

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. März 2024

234. Änderung der Bundesverfassung, Finanzierung von Gebäudeschäden bei Erdbeben, Vernehmlassung

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 unterbreitete das Eidgenössische Finanzdepartement den Entwurf einer Änderung der Bundesverfassung (BV, SR 101) für die Umsetzung der Motion 20.4329 «Schweizerische Erdbebenversicherung mittels System der Eventualverpflichtung» zur Vernehmlassung. Mit einem neuen Art. 74a BV soll der Bund zum einen die Kompetenz erhalten, Vorschriften zu erlassen, die auf den Schutz von Personen und Sachwerten im Fall eines Erdbebens abzielen. Zum anderen soll der Bund die Kompetenz erhalten, im Fall eines Erdbebens mit Schadenfolgen von den Grundeigentümerinnen und -eigentümern einen solidarischen Beitrag zur Finanzierung der Gebäudeschäden zu erheben. Dieser Beitrag soll die Obergrenze von 0,7% der Gebäudeversicherungssumme nicht übersteigen. Im Gegensatz zu einer Versicherungslösung fallen mit der vorgeschlagenen Finanzierungslösung keine Prämienzahlungen an. Ein Beitrag müsste nur dann entrichtet werden, wenn Schäden aufgrund eines Erdbebens entstanden sind. Bei Annahme dieser Grundsatzbestimmung auf Verfassungsstufe soll die Detailregelung zur Finanzierung von Gebäudeschäden bei Erdbeben anschliessend auf Gesetzesebene erfolgen.

Kommt die Bundeslösung zustande, hat dies Auswirkungen auf die geltende Regelung der obligatorischen Erdbebenversicherung im Kanton Zürich. Gestützt auf das Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 2. März 1975 (GebVG, LS 862.1) erhebt die Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) von den Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern eine Prämie von 2 Rappen pro 1000 Franken der Versicherungssumme als Bestandteil der Gesamtprämie. Mit diesen Beiträgen wird einerseits ein Erdbebenfonds geäufnet, der zum heutigen Zeitpunkt 200 Mio. Franken enthält und andererseits Rückversicherungen finanziert, sodass die GVZ Erdbebenschäden bis zu 1 Mrd. Franken zu decken imstande ist (für höchstens zwei unabhängige Ereignisse im gleichen Jahr). Bei einer schweizweiten Erdbebenschadendeckung kann der Erdbebenfonds der GVZ aufgelöst werden und in die Reserven für Elementarschäden fließen. Zudem kann durch den Wegfall der Erdbebenrückversicherung die dafür erhobene Versicherungsprämie von 2 Rappen pro 1000 Franken Versicherungssumme abgeschafft werden. Das GebVG und die Vollzugsbestimmungen müssten entsprechend geändert werden.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an vernehmlassungen@sif.admin.ch):

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 haben Sie uns den Entwurf eines Bundesbeschlusses zur Änderung der Bundesverfassung, der die Einführung einer Bundeskompetenz im Bereich des Erdbebenschutzes und der Deckung von Gebäudeschäden bei Erdbeben vorsieht, zur Stellungnahme unterbreitet. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Erdbeben sind Naturereignisse mit grösstem Zerstörungspotenzial und können auch in der Schweiz jederzeit und überall auftreten. Die finanziellen Auswirkungen eines Erdbebens zur Wiederherstellung der Infrastruktur und der Gebäude wären enorm. Trotz dieses Risikos gibt es in der Schweiz bis heute keinen umfassenden Versicherungsschutz für Schäden als Folge von Erdbeben. Lediglich im Kanton Zürich sind Gebäude obligatorisch gegen Erdbebenschäden versichert. Die Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) deckt Schäden jedoch nur bis zu insgesamt 1 Mrd. Franken (für höchstens zwei unabhängige Ereignisse im gleichen Jahr). Angesichts des enormen Schadenpotenzials wäre diese Deckung kaum ausreichend. Vor diesem Hintergrund begrüssen wir im Grundsatz die Einführung einer gesamtschweizerischen Lösung zur Finanzierung von durch Erdbeben verursachte Schäden an Gebäuden. Das vorgeschlagene Modell verpflichtet Grundeigentümerinnen und -eigentümer nur im Ereignisfall zur Leistung eines solidarischen Beitrags. Für Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer bedeutet es eine breite Verteilung der Risiken und damit grundsätzlich tragbare Beiträge im Fall eines Erdbebens mit Gebäudeschäden. Soweit die neue Verfassungsbestimmung eine Verpflichtung aller Grundeigentümerinnen und -eigentümer zur Zahlung eines solidarischen Beitrags vorsieht, sind wir damit einverstanden.

