

Gesetz über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG); Änderung

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Zusammenfassung	6
1. Ausgangslage.....	11
2. Konstruktions- und Unterhaltsmängel.....	12
2.1 Ist-Situation	12
2.2 Handlungsbedarf.....	13
2.2.1 Sanktion einer Unsorgfalt als Gegenstand von § 27 GebVG	13
2.2.2 Der fehlende Ursachenzusammenhang als massgebende ratio legis.....	14
2.2.3 Weitere Gründe für eine Neufassung des Deckungsausschlusses.....	16
2.3 Inhalt der Revision	17
2.3.1 Zielsetzung.....	17
2.3.2 Einschränkung auf wesentliche Konstruktions- und Unterhaltsmängel	18
2.3.3 Präventionspflicht/Selbstbehalt	18
2.3.4 Definition der versicherten Gefahren und der gebäudespezifischen Minimalanforderungen (Delegationsnorm).....	18
2.3.5 Abgelehnte Massnahmen.....	19
2.4 Auswirkungen.....	19
2.5 Ressourcenbedarf	20
2.6 Ergebnisse der Anhörung.....	20
2.6.1 Deckungsausschluss nur bei "wesentlichen" Konstruktions- und Unterhaltsmängeln	20
2.6.2 Zumutbare Präventionspflichten.....	23
2.6.3 Anordnung von konkreten Objektschutzmassnahmen.....	25
2.6.4 Unterlassen der Präventionsobliegenheiten	27
3. Elementarschadenprävention: Objektschutzmassnahmen und Obliegenheiten der Versicherten	27
3.1 Ist-Situation	27
3.2 Handlungsbedarf.....	29
3.2.1 Notwendigkeit vermehrter Präventionsbemühungen seitens der Versicherten.....	29
3.2.2 Ungenügen der gegenwärtigen Regelung	29
3.3 Inhalt der Revision	30
3.3.1 Zielsetzung.....	30
3.3.2 Elementarschadenprävention als Obliegenheit der Versicherten.....	30
3.3.3 Regelung der Schutzziele	31
3.3.4 Präventionspflicht bei Neubauten.....	31
3.3.5 Präventionspflicht bei bestehenden Gebäuden	32
3.3.6 Anordnung von Objektschutzmassnahmen durch die AGV	32
3.3.7 Rechtsfolgen	33
3.3.8 Abgelehnte Massnahmen.....	34
3.4 Auswirkungen.....	35
3.5 Ressourcenbedarf	35

3.6	Ergebnisse der Anhörung.....	36
3.6.1	Festlegung von Schutzziele.....	36
3.6.2	Versicherungsrechtliche Konsequenzen bei Nichteinhalten der Schutzziele.....	36
3.6.3	Selbstbehalt	37
4.	Regress.....	39
4.1	Ist-Situation	39
4.1.1	Regressrecht der Aargauischen Gebäudeversicherung	39
4.1.2	Regressrecht anderer öffentlich-rechtlicher Versicherer	39
4.1.3	Regressrecht privater Versicherer	40
4.2	Handlungsbedarf.....	40
4.2.1	Verletzung der Kaskadenordnung im aktuellen GebVG.....	40
4.2.2	Uneinheitlichkeit der Regressregelungen	40
4.3	Inhalt der Revision	41
4.4	Auswirkungen.....	42
4.5	Ressourcenbedarf.....	42
4.6	Ergebnisse der Anhörung.....	42
5.	Aufhebung der 3 ‰-Klausel als Minimalhöhe der Reserven.....	43
5.1	Ist-Situation	43
5.2	Handlungsbedarf.....	44
5.3	Inhalt der Revision	46
5.4	Auswirkungen.....	46
5.5	Ressourcenbedarf.....	46
5.6	Ergebnisse der Anhörung.....	46
6.	Finanzierung von übergeordneten Hochwasserschutzmassnahmen	47
6.1	Ist-Situation	47
6.2	Handlungsbedarf.....	48
6.3	Inhalt der Revision	48
6.4	Auswirkungen.....	48
6.5	Ressourcenbedarf.....	48
6.6	Ergebnisse der Anhörung.....	48
7.	Zusammensetzung Verwaltungsrat (VR)	50
7.1	Ist-Situation	50
7.2	Handlungsbedarf.....	50
7.3	Inhalt der Revision	50
7.4	Auswirkungen.....	51
7.5	Ressourcenbedarf.....	51
7.6	Ergebnisse der Anhörung.....	51
7.6.1	Variable Anzahl von Mitgliedern	51
7.6.2	Amtsdauer.....	52
7.6.3	Zusammensetzung.....	52
7.6.4	Rechnungslegung	53

8.	Kompetenzdelegation an den Verwaltungsrat für den Erlass der Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) für die Gebäudewasserversicherung	54
8.1	Ist-Situation	54
8.2	Handlungsbedarf.....	55
8.3	Inhalt der Revision	55
8.4	Auswirkungen.....	56
8.5	Ressourcenbedarf.....	56
8.6	Ergebnisse der Anhörung.....	56
9.	Stempelsteuer	56
9.1	Ist-Situation	56
9.2	Handlungsbedarf.....	57
9.3	Inhalt der Revision	57
9.4	Auswirkungen.....	57
9.5	Ressourcenbedarf.....	57
9.6	Ergebnisse der Anhörung.....	58
10.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	58
11.	Weiteres Vorgehen.....	63
A n t r a g :	63

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angeführten Ort
Abs.	Absatz
AGV	Aargauische Gebäudeversicherung
AIHK	Aargauische Industrie- und Handelskammer
Art.	Artikel
ATSG	Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
Aufl.	Auflage
AVB	Allgemeine Versicherungsbedingungen
AVO	Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (Aufsichtsverordnung)
BauG	Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz)
BDP	Bürgerlichdemokratische Partei
BGE	Bundesgerichtsentscheid
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
E.	Erwägung
EFV	Verordnung über die Beitragsleistung aus dem Fonds zur Verhütung von Elementarschäden (Elementarfondsverordnung)
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
etc.	et cetera (und so weiter)
EVP	Evangelische Volkspartei
GebVG	Gesetz über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz)
GebVV	Verordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung
GebWVV	Verordnung für die Gebäudewasserversicherung
HEV	Hauseigentümerverband
km/h	Kilometer pro Stunde
KGV	Kantonale Gebäudeversicherungen
KV	Verfassung des Kantons Aargau
lit.	Litera (Buchstabe)
N	Note
OR	Obligationenrecht
Pra	Die Praxis des schweizerischen Bundesgerichts (Basel)
S.	Seite
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SD	Schweizer Demokraten
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StG	Bundesgesetz über die Stempelabgaben
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StV	Verordnung über die Stempelabgaben
SVP	Schweizerische Volkspartei
vgl.	vergleiche
VKF	Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen
VVG	Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz)
Ziff.	Ziffer
VR	Verwaltungsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG) mit folgendem Bericht zur Beschlussfassung:

Zusammenfassung

Am 1. Januar 2008 ist das Gesetz über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG) vom 19. September 2006 in Kraft getreten. Das Gesetz hat sich im Vollzug sehr gut bewährt. Verschiedenen Umfeldentwicklungen sowie in der Praxis gemachten Erfahrungen soll im Rahmen einer Teilrevision des GebVG Rechnung getragen werden. Konkret geht es um folgende Themen:

1. Konstruktions- und Unterhaltsmängel

Ausgangslage

Das GebVG schliesst Schäden, die durch mangelhafte Konstruktion oder durch mangelhaften Unterhalt entstehen, aus der Elementarschadendeckung aus (§ 12 Abs. 2 lit. f und g GebVG). Der Ausschlussgrund "mangelhafte Konstruktion" wurde bereits anlässlich der letzten Totalrevision des GebVG ausführlich diskutiert und schliesslich bewusst im GebVG belassen. Die politische Diskussion wurde aufgrund der beiden Reinacher Sturmschadenfälle erneut entfacht. Mit der vorliegenden Revision sollen Gebäudeschäden, ausgelöst durch nicht erkennbare Mängel im Rahmen eines Elementarereignisses, unter bestimmten Voraussetzungen, entschädigt werden. Die Eigenverantwortung und die Sorgfaltspflichten der Versicherten und der Bauausführenden soll dabei aber nicht unterlaufen werden.

Vorgeschlagene Änderungen

Schäden, welche Folge eines Konstruktions- oder Unterhaltsmangels und eines versicherten Elementarereignisses sind, sollen von der Aargauischen Gebäudeversicherung (AGV) unter gewissen Bedingungen gedeckt werden. Deckungsausschlüsse sollen auf "wesentliche Mängel" begrenzt werden. "Wesentlich" ist ein Mangel, wenn er die hauptsächliche Ursache für einen Schaden darstellt. Dies bedeutet, dass der Konstruktions- oder Unterhaltsmangel so gravierend sein muss, dass einem Elementarereignis als zweite Schadenursache nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt oder, dass der Schaden sogar ohne ein solches Elementarereignis entstanden wäre (zum Beispiel durch Wind, der aber noch keine Sturmwerte erreicht). Dies wird dann angenommen, wenn ein Gebäude die vom Regierungsrat vorgegebenen Mindestanforderungen nicht einhält. Die Bestimmungen zum Konstruktions- oder Unterhaltsmangel stehen damit im Kontext zur gleichzeitig vorgesehenen Revision des GebVG bezüglich Elementarschadenprävention (Objektschutzmassnahmen, Obliegenheiten der Versicherten), welche Gegenstand des nachfolgenden Kapitels ist. Die beiden Revisionspunkte bilden ein logisches Ganzes.

Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer sind verpflichtet, bei bekannten oder leicht erkennbaren Konstruktions- oder Unterhaltsmängeln zumutbare Massnahmen zu treffen (Obliegenheit). Die Rechtsfolge der Obliegenheitsverletzung ist je nach dem Verschuldensgrad Verlust der Deckung oder Kürzung der Versicherungsleistung. Damit die AGV nicht zur indirekten Haftpflichtversicherung von Architekten und Planern wird, müssen die Bestimmungen zum Regress so ausgestaltet werden, dass sie der AGV zukünftig ein integrales Regressrecht einräumen (siehe nachfolgend Kapitel 4 zur Revision des Regressrechts). Neben dem Kriterium der Wesentlichkeit eines Baumangels wird damit über die Kürzungs- beziehungsweise Deckungsausschluss- und Regressbestimmungen sichergestellt, dass die AGV nicht grundsätzlich jeden Konstruktions- beziehungsweise Unterhaltsmangel deckt. Die besondere Risikolage soll zudem mit einem erhöhten Selbstbehalt ausgeglichen werden.

Festzuhalten ist ferner, dass Bauausführende bei Missachtung baurechtlicher Vorschriften strafrechtliche Konsequenzen zu tragen haben. Das Einhalten von baurechtlichen Vorschriften ist damit hinlänglich sichergestellt.

2. Elementarschadenprävention: Objektschutzmassnahmen, Obliegenheiten der Versicherten

Ausgangslage

In den letzten Jahren sind die Schäden aus Elementarereignissen stark angestiegen. Dementsprechend besteht ein erhebliches Interesse an der Verbesserung der Elementarschadenprävention. Ein verstärkter Schutz lässt sich jedoch nur durch bauliche Massnahmen erzielen, die am Objekt selber ansetzen. Die Elementarschadenprävention befindet sich diesbezüglich aber noch in einer Entwicklungsphase. Es fehlt eine gesetzliche Grundlage, um Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer zum Ergreifen von Objektschutzmassnahmen verpflichtet zu können. Bei bestehenden Bauten sind diese vollumfänglich in die Eigenverantwortung der Versicherten gestellt. Für Neubauten existieren keine klaren Vorgaben, welche die Anforderungen im Hinblick auf die Sicherheit vor Naturgefahren festlegen.

Ohne vermehrte Präventionsbemühungen, insbesondere auch seitens der Gebäudeeigentümerinnen und der Gebäudeeigentümer, dürfte mittelfristig eine markante Erhöhung der Prämien unumgänglich sein. Langfristig ist die Finanzierbarkeit und Rückversicherbarkeit auch im Rahmen der interkantonalen Solidarität in Frage gestellt.

Vorgeschlagene Änderungen

Der Revisionsentwurf des GebVG sieht die Einführung einer allgemeinen Präventionsobliegenheit vor, welche die Versicherten verpflichtet, die notwendigen und zumutbaren Massnahmen zum Schutz der Gebäude gegen die versicherten Gefahren zu treffen. Im Unterlassungsfall haben sie versicherungsrechtliche Konsequenzen zu tragen. Notwendig sind Objektschutzmassnahmen für bestehende Gebäude namentlich im Nachgang zu einem Schadenereignis, bei vorbelasteten Gebäuden (Schadenerfahrung) sowie bei als gefährdet bekannten Standorten (auch ausserhalb der raumplanerisch relevanten Gefahrengebiete).

Die Praxis zeigt, dass oft schon mit geringen Kosten ein effizienter Schutz zu bewerkstelligen ist, zum Beispiel durch Terrainanpassungen, verbesserte Gebäudeabdichtungen usw.

Die AGV wird bei Anhaltspunkten für eine erhöhte Eintretenswahrscheinlichkeit, insbesondere im Schadenfall oder aufgrund der Schadenerfahrung, die Eigentümerschaft über die Notwendigkeit konkreter Objektschutzmassnahmen informieren. Die angezeigten Massnahmen sollen realisiert werden, sofern sie zumutbar und verhältnismässig sind. Es handelt sich jedoch auch hier lediglich um eine versicherungsrechtliche Obliegenheit. Im Gegensatz zum Brandschutz werden keine Auflagen an Gebäuden verfügt. Allfällige Rechtsfolgen beziehen sich ausschliesslich auf das Versicherungsverhältnis. Damit wird mit geringst möglicher Regulierung das erwünschte Ziel erreicht (Verhältnismässigkeit staatlicher Regulierung).

Ein wichtiger Revisionspunkt bildet in diesem Zusammenhang die Festlegung der massgebenden Schutzziele das heisst der gebäudespezifischen Voraussetzungen, die für die Gewährung eines uneingeschränkten Versicherungsschutzes eingehalten sein müssen, wobei zwischen Neubauten und bestehenden Gebäuden unterschieden wird. Gleichzeitig werden die versicherungsrechtlichen Konsequenzen festgehalten, die das Nichteinhalten der vorgegebenen Schutzziele beziehungsweise die Verletzung der Präventionsobliegenheiten nach sich zieht. Es sind dies einerseits ein erhöhter Selbstbehalt im Schadenfall, andererseits die Kürzung der Versicherungsleistung bei offenkundiger Missachtung der Präventionsobliegenheit sowie in besonders gravierenden Fällen der Verlust der Entschädigung. Damit ist sichergestellt, dass das betreffende Risiko nicht von der Solidargemeinschaft der Versicherten auf dem Weg eines generell höheren Prämiensatzes getragen werden muss.

Ziel dieses Revisionspunkts ist es, die Elementarschadenbelastung nachhaltig zu senken und auf diese Weise sicherzustellen, dass die AGV auch in Zukunft gute Versicherungsleistungen zu tragbaren Prämien anbieten kann.

3. Regress

Ausgangslage

Aufgrund der Regressregelung des Obligationenrechts sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung steht der AGV lediglich der Rückgriff auf Personen offen, welche aus unerlaubter Handlung oder aus Vertrag mit zusätzlich grobem Verschulden haften. Das Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz, VVG) – welches für die AGV als öffentlich-rechtlicher Versicherer nicht gilt – wird derzeit revidiert. Der Entwurf sieht vor, dass private Versicherer in die Rechtstellung des Geschädigten eintreten, nachdem sie diesen entschädigt haben. Damit entfällt die Regresskaskadenregelung gemäss Obligationenrecht und es wird ein integrales Regressrecht der Privatversicherer eingeführt. Diese werden auf jeden Haftpflichtigen regressieren können, von dem der Geschädigte Schadenersatz hätte verlangen können, unabhängig von der Haftungsgrundlage.

Es ist nicht einzusehen, weshalb die AGV im Gegensatz zur Privatassekuranz nur auf gewisse Haftpflichtige regressieren kann. Es ist davon auszugehen, dass die Rechtsprechung in absehbarer Zeit die Regressregelung des VVG auf die Kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV) analog anwenden wird. Dies setzt jedoch voraus, dass die Rechtsgrundlagen der KGV eine analoge Anwendung des VVG zulassen, was mit der heutigen Bestimmung im GebVG gerade nicht der Fall ist.

Vorgeschlagene Änderungen

Im Rahmen der Revision des GebVG soll § 29 GebVG durch eine Regelung analog der Regressregelung des VVG-Entwurfs ersetzt werden: Die AGV tritt im Umfang der von ihr geleisteten Entschädigung in die Schadenersatzansprüche der versicherten Person ein.

4. Aufhebung der 3 %-Klausel als Minimalhöhe der Reserven

Ausgangslage

§ 32 GebVG bestimmt, dass der Reservefonds der AGV für die Feuer- und Elementarschadenversicherung mindestens 3 % des Versicherungskapitals betragen müssen. Eine starre Mindestreservevorschrift widerspricht jedoch moderner Versicherungstechnik. In ausserordentlichen Schadenfällen müssen und dürfen die Reserven auch in Anspruch genommen werden, denn gerade das ist Sinn und Zweck derselben. Dies wird jedoch mit der geltenden Vorschrift verhindert. Die Risiken einer Versicherung folgen nicht einer starren Regel, die an das Versicherungskapital gebunden ist. Sie müssen vielmehr periodisch analysiert werden und es müssen entsprechend die erforderlichen Reserven bestimmt werden. Die 3 % übersteigen zudem den aktuell versicherungstechnisch notwendigen Reservebedarf der AGV bezogen auf den Reservefonds.

Ein Festhalten an der geltenden Mindestreservevorschrift würde auch dazu führen, dass die Prämien aus dem blossen Grund der Einhaltung dieser Vorschrift angehoben werden müssten, obwohl dies aufgrund versicherungsmathematischer Überlegungen unter Einbezug der tatsächlichen Risiken unter Umständen nicht notwendig ist.

Vorgeschlagene Änderungen

§ 32 GebVG soll dahingehend geändert werden, dass die AGV per Gesetz angewiesen wird, entsprechend ihren Verpflichtungen über die ausreichenden Reserven zu verfügen. Auf eine konkrete Bezifferung des Reservebedarfs soll verzichtet werden. Diese Bestimmung der Reserven ist Sache des obersten Führungsorgans, des Verwaltungsrats. Ähnliche Bestimmungen finden sich bereits in 12 von 19 kantonalen Gesetzen über die Gebäudeversicherungen.

5. Finanzierung Hochwasserschutzmassnahmen

Hochwasserschutzmassnahmen schützen Menschen, Tiere und Sachen vor Hochwassergefahren. Übergeordnete, das heisst umfassendere Hochwasserschutzmassnahmen machen Sinn, wenn das Verhältnis von Nutzen und Aufwand günstiger ist als bei Einzelmassnahmen. Hochwasserschutzmassnahmen dienen letztlich auch der Minderung von Überschwemmungsschäden an Gebäuden. So sollen Beiträge aus dem Fonds zur Verhütung von Elementarschäden auch an übergeordnete Massnahmen ausgerichtet werden, soweit dadurch primär die bei der AGV Versicherten die Nutzniessenden sind.

6. Zusammensetzung Verwaltungsrat (VR)

Ausgangslage

Fluktuationen mit entsprechenden Einarbeitungszeiten neuer Verwaltungsrätinnen und Verwaltungsräten, die sich zeitlich nicht deckenden Amtsantritte von Grossrätinnen und Grossräten und Regierungsrätinnen und Regierungsräten mit dem Geschäftsjahr der AGV sowie Nachfolgeregelungen zufolge Alters- oder Amtszeitbeschränkungen, führen zu schlecht koordinierbarem, organisatorischem Aufwand in der Besetzung des Verwaltungsrats der AGV. Es besteht ein Bedürfnis nach Flexibilität in der Organisation des Verwaltungsrats. Zudem soll die Amtsdauer, entsprechend neueren Bestimmungen, wie sie auch in anderen Unternehmen üblich sind, angepasst werden.

Vorgeschlagene Änderungen

Die Sitzzahl des Verwaltungsrats soll mit einer variablen Anzahl Mitgliedern ausgestaltet werden, der Grosse Rat soll nicht mehr zwingend im Verwaltungsrat vertreten sein und die Amtsdauer soll von vier auf zwei Jahre verkürzt werden.

7. Kompetenzdelegation an den Verwaltungsrat für den Erlass der Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) für die Gebäudewasserversicherung

Ausgangslage

Die Versicherungsbedingungen für die Gebäudewasserversicherung, welche von der AGV in freier Konkurrenz zur Privatassekuranz angeboten wird, werden vom Regierungsrat durch Verordnung festgelegt. Das entsprechende Revisionsverfahren zur Änderung der Bedingungen ist träg und zeitaufwändig und vermag deshalb mit den stetigen Veränderungen auf dem Markt nicht mithalten.

Vorgeschlagene Änderungen

Die Kompetenz zum Erlass der Versicherungsbedingungen für die Gebäudewasserversicherung soll direkt dem Verwaltungsrat der AGV zukommen. Dadurch können die Versicherungsbedingungen rasch der Marktlage angepasst werden, wenn dies erforderlich ist.

8. Stempelsteuer

Ausgangslage

Im Gegensatz zu den Versicherungsprämien unterliegen die Beiträge für die Elementarschadenprävention beziehungsweise die Brandverhütung und Brandbekämpfung grundsätzlich nicht der Stempelsteuer. Aufgrund einer Änderung der Verordnung über die Stempelabgaben (StV) werden solche Beiträge jedoch ebenfalls besteuert, wenn sie in der Prämienrechnung nicht eindeutig bezeichnet und gesondert aufgeführt sind. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) stellt sich darüber hinaus auf den Standpunkt, dass nicht nur die Rechnungen, sondern auch die gesetzlichen Grundlagen eindeutig zwischen der Versicherungsprämie und den Beiträgen für die Prävention unterscheiden müssen. Dies ist insofern problematisch als das GebVG sprachlich nicht zwischen Prämien und Präventionsabgaben differenziert, so dass letztere aufgrund der restriktiven Praxis der ESTV künftig ebenfalls besteuert würden.

Vorgeschlagene Änderungen

Die geltenden Bestimmungen zur Versicherungsprämie und zu den Beiträgen für die Elementarschadenprävention beziehungsweise für die Brandverhütung und Brandbekämpfung sollen begrifflich präzisiert werden. Eine materielle Änderung des geltenden Rechts erfolgt damit nicht.

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2008 ist das Gesetz über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG) vom 19. September 2006 in Kraft getreten. Das Gesetz hat sich im Vollzug sehr gut bewährt.

Verschiedenen Umfeldentwicklungen sowie in der Praxis gemachten Erfahrungen soll im Rahmen einer Änderung des GebVG Rechnung getragen werden. Hinzu kommen verschiedene parlamentarische Vorstösse, die gewisse Themen des GebVG angesprochen haben. Es sind dies:

- (08.356) Postulat Andreas Villiger, Sins, vom 2. Dezember 2008 betreffend Versicherungsschutz bei Elementarschäden durch die Aargauische Gebäudeversicherung
- (08.358) Interpellation Walter Forrer, Oberkulm, vom 2. Dezember 2008 betreffend Verhalten der Aargauischen Gebäudeversicherung im Schadenfall
- (10.11) Postulat Andreas Villiger, CVP, Sins, vom 12. Januar 2010 betreffend Normen zur Überprüfung statischer Grundanforderungen an Gebäuden, um im Fall eines Schadenfalls nicht Gefahr zu laufen, in eine Deckungslücke zu geraten
- (10.97) Motion der FDP-Fraktion vom 23. März 2010 betreffend Corporate Governance bei der Gebäudeversicherung (Änderung des § 45 Abs. 1 des Gebäudeversicherungsgesetzes [GebVG] vom 19. September 2006)

- (10.225) Motion Dr. Jürg Stüssi-Lauterburg, SVP, Windisch (Sprecher), Jörg Hunn, SVP, Riniken, und Richard Plüss, SVP, Lupfig, vom 17. August 2010 betreffend klarere Verantwortungen und transparentere Rechnungslegung bei AKB, AGV und (soweit das Bundesrecht dies zulässt) SVA durch deren Umwandlung in Aktiengesellschaften

Handlungsbedarf ergibt sich insbesondere in den folgenden Themenbereichen:

- Konstruktions- und Unterhaltsmängel (vgl. [10.11] Postulat Andreas Villiger)
- Elementarschadenprävention (Objektschutzmassnahmen und Obliegenheiten der Versicherten)
- Regressrecht der Aargauischen Gebäudeversicherung (AGV)
- Aufhebung der 3 %-Klausel als Minimalhöhe der Reserven
- Zusammensetzung des Verwaltungsrats der AGV
- Kompetenzdelegation an den Verwaltungsrat der AGV für den Erlass von Allgemeinen Versicherungsbedingungen für die Gebäudewasserversicherung
- Stempelsteuer

2. Konstruktions- und Unterhaltsmängel

2.1 Ist-Situation

Das GebVG schliesst Schäden, die durch mangelhafte Konstruktion entstehen, aus der Elementarschadendeckung aus (§ 12 Abs. 2 lit. f GebVG). Es handelt sich hierbei um einen für die Elementarschadenversicherung typischen Deckungsausschluss. In der einen oder andern Form ist er in allen Gesetzen der übrigen 19 kantonalen Gebäudeversicherungen enthalten und er findet sich auch in der für die Privatassekuranz verbindlichen Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (AVO). Gemäss Art. 173 Abs. 3 lit. a AVO sind "Schäden, verursacht durch (...) eine fehlerhafte bauliche Konstruktion", nicht gedeckt.

Im Kanton Aargau gab der Ausschluss der Elementarschadendeckung wegen mangelhafter Konstruktion in den vergangenen Jahren allerdings immer wieder Anlass zur Diskussion.

Bereits anlässlich der Totalrevision des GebVG wurde die Streichung des fraglichen Ausschlussgrunds geprüft, schliesslich aber bewusst verworfen.¹

Im August 2006 kam es in der Gemeinde Reinach im Zug eines Sturmereignisses zu zwei grösseren Schadenfällen: In einem Fall wurde das Garagendach einer Terrassenüberbauung mitsamt der Dachkonstruktion vollständig abgedeckt, im andern das Dach eines Quartierschulhauses im Umfang von 2/3, ebenfalls mitsamt der Dachkonstruktion. In beiden Fällen war das Vorliegen eines Konstruktionsfehlers durch ein Gutachten klar erstellt; entsprechend lehnte die AGV gestützt auf § 12 Abs. 2 lit. f GebVG die Schadenübernahme ab. Dieser Entscheidung wurde in zweiter Instanz durch die Schätzungskommission nach Baugesetz bestätigt. Da die Gewährleistungs- und Schadenersatzansprüche gegenüber den verantwortlichen

¹ Vgl. (06.106) Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 7. Juni 2006, Gesetz über die Gebäudeversicherung, Bericht und Entwurf zur 2. Beratung, S. 8.

Architekten und Bauunternehmen verjährt waren, mussten die betroffenen Gebäudeeigentümer den Schaden selber tragen.

Die Ablehnung der Schadensdeckung durch die AGV erregte einiges Aufsehen und stiess in den Medien und der Öffentlichkeit zum Teil auf Unverständnis. Auf politischer Ebene ergingen in der Folge zwei Vorstösse ([08.356] Postulat Andreas Villiger und die [08.358] Interpellation Walter Forrer, beide vom 2. Dezember 2008), die beide auf einen verbesserten Versicherungsschutz im Zusammenhang mit Baumängeln zielten.

Am 12. Januar 2010 wurde erneut ein Postulat eingereicht, welches den Erlass von Normen verlangte "zur Überprüfung statischer Grundanforderungen an Gebäuden, um im Fall eines Schadenfalls nicht Gefahr zu laufen, in eine Deckungslücke zu geraten" ([10.11] Postulat Andreas Villiger). In der Stellungnahme des Regierungsrats vom 24. März 2010 wird das Postulat zwar abgelehnt, es wird indessen in Aussicht gestellt, das hauptsächliche Anliegen, Härtefälle bei Schäden infolge mangelhafter Konstruktion künftig zu vermeiden, in der geplanten Revision des Gebäudeversicherungsgesetzes umzusetzen.

Die anhaltende Kontroverse um die Berechtigung und die Tragweite des Deckungsausschlusses wegen mangelhafter Konstruktion gab Anlass, die Frage einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Mit einbezogen wurde dabei auch der Deckungsausschluss infolge mangelhaften Unterhalts (§ 12 Abs. 2 lit. g GebVG), da zwischen den beiden Ausschlussgründen ein enger sachlicher Zusammenhang besteht. Die Untersuchung zeigt, dass Konstruktions- und Unterhaltsmängel in der Elementarschadenversicherung einer differenzierten Betrachtung bedürfen. Wie nachfolgend näher erläutert wird, geht die geltende Regelung über das sachlich Gebotene hinaus und erweist sich insoweit als revisionsbedürftig.

2.2 Handlungsbedarf

2.2.1 Sanktion einer Unsorgfalt als Gegenstand von § 27 GebVG

Nach der herkömmlichen, aus den Anfängen der Elementarschadenversicherung stammenden Begriffsbestimmung ist von einem Elementarschaden zu sprechen, wenn der Schaden die Folge eines Naturereignisses von aussergewöhnlicher Heftigkeit ist und weder vorhersehbar noch vermeidbar war.² Dahinter steht die Auffassung, dass eine Elementarschadendeckung dort nicht angebracht ist, wo jemand aus Verschulden für den Schadeneintritt verantwortlich zeichnet³, wo der Schaden mit andern Worten bei gehöriger Sorgfalt hätte vorhergesehen und vermieden werden können. Die fehlerhafte Konstruktion und der mangelhafte Gebäudeunterhalt sind dabei typische Beispiele für einen solchen Sorgfaltsmangel.⁴ Den betreffenden Ausschlussgründen liegt im Ausgangspunkt die Pflicht zur sorgfaltsgemässen Erstellung und Unterhaltung der Gebäude zugrunde (im Sinn einer gefahrenpräventiven Obliegenheit). Entsprechend heisst es noch in der Botschaft zur Totalrevision des Gebäudeversicherungsgesetzes hinsichtlich der zur Diskussion gestellten Streichung von § 12 Abs. 2 lit. f GebVG: "Die Elementarschadenversicherung will Schäden decken, die durch unberechenbare Naturgewalt über Menschen und Sachen hereinbrechen, nicht solche die lediglich eintre-

² GERSPACH, in: Kommentar Gebäudeversicherung, 2009, N 2.87.

³ HALLER, in: Mitteilungen der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) 1971, S. 45 f.

⁴ So etwa ausdrücklich Art. 24 Abs. 2 Ziffer 2 Gebäudeversicherungsgesetz des Kantons Bern (BSG 873.11): Deckungsausschluss für vorhersehbare und vermeidbare Schäden "wie beispielsweise Schäden zufolge ... fehlerhafter Arbeit oder Konstruktion, mangelhaften Gebäudeunterhalts."

ten, weil die übliche Sorgfaltspflicht in Hinblick auf zu erwartende Naturereignisse verletzt wurde."⁵.

Der Verschuldensbezug der Ausschlussgründe "Konstruktions- und Unterhaltsmangel" erweist sich namentlich in zweierlei Hinsicht als problematisch:

Nach den allgemeinen versicherungsrechtlichen Grundsätzen hat die versicherte Person, die den Versicherungsfall schuldhaft herbeiführt, nur bei einer gewissen Verschuldensintensität Nachteile zu vergegenwärtigen. Gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz, VVG) setzt der Verlust der Versicherungsleistung Vorsatz, ihre Kürzung grobe Fahrlässigkeit voraus. Diese für die Privatassekuranz zwingende Bestimmung hat in § 27 Abs. 1 und 2 GebVG ihren entsprechenden Niederschlag gefunden.

Ein eigentlicher Fremdkörper im System des Versicherungs- und Haftpflichtrechts bildet zudem das Einstehenmüssen des durch einen Konstruktionsmangel zu Schaden gekommenen Versicherungsnehmers für das Fehlverhalten Dritter (Planer, Bauunternehmer, Handwerker etc.), für das er in keiner Weise verantwortlich ist. Die sachgerechte Lösung, die bei Vorliegen eines Drittverschuldens für gewöhnlich Platz greift und im Prinzip auch von Bundesrechts wegen (Art. 51 OR) massgebend sein sollte, ist das Nebeneinander zweier konkurrierender Ersatzansprüche, der Schadenersatzforderung gegen den haftpflichtigen Dritten einerseits und des Leistungsanspruchs gegenüber der Versicherung anderseits.

Vor diesem Hintergrund muss der Vorwurf der Unsorgfalt in der Erstellung oder im Unterhalt des Gebäudes als ratio für den Ausschluss der Elementarschadendeckung gemäss § 12 Abs. 2 lit. f und g GebVG verworfen werden. Die betreffenden Sorgfaltspflichtverletzungen sollten richtigerweise über § 27 GebVG (Verlust oder Kürzung der Entschädigung) beziehungsweise § 29 (Regress) sanktioniert werden.

2.2.2 Der fehlende Ursachenzusammenhang als massgebende ratio legis

Unbeschadet der dargelegten Verschuldensproblematik haben die beiden Ausschlussgründe "Konstruktions- und Unterhaltsmangel" ihren guten Sinn: Die Elementarschadenversicherung deckt ihrem Wesen nach allein solche Schäden, die adäquat kausal durch eine versicherte Naturgefahr (Hochwasser, Sturm, Hagel etc.) verursacht werden.⁶ Zwischen dem Schaden und der Gefahr muss mit andern Worten ein rechtlich relevanter Ursachenzusammenhang bestehen. Ist die eingetretene Schädigung nicht Folge eines Elementarereignisses, sondern Folge eines Konstruktions- oder Unterhaltsmangels, kann von einem Elementarschaden nicht die Rede sein und fällt eine Versicherungsdeckung demnach ausser Betracht.

Einer differenzierten Betrachtung bedarf in diesem Zusammenhang der nicht selten anzutreffende Fall, in welchem ein Konstruktions- oder Unterhaltsmangel und eine versicherte Gefahr den Schaden gemeinsam verursacht haben, wo also der Mangel und die Gefahr bei der Schadensentstehung als Teilursachen zusammengewirkt haben und das Elementarereignis nicht weggedacht werden kann, ohne dass damit auch der eingetretene Schaden entfällt.

⁵ Vgl. die erwähnte Botschaft vom 7. Juni 2006, 2. Beratung, S. 8 (Hervorhebung hinzugefügt).

Steht fest, dass die versicherte Gefahr den Schaden mitverursacht hat, kommt ein Deckungsausschluss nicht mehr ohne Weiteres in Frage. Damit er gerechtfertigt erscheint, muss der Konstruktions- oder Unterhaltsmangel vielmehr eine gewisse Intensität aufweisen; er muss mithin so beschaffen sein, dass er den Ursachenzusammenhang zwischen dem Schaden und der Gefahr aufzuheben beziehungsweise, wie man im Haftpflichtrecht sagt, zu unterbrechen vermag.⁷

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Unterbrechung des Kausalzusammenhangs nicht leichthin anzunehmen. Erforderlich ist, dass "zu einer an sich adäquaten Ursache eine andere adäquate Ursache hinzutritt, welche einen derart hohen Wirkungsgrad aufweist, dass erstere nach wertender Betrachtungsweise als rechtlich nicht mehr beachtlich erscheint."⁸ Ein Deckungsausschluss ist unter diesem Blickwinkel nur gerechtfertigt, wenn der Konstruktions- oder Unterhaltsmangel derart gewichtig ist, "dass er als die wahrscheinlichste und die unmittelbarste Ursache des Schadens erscheint, welche sämtliche weiteren Faktoren ... in den Hintergrund stellt."⁹ Der Mangel muss in anderen Worten die wesentliche Schadenursache darstellen.

Dies sei kurz anhand eines Beispiels verdeutlicht: Ein Sturm im versicherungsrechtlichen Sinn ist unter anderem gegeben, wenn bezüglich des versicherten Objekts die Windgeschwindigkeit von mindestens 63 km/h (10-Minuten-Mittel) oder mehrere Böenspitzen von mindestens 100 km/h gemessen wurden (§ 4 Abs. 3 Verordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung [GebVV]). Ein wesentlicher Konstruktions- oder Unterhaltsmangel ist hier dann anzunehmen und ein Elementarschaden entsprechend zu verneinen, wenn der Schaden auch bei Windgeschwindigkeiten von minderer Intensität hätte eintreten können, die Naturkräfte also gewissermassen, wie es das Bundesgericht einmal formuliert hat, den Schaden nur noch auslösten ("... avaient joué un rôle de simple catalyseur").¹⁰ Ist demgegenüber erstellt, dass das Gebäude trotz der bestehenden Mängel den gewöhnlichen Windeinwirkungen standzuhalten vermochte und für den Schadeneintritt ein eigentliches Elementarereignis, das heisst ein Ereignis von ausserordentlicher Heftigkeit, erforderlich war, kann ein Elementarschaden nach dem Gesagten nicht ausgeschlossen werden.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten: Der tragende Gedanke der Ausschlussgründe "Konstruktions- und Unterhaltsmangel" liegt nicht in der Sanktion eines Sorgfaltsmangels, sondern im fehlenden Ursachenzusammenhang zwischen dem Schaden und der versicherten Gefahr. Der Deckungsausschluss ist dann (und nur dann) gerechtfertigt, wenn der Schadenseintritt im Wesentlichen auf die fehlerhafte Konstruktion oder den mangelhaften Gebäudeunterhalt zurückzuführen ist. Die geltende Regelung enthält keine solche Einschränkung. Indem gemäss § 12 Abs. 2 lit. f und g GebVG der Deckungsausschluss ungeachtet der Intensität des Konstruktions- oder Unterhaltsmangels greift, schießt das Gesetz tatsächlich über das Ziel hinaus und sollte entsprechend präzisiert werden.

⁶ Vorbehalten bleiben gewisse sich aus dem Gesetz ergebende Einschränkungen auf direkt verursachte Schäden, welche im vorliegenden Zusammenhang keine Rolle spielen.

⁷ Vgl. GERSPACH, Kommentar Gebäudeversicherung, N 2.98.

⁸ BGE 4C.193/2000 vom 26. September 2000 E. 4d.

⁹ BGE 5C.63/2004 vom 9. Juni 2004 E. 3.1.1.

¹⁰ BGE vom 24.1.1975, in SVA XIV No. 56; zitiert nach MAURER, Schweizerisches Privatversicherungsrecht, 3. Aufl. 1995, S. 511 N 1347a.

2.2.3 Weitere Gründe für eine Neufassung des Deckungsausschlusses

Für eine Einschränkung auf wesentliche Konstruktions- und Unterhaltsmängel sprechen im Übrigen auch weitere Umstände:

Eine einschränkende Fassung von § 12 Abs. 2 lit. f und g GebVG ist im Gebäudeversicherungsgesetz bereits vorgezeichnet. Gemäss § 10 Abs. 1 lit. c GebVG kann die AGV Gebäude aus der Versicherung ausschliessen, wenn "ihre Bauart oder ihr mangelhafter Unterhalt die Beschädigung durch das versicherte Ereignis wesentlich begünstigt." Wenn eine Ausschlussverfügung nur unter dieser restriktiven Bedingung Platz greifen darf, sollte dies konsequenterweise auch für den Deckungsausschluss infolge eines Konstruktions- oder Unterhaltsmangels gelten, ansonsten das Gesetz mit einem unauflösbaren Wertungswiderspruch behaftet ist.

Eine Begrenzung des Deckungsausschlusses findet sich auch in anderen Gebäudeversicherungsgesetzen. So sind etwa gemäss Art. 31 Ziff. 3 des Gebäudeversicherungsgesetzes des Kantons St. Gallen von der Elementarschadenversicherung generell nur solche Schäden ausgenommen, "die im wesentlichen auf andere Ursachen zurückgehen."

Ebenso dürfte in der privaten Elementarschadenversicherung den Ausschlussgründen "Konstruktions- und Unterhaltsmangel" (gemäss Art. 173 Abs. 3 lit. a AVO) nur eine beschränkte Tragweite zukommen.¹¹ Zu beachten ist hier, dass Deckungsausschlüsse unzweideutig formuliert sein müssen (Art. 33 VVG). Im Zweifel ist diejenige Deutung massgebend, welche für die Versicherten günstiger ist¹², jedenfalls in Fällen wie dem vorliegenden, wo überzeugende Argumente für eine Einschränkung auf wesentliche Mängel sprechen. Das Gebäudeversicherungsgesetz sollte keine Regelung enthalten, welche über die für die Privatassekuranz massgebende Ordnung hinausgeht.

Die öffentliche Gebäudeversicherung sollte sich ihrer sozialpolitischen Grundlage entsprechend nach Möglichkeit nicht auf ein strenges "Alles-oder-Nichts-Prinzip" versteifen, wie es der geltenden Regelung zugrunde liegt.¹³ Die Einschränkung auf wesentliche Mängel würde eine differenzierte Lösung ermöglichen, welche vom Deckungsausschluss in besonders gravierenden Fällen über eine Kürzung bei vorwerfbaren Konstruktions- und Unterhaltsmängeln (§ 27 GebVG) bis hin zur vollständigen Versicherungsleistung reicht.

Zutreffend ist, dass bei einer einschränkenden Fassung der Ausschlussgründe das Risiko versteckter Konstruktionsmängel und damit das Risiko unsorgfältiger Bautätigkeit bis zu einem gewissen Grad mitversichert wären. Es würde sich diesbezüglich aber nicht anders verhalten als bei der Feuerversicherung oder der Schadenversicherung überhaupt. Es ist ein Charakteristikum dieser Versicherungsart, dass Deckung gerade auch gewährt wird, wenn der Schaden durch das Fehlverhalten Dritter herbeigeführt oder mitverursacht wurde.

¹¹ So SCHAER, CaseBook, Modernes Versicherungsrecht, 2007, Case 27 S. 108 f.

¹² Vgl. BGE 116 II 345 (= Pra 1991 Nr. 231) betreffend den Deckungsausschluss des schlechten Baugrunds.

¹³ Vgl. KLEINER, Das Recht der öffentlichen Gebäudeversicherungen, Separatdruck aus Mitteilungen VKF 1978/79, S. 66.

Das soeben Gesagte findet seine Bestätigung nicht zuletzt im Aufsehen, welches die eingangs erwähnten Schadenfälle von Reinach in der Öffentlichkeit erregten. Dass bei versteckten Konstruktionsmängeln ein Deckungsausschluss erfolgt, auch wenn die Mitverursachung durch ein Elementarereignis zweifelsfrei erstellt ist, stösst offensichtlich in breiten Bevölkerungskreisen auf Unverständnis. Die Güte einer gesetzlichen Regelung hängt letztlich auch davon ab, dass sie praktisch bestehendem Wertungskonsens angemessen Rechnung trägt.

Als nicht unproblematisch erweist sich schliesslich auch der Umstand, dass nach geltendem Recht der Deckungsausschluss durch die Verletzung der Regeln der Baukunde indiziert wird:

Die Umschreibung der versicherten Gefahr und des Deckungsumfangs ist Aufgabe der Gebäudeversicherungsgesetzgebung. Es handelt sich um eine Wertungsfrage, deren Beantwortung nicht einfach an eine private Organisation ausgelagert werden kann. Faktisch geschieht jedoch genau dies, wenn aus der Nichteinhaltung einer Regel der Baukunde ohne Weiteres ein Deckungsausschluss wegen mangelhafter Konstruktion folgt.

Beispielsweise verlangen die heutigen SIA-Normen je nach Konstruktion, dass die Tragwerke von Gebäuden einer Windlast in der Grössenordnung von 100 km/h mittlerer Windgeschwindigkeit standzuhalten haben. Dieser Richtwert liegt deutlich über den gemäss § 4 Abs. 3 GebVV massgebenden Windgeschwindigkeiten. Stellt man dessen ungeachtet auf die SIA-Tragwerksnorm ab und bejaht bei deren Verletzung einen Konstruktionsmangel gemäss § 12 Abs. 2 lit. f GebVG mit der Folge des Deckungsausschlusses, wird die versicherungsrechtliche Definition unterlaufen und ihres Sinns und Zwecks enthoben.

Zu beachten ist ferner, dass Baunormen in erster Linie dem Schutz von Leib und Leben dienen. Entsprechend hoch sind die Anforderungen an die Erstellung eines Bauwerks. Bei der öffentlichen Gebäudeversicherung steht demgegenüber ausschliesslich der Wertersatz zum Schutz vor existenzieller Bedrohung in Frage, eine Zwecksetzung also, welches naturgemäss nach einem eher milden Prüfmasstab verlangt. Den unterschiedlichen Schutzzielen gilt es entsprechend Rechnung zu tragen, umso mehr, als die baulichen Anforderungen an ein Gebäude im Vergleich zu den Anfängen der Elementarschadenversicherung heute wesentlich strenger sind. Wollte man die Elementarschadendeckung durchwegs von der Einhaltung der SIA-Normen abhängig machen, hätte die Elementarschadenversicherung nur mehr in seltenen Ausnahmefällen Leistungen zu erbringen.

2.3 Inhalt der Revision

2.3.1 Zielsetzung

Ziel der Revision ist es, für Konstruktions- und Unterhaltsmängel eine Regelung zu treffen, die sich kohärent und widerspruchsfrei in das GebVG einfügt und dem Bedürfnis der Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer nach Schutz vor versteckten Mängeln angemessen Rechnung trägt, zugleich aber auch die Eigenverantwortung und die Sorgfaltspflichten der Versicherten in Bezug auf den Zustand der Gebäude akzentuiert.

2.3.2 Einschränkung auf wesentliche Konstruktions- und Unterhaltsmängel

Das GebVG soll dahingehend präzisiert werden, dass ein Deckungsausschluss lediglich dann greift, wenn der Konstruktions- oder Unterhaltsmangel die wesentliche Schadenursache darstellt. Der Mangel muss also derart gravierend sein, dass er die versicherte Gefahr als Schadenursache in den Hintergrund stellt, diese mithin für den Schadenseintritt nur mehr eine ganz untergeordnete Bedeutung hat.

2.3.3 Präventionspflicht/Selbstbehalt

Die Eigentümerinnen und Eigentümer werden mit der Einschränkung des Deckungsausschlusses auf wesentliche Konstruktions- und Unterhaltsmängel nicht aus ihrer Verantwortung für den baulichen Zustand ihrer Gebäude entlassen. Hierfür sorgt namentlich auch die neu vorgesehene Präventionsobliegenheit (dazu Kapitel 3), derzufolge die Versicherten ihnen bekannte oder leicht erkennbare Mängel im Rahmen des Zumutbaren zu beseitigen haben. Im Unterlassungsfall haben sie einen erhöhten Selbstbehalt sowie eine Kürzung oder unter Umständen gar den Verlust der Versicherungsleistung gemäss § 27 Abs. 1 und 2 GebVG zu vergegenwärtigen. Abgenommen wird den Versicherten somit lediglich das Risiko versteckter Konstruktions- und Unterhaltsmängel. Mit Rücksicht auf das Äquivalenzprinzip ist es dabei angezeigt, die Deckung dieses Sonderrisikos mit einem angemessenen Selbstbehalt auszugleichen. In § 23 GebVG soll deshalb eine Grundlage für die Auferlegung risikobezogener Selbstbehalte geschaffen werden. Darauf wird im Zusammenhang mit der Elementarschadenprävention näher einzugehen sein (siehe Ziffer 3.3.7).

2.3.4 Definition der versicherten Gefahren und der gebäudespezifischen Minimalanforderungen (Delegationsnorm)

Die Beschränkung auf wesentliche Konstruktions- und Unterhaltsmängel bringt es mit sich, dass bei der Beurteilung des Deckungsausschlusses nicht mehr ohne Weiteres auf die Regeln der Baukunde und den durch diese vorgegebenen baulichen Standard abgestellt werden kann. Ob im konkreten Fall ein Konstruktions- oder Unterhaltsmangel die wesentliche Schadenursache darstellt, hängt primär vom Ausmass des Mangels ab, daneben aber auch von der Charakteristik des betreffenden Elementarereignisses.

Im Interesse der Rechtsklarheit ist es geboten, die gemäss § 12 Abs. 1 GebVG versicherten Gefahren zu definieren und die gebäudespezifischen Mindestanforderungen festzulegen, bei deren Unterschreitung von einem wesentlichen Konstruktions- oder Unterhaltsmangel auszugehen ist und von einem Elementarschaden nicht mehr gesprochen werden kann. Auf diese Weise wird klargestellt, welches Mass ein Naturereignis erreichen muss, damit es zu einem versicherten Ereignis wird. Ein Naturereignis, soll eine gewisse Intensität aufweisen damit die Versicherung eine Leistung erbringt.

Die versicherten Gefahren werden im GebVG abschliessend aufgezählt. Bei der Konkretisierung der versicherten Gefahren, das heisst bei der Festlegung der versicherungsrechtlich relevanten Intensität, sowie der gebäudespezifischen Minimalanforderungen handelt es sich um Ausführungsbestimmungen zu den gesetzlichen Versicherungsbedingungen und somit um Bestimmungen zur Benutzung beziehungsweise Inanspruchnahme der Versicherung. Aufgrund ihrer eher technischen Natur und aufgrund der Normdichte erfolgt die Regelung auf Stufe Verordnung durch den Regierungsrat.

2.3.5 Abgelehnte Massnahmen

Eine Streichung des Deckungsausschlusses infolge eines Konstruktions- oder Unterhaltsmangels (§ 12 Abs. 2 lit. f und g GebVG) würde eine Radikallösung bedeuten, welche klar über das sachlich Gebotene hinausschiesst. Die beiden Ausschlussgründe haben nach wie vor ihre Berechtigung. Ist ein Gebäude in einem Masse mangelhaft, dass die Schädigung nicht mehr als Folge der versicherten Gefahr betrachtet werden kann, ist eine Versicherungsdeckung nicht angezeigt. Die AGV ist keine Baumängelversicherung, sondern eine Feuer- und Elementarschadenversicherung (§ 1 Abs. 2 GebVG). Die Kausalität zwischen Schaden und Gefahr ist dabei ein Minimalerfordernis, welches in der Schadenversicherung im Allgemeinen, so auch in der Elementarschadenversicherung, nicht unterschritten werden kann. Die AGV wäre schweizweit denn auch die einzige Versicherung, die auf die fraglichen Ausschlussgründe gänzlich verzichten würde.

Die vorgeschlagene Neuregelung bringt wie erwähnt eine weit reichende Deckung für versteckte Baumängel mit sich. Es besteht kein Anlass, darüber hinaus zusätzlich einen Härtefall-Fonds zu schaffen. Die Fonds-Leistungen würden sich auf wesentliche Mängel und damit auf Fälle beschränken, in denen vernünftigerweise nicht mehr von einem Elementarschaden die Rede sein kann. In der Sache liefe der Härtefall-Fonds auf eine subsidiäre Baumängelversicherung hinaus. Eine solche Subsidiärdeckung ist weder Aufgabe der Gebäudeversicherung noch wäre sie mit der zwingenden Regressordnung von Art. 51 OR vereinbar. Die Erfahrung lehrt zudem, dass die Definition der relevanten Härtefälle wie auch die Umsetzung des erforderlichen Regelwerks erhebliche Schwierigkeiten bereitet und die Gleichbehandlung aller Versicherten kaum gewährleistet werden könnte.

2.4 Auswirkungen

Die mit dem Lösungsvorschlag verbundene Deckungserweiterung wird zu vermehrten Schadenzahlungen führen und die Schadenbelastung entsprechend erhöhen. Konkrete Grundlagen, um die Zunahme zu beziffern, fehlen. Eine vorsichtige Schätzung ergibt, dass durchschnittlich mit einem Schadenmehraufwand pro Jahr von ca. 0,5–1,5 Millionen Franken zu rechnen ist. Dies macht ca. 1–2 % der Prämieinnahmen aus. Darin sind jedoch die Kürzung oder der Verlust der Versicherungsleistung wegen Verletzung der (verschärften) Präventionsobligenheit noch nicht einkalkuliert, ebenso wenig wie der von den Versicherten zu tragende Selbstbehalt und der Regress auf die verantwortlichen Baufachleute, eine Möglichkeit, die im vorliegenden Zusammenhang nicht unterschätzt werden darf:

Bei Verletzung der Regeln der Baukunde dürften die Voraussetzungen des Art. 51 OR für einen Rückgriff vielfach erfüllt sein. Zudem ist zu erwarten, dass dem Sachversicherer in absehbarer Zeit mit der anstehenden Revision des Versicherungsvertragsgesetzes ein umfassendes Regressrecht zugestanden wird, welches die einschränkende Regressordnung des Art. 51 OR auch für die kantonalen Gebäudeversicherungen obsolet macht (siehe Kapitel 4).

Zu beachten ist zudem, dass nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts das Rückgriffsrecht einem eigenen Verjährungsregime unterliegt.¹⁴ Der Rückgriff ist demnach auch dann noch zulässig, wenn die Forderung des Geschädigten selber bereits verjährt ist.

¹⁴ BGE 133 III 31, E. 5.4.

Unbegründet ist schliesslich die Befürchtung, dass die erweiterte Versicherungsdeckung die Baubranche veranlasst, ihre Verantwortung auf die AGV abzuschieben, und sich allgemein die Gefahr von Nachlässigkeiten auf dem Bau erhöht. Die Einhaltung der Regeln der Baukunde ist durch die baupolizeilichen Vorschriften sowie Art. 229 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) hinlänglich gewährleistet.

2.5 Ressourcenbedarf

Die Revision ist im Vollzug für den Kanton kostenneutral. Sie bringt keine neuen Aufgaben mit sich, die nicht mit den gegebenen finanziellen und personellen Mitteln bewältigt werden könnten.

2.6 Ergebnisse der Anhörung

2.6.1 Deckungsausschluss nur bei "wesentlichen" Konstruktions- und Unterhaltsmängeln

Die vorgesehene Regelung, nur noch "wesentliche" Konstruktions- und Unterhaltsmängel von der Versicherungsdeckung auszuschliessen, wurde von der Mehrheit der insgesamt 20 Anhörungsteilnehmenden begrüsst (15 "Ja"-Stimmen, dreimal "eher Ja", einmal "eher Nein", einmal "Nein"). Insbesondere die SVP, die FDP, die SP, die CVP und die Grünen stimmen dem Vorschlag grundsätzlich zu.

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

- Der Begriff der der Wesentlichkeit muss im Gesetz näher umschrieben werden.
- Beim offensichtlich mangelhaften Unterhalt sind strengere Massstäbe anzuwenden als beim versteckten Konstruktionsmangel. Wer sein Gebäude nicht ordnungsgemäss instand hält und es "verlottern" lässt, soll mit einer Leistungskürzung rechnen müssen.
- Die Verantwortlichkeit von Gebäudeeigentümern, schadenverursachenden Dritten und Versicherung darf durch die Neuregelung nicht verwischt werden. Wo für einen Schaden ein Verursacher identifiziert werden kann, soll dieser zur Deckung des Schadens herangezogen werden. Es darf nicht die Aufgabe der Gebäudeversicherung sein, Baupfusch zu versichern. In diesem Zusammenhang sind die Fristen für die Mängelhaftung von Architekten, Planern etc. zu berücksichtigen. Es soll zwischen Schadenfällen, die sich vor und solchen die sich nach Fristablauf ereignen, unterschieden werden. Die Regelung für die Situation vor Ablauf der Frist muss restriktiver sein.
- Die Bestimmung ist rechtstaatlich kaum umsetzbar und öffnet der Willkür "Tür und Tor". Mit dem "nichterkennbaren, nichtwesentlichen Konstruktions- und Unterhaltsmangel" wird ein neuer Rechtsbegriff eingeführt, für dessen Anwendung und Auslegung jegliche Grundlage fehlt.
- Es wird abgelehnt, dass die AGV Objektschutzmassnahmen anordnen kann. Zudem soll die AGV gebäudespezifische Minimalanforderungen und Schutzziele für Neubauten und bestehende Bauten nicht eigenständig regeln können. Gebäudespezifische Minimalanforderungen und Schutzziele sind im ordentlichen gesetzgeberischen und damit politischen Prozess festzulegen.
- Der Schaden darf nur durch die AGV getragen werden, wenn ein Elementarereignis so bedeutend ist, dass der Schaden auch eingetreten wäre, wenn das Gebäude den anerkannten Regeln der Baukunst entsprochen hätte.

Zu diesen Kritikpunkten kann Folgendes festgehalten werden:

Offen formulierte Normen ermöglichen, dass bei der Rechtsanwendung den konkreten Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen werden kann. Dies gewährleistet die Sachrichtigkeit der jeweiligen Entscheide. Die Bestimmung von neu § 12 Abs. 3 GebVG wurde deshalb mit dem Begriff "im Wesentlichen" im Gesetzestext bewusst offen formuliert. Die Frage, wann ein Konstruktionsmangel als wesentlich gilt, wird stufengerecht in der Verordnung konkretisiert. Bereits heute ist in der GebVV die Wesentlichkeit bezüglich Sturm definiert. Grundsätzlich ist ein Konstruktionsmangel für die Schadenursache immer dann wesentlich, und wird von der AGV nicht vergütet, wenn das betreffende Gebäude gewisse Minimalanforderungen nicht erfüllt. Das Definieren der gebäudespezifischen Mindestanforderungen ist somit erforderlich, um abzugrenzen, in welchen Elementarschadenfällen die AGV für den Schaden aufkommen muss, wenn neben einem Elementarereignis gleichzeitig ein Konstruktionsmangel vorliegt.

Konstruktionsmängel sollen nicht generell von der Versicherung ausgeschlossen sein, da diese Lösung voll zulasten der Eigentümerinnen und Eigentümer geht. Aber die AGV soll Schäden auch nicht generell versichern, in denen ein Konstruktionsmangel vorliegt, da sie sonst zur Haftpflichtversicherung des Baugewerbes würde. Die umfassende Haftpflicht der AGV wird mit der Abgrenzung anhand von Schutzzielen und mit dem Einführen eines umfassenden Regressrechts zugunsten der AGV (neu § 29 GebVG) verhindert. Das neue Regressrecht der AGV ändert nichts an der privatrechtlichen (vertraglichen und ausservertraglichen) Haftung der Baufachleute gegenüber den Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümern. Eigentümerinnen und Eigentümer können Baufachleute nach wie vor für die von diesen zu vertretenden Schäden belangen. Forderungen aus werkvertraglicher oder kaufrechtlicher Gewährleistung unterliegen aber einer kurzen Verjährung (fünf Jahre gemäss Art. 371 Abs. 2 und 219 Abs. 3 OR¹⁵). Die allgemeine Verschuldenshaftung nach Art. 41 OR verjährt sogar innerhalb eines Jahres, sofern nicht eine strafbare Handlung vorliegt, für die das Strafrecht eine längere Verjährung vorschreibt (Art. 60 Abs. 1 und 2 OR). Wirkt sich eine von Baufachleuten gesetzte Ursache für einen Mangel erst nach Ablauf dieser Fristen aus, können die Eigentümerinnen und Eigentümer die Baufachleute somit nicht mehr zur Verantwortung ziehen. Durch die Revision des GebVG wird die Rechtstellung der Eigentümerinnen und Eigentümer verbessert, da ihnen Schäden, die durch einen unwesentlichen Konstruktionsmangel (mit-) verursacht wurden, von der AGV ersetzt werden. Die AGV wiederum wird aufgrund ihres (neuen) umfassenden Regressrechts für die von ihr ersetzten Schäden auf die Baufachleute regressieren können.

Die Verjährungsfristen der Mängelhaftung zu berücksichtigen und eine Entschädigung erst dann auszurichten, wenn die Haftungs- und Gewährleistungsansprüche der versicherten Person verjährt wären und sie nicht mehr gegen die verantwortlichen Bauleute vorgehen könnte, würde eine nach geltendem Recht unzulässige Subsidiärdeckung bedeuten. Darüber hinaus ist der Vorschlag auch deshalb problematisch, weil der Zeitpunkt eines Elementarereignisses vom Zufall abhängt. Damit hängt auch der Zeitpunkt der Realisierung eines Elementarschadens, der im Zusammenhang mit einem Konstruktionsmangel steht, vom Zufall ab. Die von den Grünen vorgeschlagene Lösung würde deshalb auf eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer hinauslaufen. Es darf nicht dem Zufall überlassen sein, ob die Eigentümerinnen und Eigentümer von der

¹⁵ Schweizerisches Obligationenrecht (OR) vom 30. März 1911 (SR 220)

Versicherung vollständig entschädigt werden oder ob ihnen dies verweigert ist und sie das Prozessrisiko einer haftpflichtrechtlichen Klage selbst zu tragen haben. Es ist der Zweck der vorgeschlagenen Lösung, dass die Gebäudeversicherung den Schaden übernimmt und allfällige Prozesse führt, was wesentlich eigentümergefreundlicher ist. Eine solche Variante, wie von den Grünen vorgeschlagen, ist daher abzulehnen.

Die Offensichtlichkeit eines Mangels – sei dies ein Konstruktions- oder ein Unterhaltsmangel – führt in der Regel immer zu einer Kürzung nach § 27 Abs. 1 oder 2 GebVG, da dies dem Versicherten beziehungsweise der Versicherten als Verschulden anzulasten ist. Der Begriff der Offensichtlichkeit wurde in den Erläuterungen zu § 12 Abs. 3 konkretisiert.

