von der Gebäudeversicherungsdeckung ausgenommen aber gleichzeitig der GVB die Möglichkeit eröffnet werden, in Konkurrenz mit der Privatassekuranz eine Wasserversicherung anzubieten. Dies offenbar vor allem deshalb, weil bei grösseren Hochwasserschäden Abgrenzungsschwierigkeiten hinsichtlich der Deckung durch die GVB und die private Wasserversicherung bestehen.

Wie bereits eingangs ausgeführt, spricht sich der HIV grundsätzlich gegen eine Ausweitung der Tätigkeiten der GVB aus. Dies gilt wie gesagt auch hinsichtlich von Versicherungsangeboten in Konkurrenz mit der Privatassekuranz.

Zum einen liegt kein Marktversagen vor (Abgrenzungsschwierigkeiten sind im Versicherungsgeschäft an der Tagesordnung), welches ein solches staatliches Angebot rechtfertigen könnte, zum andern kann eine Quersubventionierung - sprich Wettbewerbsverzerrung - in praxi trotz entsprechenden Gesetzesbestimmungen nie ausgeschlossen werden. Als Quersubventionierungen müssen - wie bereits dargelegt - nicht nur direkte monetäre Verschiebungen betrachtet werden, sondern beispielsweise auch schon die Verwendung kostengünstig verfügbarer Infrastrukturen, die Nutzung von Kundeninformationen und Kundenkontakten, welche aufgrund des Monopols zu sämtlichen Hauseigentümern bestehen, die Hilfe bei Rekrutierung und Ausbildung von Personal oder eine vergünstigte Nutzung des vorhandenen Kapitals. Die Erfahrungen bzw. die endlosen Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Swisscom, welche ihr (damaliges) Monopol für die letzte Meile dazu benutzte, mit verschiedenen Angeboten Kunden, die mit alternativen Anbietern telefonierten, wieder zurückzugewinnen, sollten hier eine Lehre sein.

Denkbar wäre es, im Gesetz ausdrücklich festzulegen, dass die GVB nur Wasserschäden aufgrund von *Elementarereignissen* deckt, was ja letztlich dem Sinn und Zweck der GVB gemäss Art. 4 entspricht. Gefordert wäre dann die Privatassekuranz, um die vermeintliche Deckungslücke zu schliessen.

Zu Art. 26

Die Aufnahme der bisherigen Regelung bei Teilschäden ins Gesetz ist sinnvoll.

Zu Art. 31

Es ist sinnvoll, für Objekte mit besonders hohen Risiken individuelle Selbstbehalte vorzusehen. Eine gewisse Zurückhaltung ist mit Rücksicht auf die angestrebte Solidarität dabei aber angezeigt.

Zu Art. 44

Der HIV lehnt eine Zusatzversicherung zur Deckung von Wasserschäden an Gebäuden ab (es wird auf die Bemerkungen zu Art. 23 oben verwiesen).

Er unterstützt jedoch die Möglichkeit der GVB, Mitversicherungsverträge mit den Privatversicherungen zur Deckung von Grossrisiken abschliessen zu können.

Zu Art. 45

Es ist richtig, dass die Zusatzversicherungen nicht mit Erträgen aus der obligatorischen Versicherung vergünstigt werden dürfen. Das Umgekehrte muss indessen auch gelten.

Zu Art. 46 bis 56

Der HIV begrüsst die neuen Bestimmungen zur Organisation und Verantwortlichkeit der GVB.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Handels- und Industrieverein des Kantons Bern



Dr. Adrian Haas
Direktor



Eva Löttscher-Jaggi, Fürsprecherin
Juristische Mitarbeiterin