Die in Abs. 1 des neuen Verfassungsartikels formulierte umfassende Regelungskompetenz des Bundes, Vorschriften zum Schutz von Menschen und Sachwerten vor Schädigungen im Zusammenhang mit Erdbeben erlassen können, lehnen wir hingegen als zu weit gehend ab. Sie beschneidet die bestehende Zuständigkeit der Kantone zum Erlass baurechtlicher Vorschriften und ist für die vorgeschlagene Lösung einer Erdbebenversicherung mit Eventualverpflichtung weder erforderlich noch wird sie mit der Motion 20.4329 verlangt. Mit dem Verfassungsartikel ist dem Bund lediglich die Kompetenz einzuräumen, die im Zusammenhang mit bzw.

zur Umsetzung der vorgeschlagenen Eventualverpflichtung der Grundeigentümerinnen und -eigentümer zur Finanzierung von Erdbebenschäden notwendigen Vorschriften zu erlassen.

Die Einzelheiten zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels werden nachgelagert auf Gesetzesstufe zu regeln sein. Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 15, Ziff. 2.3.3) soll der sachliche Anwendungsbereich der neuen Verfassungsbestimmung auf Gebäude mit einer Versicherungssumme von weniger als 25 Mio. Franken beschränkt bleiben. Der Wortlaut der neuen Verfassungsbestimmung sieht jedoch eine solche Einschränkung des Anwendungsbereichs auf bestimmte Gebäude und ihrer Versicherungswerte nicht vor. Die Begründung im erläuternden Bericht, damit würden langwierige Schadensbeurteilungen grosser Gebäudekomplexe vermieden und die übrigen Gebäude könnten dadurch rascher beurteilt und die entsprechenden Schäden rascher bezahlt werden, ist zudem nicht nachvollziehbar.

Werden nur die Eigentümerinnen und -eigentümer von Gebäuden mit einem Wert von weniger als 25 Mio. Franken Versicherungssumme zur Zahlung verpflichtet, bedarf es gemäss erläuterndem Bericht (S. 13) zur Deckung der bei einem Erdbeben mit einer Wiederkehrperiode von 500 Jahren erwarteten Schäden eines Beitrags von 0,7% der Gebäudeversicherungssumme. Würde dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung entsprechend für alle Gebäude ungeachtet ihrer Versicherungssumme ein Beitrag erhoben, wären nach Einschätzung der GVZ 0,5% der Versicherungssumme zur Schadendeckung ausreichend.

Wir beantragen deshalb, im neuen Verfassungsartikel den Höchstwert des solidarischen Beitrags auf 0,5% der Gebäudeversicherungssumme festzulegen und in der umsetzenden Gesetzgebung die Verpflichtung zur Leistung eines solidarischen Beitrags zur Deckung der Erdbebenschäden auf sämtliche Gebäude ungeachtet ihres Versicherungswertes anzuwenden.

Dem erläuternden Bericht (S. 19) ist zu entnehmen, dass die Kantone in die Umsetzung der vorgeschlagenen Finanzierungslösung einbezogen werden sollen. So werden für operative Tätigkeiten wie das Einkassieren der fälligen Beiträge oder das Auszahlen von Entschädigungen die kantonalen Steuerverwaltungen vorgeschlagen. Eine Beteiligung der kantonalen Steuerverwaltung erachten wir als problematisch. Die kantonalen Veranlagungs- und Bezugssysteme sind für andere Transaktionen als die steuerlich bedingten Einkassierungs- und Auszahlungsvorgänge nicht geeignet. Infrage käme für diese Aufgabe eher die Schadenorganisation Erdbeben, ein durch die Kantone, die Privatassekuranz und die kantonalen Gebäudeversicherungen gegründeter Verein, der bei einem Erdbeben die Gebäudeschäden beurteilen und zeitnah eine Schätzung der erwarteten Wiederaufbau- und Reparaturkosten erstellen soll.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli