

# Prävention im System der Gebäudeversicherungen : Risikosteuerung im Verbund

Autor(en): **Fischer, M.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Geomatik Schweiz : Geoinformation und Landmanagement = Géomatique Suisse : géoinformation et gestion du territoire = Geomatica Svizzera : geoinformazione e gestione del territorio**

Band (Jahr): **106 (2008)**

Heft 2

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-236502>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Prävention im System der Gebäudeversicherungen: Risikosteuerung im Verbund

Allein die öffentliche Hand mit ihrer Verantwortung für den Schutz vor Naturgefahren ist im Verbund mit Institutionen wie den Kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV) in der Lage, die zur Elementarschadenprävention und -versicherung notwendigen Kräfte zu bündeln und im Risikomanagement zu integrieren. Der Einzelne handelt bei der Elementarschadenprävention aufgrund unterschiedlicher Bedrohungslagen, Wahrnehmung und Empfindlichkeit in der Vorbeugung und bei der Versicherung grundsätzlich individuell. Es entsteht keine genügende Solidarität. Dies zeigen die Verhältnisse in Ländern mit freier Versicherungswahl, wo in gefährdeten Gebieten nur sehr teure oder sogar keine Deckung erhältlich ist. Die Folgen sind hohe Prämien und Selbstbehalte sowie fehlende Deckung bis hin zum Marktversagen und subsidiärer Staatshaftung. Gleichermassen verkäme ohne öffentlichen Zwang die Elementarschadenprävention bestenfalls zum individuellen Vorbeugeinstrument ohne gesellschaftlich-solidarische Bezüge. Das System von Sichern und Versichern der Kantonalen Gebäudeversicherungen führt hingegen zu geschlossenen, vollständigen Risikogemeinschaften und ermöglicht integrales Risikomanagement mit Zusammenfassung von Schadenverhütung, Schadenbekämpfung und Neuwertversicherung<sup>1</sup> unter einheitlicher Leitung. Alle Risiken finden in diesem volkswirtschaftlich ergiebigen System Deckung zu günstigen Kosten.

*Seuls les pouvoirs publics, forts de leur responsabilité pour la protection des dangers naturels, sont en mesure, en commun avec des institutions telles que les assurances incendies cantonales de concentrer les forces nécessaires pour la prévention et l'assurance des dégâts naturels et de les transposer dans une gestion intégrale des risques. L'individu agit de façon individuelle dans la prévention des dégâts naturels en fonction de diverses situations de danger, de perception et de sensibilité en matière de prévention et d'assurance. Il n'y a pas assez de solidarité. Ce contexte est démontré dans les pays où il existe le libre choix de l'assurance et où dans les régions menacées il n'est pas possible d'avoir une couverture ou alors qu'à des coûts excessifs. Il en résulte des primes et des franchises très élevées ainsi que le manque voire l'absence de couverture qui peut aller jusqu'à l'effondrement du marché avec responsabilité subsidiaire de l'Etat. Dans ces conditions, la prévention contre les dangers naturels deviendrait, sans contrainte publique, un simple instrument de prévention individuel sans rapport avec une solidarité sociale. Le système de protection et d'assurance des établissements cantonaux d'assurance immobilière garantit cependant des communautés de risque complètes et globales et permet sous une conduite générale la gestion intégrale des risques comprenant la prévention des dégâts, la lutte contre ceux-ci ainsi que l'assurance à neuf. Tous ces risques sont englobés dans un système de couverture économiquement favorable et à des prix modérés.*

M. Fischer

## 1. Vorbeugung gegen Naturgefahren und Elementarschadenversicherung sind öffentlich-rechtliche Aufgaben

Risikovermeidung, -verhinderung und -verminderung sowie die Versicherung im Elementarschadenbereich sind öffentlich-rechtliche, gemeinschaftliche Aufgaben, weil

- zumeist Kollektive in ausgedehnten Gebieten durch Naturgefahren bedroht sind;
- die Gefährdungen von Gebieten ausgehen, welche ausserhalb des bedrohten Gebietes liegen und daher von den Betroffenen nicht direkt beeinflusst werden können;
- schadenverhütende Massnahmen im Gelände technisch und finanziell die Möglichkeiten Einzelner oder auch von Versicherungsgesellschaften übersteigen (z.B. Lawinenverbauungen);
- die individuelle Einsicht für schadenverhütende Massnahmen am Einzelobjekt (z.B. verstärkte Bauweise) gering ist und diese daher verfügt werden müssen, dies auch im Hinblick auf eine Risikoni-vellierung innerhalb der Solidargemeinschaft;
- Schadenvermeidung und solidarische Versicherungsvorsorge nur durch kollektive, bindende rechtliche Voraussetzungen umfassend organisiert werden können (z.B. Raumplanung/Gefahren-zonenordnung).

## 2. Die Verbindung von Sichern und Versichern wirkt schadensenkend

### 2.1 Seit langem bewährt: integrale Schadenvorsorge

Durchgängig realisiert und bewährt ist die Integration von vorbeugendem Brandschutz, Feuerbekämpfung und Neuwertversicherung im System der Kantonalen Gebäudeversicherungen. Durch ihre ge-

Il potere pubblico è di per sé in grado, con la sua responsabilità per la protezione dai pericoli naturali – in collaborazione con istituzioni come gli stabilimenti cantonali d'assicurazione (KGV) – di raggruppare le forze necessarie e di tramutarle in una gestione integrale dei rischi. Nella prevenzione dei danni elementari, il singolo agisce a titolo preventivo, secondo varie situazioni di minaccia, percezione e sensibilità, e a titolo individuale nei confronti delle assicurazioni. Ciononostante non si raggiunge abbastanza solidarietà. Nella libera scelta assicurativa, questo lo si denota nelle zone pericolose, dove non si dispone di nessuna copertura o solo di una copertura molto cara. Il risultato sono premi e franchigie alte, nonché una copertura carente oppure l'insuccesso del mercato e la responsabilità sussidiaria dello Stato. Tuttavia, senza un obbligo pubblico la prevenzione dei danni elementari diventerebbe uno strumento preventivo, senza riferimenti di solidarietà sociale. Invece, il sistema di assicurazione delle imprese comuni degli stabilimenti cantonali d'assicurazione genera delle comunità di rischio completo e consente un'esaustiva gestione del rischio, in cui sono abbinati la prevenzione dei danni, la lotta contro i sinistri e l'assicurazione del valore a nuovo. Tutti i rischi sono vantaggiosamente coperti in questo sistema alquanto redizizio.

setzliche Verfügungsgewalt im Bereich des vorbeugenden Brandschutzes und die Förderung, Führung und Qualitätskontrolle der Wehrdienste haben die Gebäudeversicherungen in ihren Wirkungsbereichen die Möglichkeit zur weitreichenden Risikosteuerung. Die Zusammenfassung von Sichern und Versichern unter einheitlicher Leitung der Kantonalen Gebäudeversicherungen schlägt sich in Schadenintensitäten nieder, die deutlich tiefer liegen als in Kantonen ohne öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherung. Vorbeugen ist offensichtlich nicht nur besser, sondern auch billiger als heilen.

können für Bauten in Zonen geringer Gefährdung (blaue Zone) Versicherungsausschlüsse, allenfalls Zusatzprämien oder Auflagen verfügen (z.B. verstärkte Bauweise). Sie erlassen entsprechende technische Normen. Neubauten in Zonen hoher Gefährdung (rote Zonen) sind faktisch unmöglich; standortgebundene neue Bauwerke oder wertvermehrnde Investitionen an bestehenden Bauten in der roten Zone sind üblicherweise für die spezifischen Bedrohungen aus der Versicherung ausgeschlossen. Mit diesen Verfahren wird gewissermassen «versicherungstechnisch» der Sinn von Hochwas-

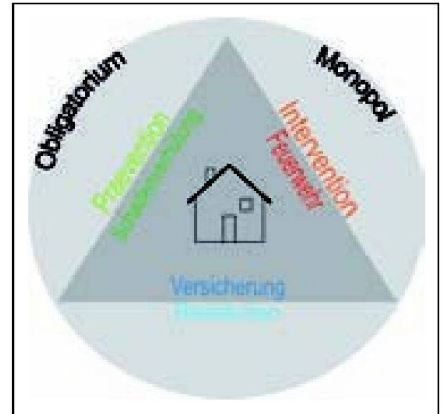


Abb. 1: Sichern und Versichern: Prävention, Intervention und Versichern werden im Rahmen von Versicherungspflicht und Pflichtversicherung von der Kantonalen Gebäudeversicherung integral durchgeführt. Das schadensenkende System wird im Verursacherprinzip durch die Hauseigentümer selbst finanziert. Es beansprucht keine öffentlichen Mittel oder Garantien.

serschutzmassnahmen umgesetzt, indem die Bebauung in Gefahrenzonen verhindert, bzw. Risiken durch adäquate Bauweise vermindert werden. Dadurch werden Menschen vor Naturgefahren und die Solidargemeinschaft der Versicherten vor überhöhten Risiken und damit hohen Prämien geschützt. Für Siedlungsgebiete mit speziellen Über-

## 2.2 Elementarschadenprävention als Zukunftsaufgabe

Im Elementarschadenbereich funktionieren ähnliche Mechanismen. Bund, Kantone und Gemeinden tragen die Verantwortung für den Schutz von Leib und Leben sowie des Eigentums vor Naturgefahren. In diesem Zusammenhang sind die Gebäudeversicherungen insbesondere interessiert an risikogrechtem Hochwasserschutz, rascher Fertigstellung von Gefahrenkarten und einem Einbezug in das Raumplanungsverfahren. So haben bereits heute einzelne Gebäudeversicherungen im Raumplanungsverfahren die Aufgabe, Bauvorhaben in den gesetzlich ausgeschiedenen Gefahrenzonen einer besonderen Prüfung zu unterziehen. Sie

Verfahren	Ziele
Raumplanung (Volk/Parlament)	Menschen und Werte schützen
↓	↓
Gefahrenzone (Fachkommissionen) («rot = Bauverbot»/«blau = Auflagen»)	Schutz Solidargemeinschaft vor überhöhten Risiken
↓	↓
Prüfung von Bauvorhaben	tiefe Prämien
↓ ↓	↓
Zuschlagsprämien/bauliche Auflagen	Mittel für Prävention
↓	
Objektschutzempfehlungen	

Abb. 2: Die Einbindung der Gebäudeversicherungen in die Raumplanung und den Objektschutz am Beispiel der Gebäudeversicherung Graubünden.



schwemmungs- oder anderen gravitativen Risiken, die nicht in den erwähnten, raumplanerisch fixierten roten oder blauen Gefahrenzonen erfasst sind, haben die Kantonalen Gebäudeversicherungen eine spezielle Wegleitung zum Objektschutz verfasst. Diese gibt Hauseigentümern und Gemeinden technische Hinweise für die Vermeidung von Schäden durch Lawinen, Hochwasser, Rutschungen, Murgänge und Steinschlag.

Weitere Objektschutzrichtlinien im Bereiche meteorologischer und seismischer Naturgefahren befinden sich in Vorbereitung.

Kommt es trotz vorbeugender Massnahmen zu Schadensereignissen, werden die von den Gebäudeversicherungen massgeblich mitfinanzierten und geführten Wehrdienste rettend und schadenmindernd eingesetzt. So stellt beispielsweise die Gebäudeversicherung Graubünden neben technischer und taktischer Unterstützung in Elementarschadenstützpunkten Sandsackabfüllanlagen und Schlammabsaugpumpen sowie Geräte für den mobilen Hochwasserschutz zur Verfügung, die den Feuerwehren rasche und kostensenkende Abwehrmassnahmen bei Überschwemmungen erlauben. Neuerdings werden «Interventionskarten» erstellt, welche auf Basis der Gefahrenkarten für verschiedene Prozesse phasenkonforme Einsatzrichtlinien vorgeben. Entstehen trotz Präventions- und Interventionsmassnahmen versicherte Schäden, so ent-

schädigt die Gebäudeversicherung diese unter Anwendung einfacher, einsehbarer Verfahren zum Neuwert.

Das gebäudebezogene Risikomanagement wird in diesem System von Sichern und Versichern von der Bedrohungsanalyse über die Einbindung in die Raumplanung Präventionsmassnahmen und die Schadenabwehr bis zur Wiederherstellung integral wahrgenommen. Nachweisbar tiefe Schadenintensitäten bestätigen die schadensenkende Wirkung dieses hochentwickelten Systems mit Verbindung von Massnahmen in der Fläche, raumplanerischen sowie Objektschutzmassnahmen. Im besonders elementarschadengefährdeten Kanton Graubünden liegt beispielsweise die Elementarschadenintensität im Zehn-Jahresdurchschnitt (1997–2006) bei 10 Rappen je Fr. 1000.– Versicherungssumme und damit deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt.

### 3. Solidarität ermöglicht herausragende Leistungen

Der Einzelne ist nicht in der Lage, sich wirksam gegen Elementarkatastrophen zu schützen. Darum müssen raumplanerische Massnahmen, Flusslauf- und Lawinerverbauungen etc. unter staatlicher Hoheit durchgeführt werden. Auch die Versicherung ist nur im Rahmen vollstän-



Abb. 3: Zignau (Gemeinde Trun), 18. Juli 1987: Zavragia-Rüfe (Bilder 3–6 aus: Hundert Jahre Gebäudeversicherung in Graubünden).

diger Risikogemeinschaften kostengünstig organisierbar. Wäre die Elementarschadenversicherung jedermann freigestellt, so versicherte sich der Gebirgsbewohner tendenziell gegen Lawinen, jedoch nicht gegen Überschwemmungen, der Talbewohner jedoch umgekehrt eher gegen Überschwemmungen, nicht aber gegen Lawinen. Dieses an sich rationale Verhalten wirkt einer Risikodiversifikation und -nivellierung entgegen. Eine fragmentische Elementarschadenversicherung ist einerseits wegen der mangelhaften Schadendeckung die letztlich zur subsidiären Staatshaftung führt und der kostensteigernden Risikoselektion prob-



Abb. 4–6: Zignau 1868, 1927, 1987.



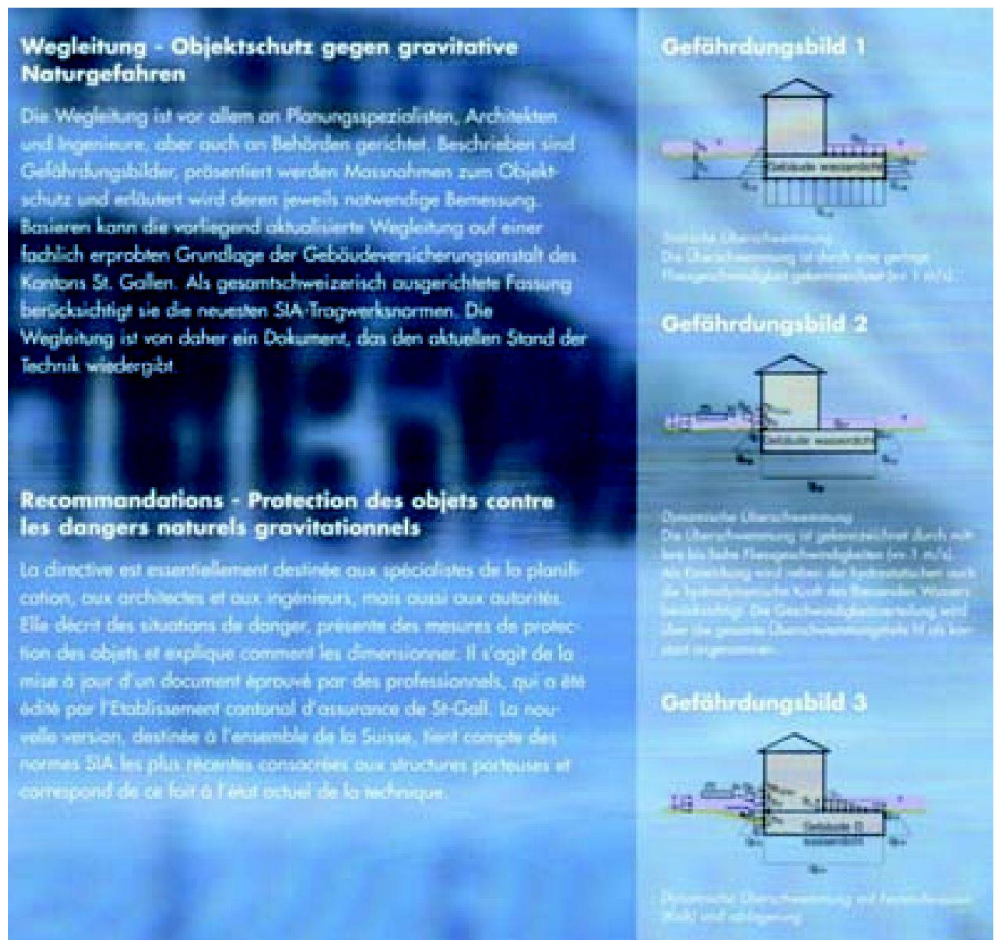


Abb. 7: Wegleitung Objektschutz gegen gravitative Naturgefahren (Bezug: Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen, Postfach, 3001 Bern).

lematisch. Andererseits bietet sie keine genügende Basis für wirkungsvolle Vorsorge, z.B. für die Durchsetzung von Gefahrenzonen und deren Freihaltung oder risikogerechte Bebauung.

Die Kantonalen Gebäudeversicherungen bilden in sich geschlossene, vollständige Risikogemeinschaften, innerhalb derer alle Risiken zu angemessenen Bedingungen Deckung finden. Im kantonalen Solidaritätsverbund werden durch die einzelnen KGV die Prävention organisiert und die «normalen» Schadenfälle autonom und selbstverantwortlich abgewickelt. Rückversicherungsdeckung «nach Mass» beziehen die Kantonalen Gebäudeversicherungen bei ihrem Interkantonalen Rückversicherungsverband (IRV). Zusätzlich haben sie mit der Interkantonalen Risikogemeinschaft Elementar (IRG) ein überkantonales Instrument zum Katastro-

phenschutz geschaffen, das in Europa einmalig ist.

Die Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen ergänzt die Präventionsarbeit der Kantonalen Gebäudeversicherungen und ihrer Gemeinschaftsorganisationen im langfristigen und grossflächigen Bereich. Sie erfüllt mit ihrer Tätigkeit eine strategische Aufgabe, die im Hinblick auf risikorelevante Elementarschadenszenarien von entscheidender Bedeutung ist. Letztlich zielt die Stiftung auf eine Senkung der Elementarschäden ab.

Die Katastrophenjahre 1999 und 2005 haben die Wirksamkeit der öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherung auch in Annahmesituationen nachdrücklich bewiesen: für diese beiden Katastrophenjahre wurden gesamthaft gegen zwei Milliarden Franken Elementarschäden von

den Kantonalen Gebäudeversicherungen gedeckt. Eine Bewährungsprobe dieses Ausmasses hatten die 19 öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen noch nie zu bestehen. Die versicherten Elementarschäden im Gebiete der Gebäudeversicherungen wurden zum vollen Neuwert vergütet, d.h. ohne obere Limitierung je Ereignis. Keine Gebäudeversicherung ist dadurch in Not geraten – das System der öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen hat der wiederholten ZerreiSSprobe standgehalten!

## 4. Integrales Risikomanagement dank Versicherungspflicht und Pflichtversicherung

Es gibt in Europa kein anderes Land, das die immer drängender werdenden Fragen der Elementarschadenversicherung und -vorbeugung in einem derart wirkungsvollen Dreieck von Prävention, Förderung der Interventionskräfte und unbegrenzter Neuwertversicherung aufgehoben weiss. Die Lösung mit öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen ist einmalig, leistungsfähig und kostengünstig. Sie fördert durch die Eigenverantwortung jeder Gebäudeversicherung bis zu einer Grossschadensgrenze die Vorbeugung und ermöglicht die hohen Beiträge an die Feuerwehren. Sie beansprucht erst im Katastrophenbereich eine weitergehende Solidarität. Voraussetzung für das Funktionieren dieses Systems ist ein straff geführtes Obligatorium, welches die innerkantonale Solidarität sichert. Nur im öffentlich-rechtlichen Kontext ist die vorausschauende, schadenmindernde Solidarität dauernd organisierbar. Die Grundlage der konsequenten Prävention ist die Zusammenfassung aller Risiken bei einem Versicherer, also eine Monopolstellung, welche das Interesse an genügender Vorsorge bei einer Stelle bündelt. Unter diesen Voraussetzungen kann der Monopolversicherer den Mitteleinsatz zwischen Prävention und Schadenzahlungen risikosteuernd optimieren. Monopol und Obligatorium, ergänzt durch die

Zusammenfassung des vorbeugenden Brand- und Elementarschadenschutzes, der Feuerwehrführung und -förderung und der Versicherung unter einheitlicher Leitung begründen die Stärke und Kostengünstigkeit und damit den volkswirtschaftlichen Nutzen der öffentlich-rechtlichen Kantonalen Gebäudeversicherungen.

### 5. Das System von Sichern und Versichern hat Zukunft

Rechtlich und politisch ist die heutige Organisation der öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen in der Schweiz anerkannt und abgesichert, dies insbesondere nach den grossen Leistungen in den Jahren 1999 und 2005 sowie einem Bundesgerichtsurteil, das unter anderem die grosse Ergiebigkeit und die Wirksamkeit der Prävention hervorhebt. Ein Gutachten bestätigt zudem die europarechtliche Haltbarkeit des Gebäudeversicherungssystems, dies trotz des faktischen Monopolverbots in der EU. Dank der hoheitlichen Tätigkeit der KGV, vor allem im Bereiche der Schadenverhütung, und ihrer solidarischen Ausrichtung sind Monopol und Obligatorium mit der Dienstleistungsfreiheit und dem EU-Wettbewerbsrecht vereinbar.

<sup>1</sup> Die Gebäudeversicherungen versichern den Neuwert aller Gebäude in ihrem Kantonsgebiet zu amtlich festgelegten Werten gegen die wirtschaftlichen Folgen von Feuer, Rauch und Hitze, Blitzschlag, Explosion; Sturmwind, Hagel, Hochwasser, Überschwemmung, Lawinen, Schneedruck, Erdbeben und Rufen/Muren, Steinschlag/Felssturz. Grundsätzlich ausgeschlossen sind Erdbebenschäden; es besteht jedoch eine Pooldeckung im Umfang von zwei Milliarden Franken.

#### Literatur:

Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen: Wegleitung Objektschutz gegen gravitative Naturgefahren.

M. Hilfiker, M. Fischer, M. Weidmann: Hundert Jahre Gebäudeversicherung in Graubünden 1907–2007: Vordenken – Nachdenken.

Dr. Markus Fischer  
Präsident VKF und Direktor GVG  
Gebäudeversicherung Graubünden GVG  
Ottostrasse 22  
CH-7001 Chur  
markus.fischer@gvg.gr.ch

**IMPRES  
Energy System**

**MOTOROLA**



**communication everywhere**



**motcom**  
communication solutions

Motcom Communication AG  
Max Högger-Strasse 2 - 8048 Zürich  
T +41 (0)44 437 97 97

[www.motcom.ch](http://www.motcom.ch)