Andreas Villiger forderte in seinem (08.356) Postulat vom 2. Dezember 2008, die AGV habe die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer über allfällige Baumängel und die Versicherungsdeckung des betreffenden Gebäudes zu orientieren. In seinem (10.11) Postulat vom 12. Januar 2010 forderte er Gewissheit für die Eigentümerinnen und Eigentümer, dass für ihr fertig gestellter Neu- oder Umbau Schadensdeckung besteht. Er verlangte zudem die Überprüfung der Statik bestehender Gebäude auf gravierende Baufehler. Die Forderungen dieser Postulate wurden bei der vorliegenden Revision berücksichtigt und grösstenteils umgesetzt.

Die Kritik an der Kompetenzdelegation an den Verwaltungsrat betreffend Erlass gebäudespezifischer Minimalanforderungen beziehungsweise der Schutzziele wurde aufgenommen und die Kompetenz dem Regierungsrat übertragen.

Demgegenüber ist es sachgerecht, die Zuständigkeit zum Anordnen konkreter Objektschutzmassnahmen der AGV zu übertragen. Solche Massnahmen (zum Beispiel das Erstellen einer Mauer zum Schutz vor Hochwasser) müssen schnell und in Berücksichtigung der jeweiligen Umstände einzelfallweise angeordnet werden. Das fachliche Know-how der AGV und ihre Kenntnisse der örtlichen und gebäudespezifischen Gegebenheiten sind dafür unentbehrlich.

Die Forderung die Elementarschadendeckung von der Einhaltung der Regeln der Baukunde abhängig zu machen, würde an der heutigen Situation nichts ändern. Damit würde im Zusammentreffen mit einem Elementarereignis jeglicher Konstruktionsmangel zum Ausschluss von der Versicherung führen. Genau dies soll mit dem revidierten GebVG verhindert werden.

Im Übrigen wird auf die ergänzten Erläuterungen zu § 12 Abs. 3 GebVG verwiesen.

2.6.2 Zumutbare Präventionspflichten

Die grosse Mehrheit befürwortete den Vorschlag, den Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümern die Pflicht zum Ergreifen notwendiger und zumutbarer Schutzvorkehrungen gegen die versicherten Elementargefahren aufzuerlegen (zehnmal "Ja", neunmal "eher Ja", einmal "eher Nein"). Insbesondere die SVP, die FDP, die SP, die CVP und die Grünen stimmen dem Vorschlag grundsätzlich zu.

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

- Die Anforderungen an "leicht erkennbare Mängel" darf nicht zu hoch angesetzt werden. Im Gesetz müssen die Begriffe "notwendige und zumutbare Schutzvorkehrungen" sowie "bekannte Mängel" genauer definiert und der Begriff der Verhältnismässigkeit aufgenommen werden.
- Während einerseits gefordert wird, den Begriff "Zumutbarkeit" zu konkretisieren wird andererseits sogar gefordert auf diesen zu verzichten.
- Es ist zu prüfen, inwiefern bestehenden Gebäuden, die eine ordentliche Baubewilligung erhalten haben und auch vorbehaltlos in den Versicherungsschutz der AGV aufgenommen worden sind, eine Art Besitzstandsgarantie gewährt werden kann. Die Verhältnismässigkeit ist bei der Anordnung von Objektschutzmassnahmen zu berücksichtigen.
- Den Versicherten dürfen durch die Schutzvorkehrungen keine übermässig hohen Kosten entstehen. Die AGV soll zum Nachweis verpflichtet werden, dass sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis zugunsten des Versicherten auswirkt.

Zu diesen Kritikpunkten kann Folgendes festgehalten werden:

"Bekannt" ist ein Mangel, wenn die Eigentümerschaft selbst Kenntnis davon hat oder aufgrund der Offensichtlichkeit haben sollte. Sie hat diesfalls die Mängel zu beseitigen. Von wem oder wann sie davon erfährt, ist nicht relevant. Es geht vielmehr darum, dass sie ihre Verantwortung zum Handeln wahrnimmt, wenn sie von einem Mangel Kenntnis erhält oder wenn dieser offensichtlich ist. Zur Klärung des Begriffs "Offensichtlichkeit" wurden die entsprechenden Erläuterungen zu § 12 Abs. 3 angepasst.

Die Verpflichtung der Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer, Massnahmen zum Schutz ihrer Gebäude vor den versicherten Gefahren zu treffen, stellt einen Eingriff in das Grundrecht "Eigentumsfreiheit" dar, sofern konkrete Objektschutzmassnahmen verfügt würden, was aber nicht beabsichtigt ist. Trotzdem richtet sich die Revision GebVG nach den strengen Kriterien für Grundrechtseingriffe. Eingriffe in Grundrechte sind nur zulässig, wenn sie verhältnismässig sind. Die Verhältnismässigkeit ist somit auch dann zu prüfen, wenn dieser Begriff nicht im Gesetz steht. Der Begriff "Verhältnismässigkeit" umfasst neben der Notwendigkeit auch die Zumutbarkeit. Eigentümerinnen und Eigentümer dürfen nicht zum Ergreifen von Massnahmen verpflichtet werden, deren Kosten sie unverhältnismässig belastet. Zu beachten ist auch, dass die Versicherten aus dem Elementarschadenfonds einen Beitrag von bis zu 40 % der Investitionskosten erhalten und die ihnen anfallenden Kosten damit reduziert werden. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit wird auch dadurch Rechnung getragen, dass das Ergreifen zumutbarer Massnahmen nicht eine eigentliche Pflicht darstellt, die von Seiten der AGV durchgesetzt werden könnte. Es handelt sich vielmehr um eine Obliegenheit. Dies bedeutet, dass Eigentümerinnen und Eigentümer die Wahl haben, die ihnen

obliegende Pflicht wahrzunehmen. Tun sie dies nicht, erfolgt keine Ersatzvornahme, sondern versicherungsrechtliche Konsequenzen (zum Beispiel höherer Selbstbehalt, Kürzung der Versicherungsleistung).

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit wird auch insofern berücksichtigt, als zwischen bestehenden Bauten und Neubauten unterschieden wird¹⁶. Die Frage der Besitzstandsgarantie tritt in den Hintergrund, da mit vorliegender Revision keine Baunormen geschaffen werden. Ein Gebäude, das über eine rechtskräftige Baubewilligung verfügt, ist und bleibt legal, unabhängig davon ob die notwendigen und zumutbaren Präventionsmassnahmen umgesetzt werden oder nicht. Werden Massnahmen nicht umgesetzt, hat dies nicht den Ausschluss aus der Versicherung, sondern lediglich dem Risiko entsprechende Selbstbehalte sowie unter Umständen eine Kürzung der Versicherungsleistung zur Folge. Würde das Risiko nicht auf die betreffende Eigentümerin beziehungsweise auf den betreffenden Eigentümer abgewälzt, würde dies wie bis anhin zulasten der Solidargemeinschaft der Versicherten gehen.

In solchen Fällen wird die Solidargemeinschaft der Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer dadurch entlastet, dass gleichzeitig mit der Einführung der Verpflichtung zum Ergreifen von Präventionsmassnahmen eine neue Selbstbehaltsregelung eingeführt wird. Eigentümerinnen und Eigentümer, die darauf verzichten, die von der AGV angeordneten Präventionsmassnahmen umzusetzen, haben im Schadenfall einen erhöhten Selbstbehalt zu tragen. Dasselbe gilt für die Eigentümerinnen und Eigentümer, wenn ihre Gebäude die Schutzziele nicht erreichen und keine zumutbaren Präventionsmassnahmen möglich sind.

Die AGV wird nach Inkrafttreten der vorliegenden Revision nicht sämtliche bestehenden Gebäude auf Schutzdefizite überprüfen. Sie vermöchte dies aus Kapazitätsgründen auch gar nicht zu bewältigen. Eine Prüfung wird nur in Fällen erfolgen, in denen die AGV mit einem Gebäude konkret befasst ist, das heisst bei der Schätzung, im Schadenfall oder bei gefahrenexponierten Standorten. Die Botschaft wurde entsprechend ergänzt.

Der Begriff "notwendige und zumutbare Schutzvorkehrungen" in § 12 Abs. 3 wurde bewusst offen formuliert, um der AGV bei der Anwendung dieser Norm einen gewissen Spielraum zu lassen. Dies soll der AGV ermöglichen, den konkreten Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen und die Sachrichtigkeit der Entscheide zu gewährleisten. Dies kommt letztlich auch den Versicherten zu Gut.

Der Nutzen einer Massnahme berechnet sich aufgrund der Schadenerfahrung oder des Schadenpotentials und besteht darin, dass inskünftig ähnliche Ereignisse zu keinen oder geringeren Schäden führen. Eine Massnahme lohnt sich aber nur dann, wenn die Investitionskosten über die Amortisationsdauer geringer sind als der erwartete, verringerte oder vermiedene Schaden. Tritt ein Ereignis ein, dessen Schadenausmass dank der Wirksamkeit einer Massnahme verringert werden konnte, profitieren sowohl die Versicherung als auch die Versicherten. Letztere aus zwei Gründen. Erstens entschädigt die Gebäudeversicherung nur Schäden am Gebäude selber, der Verlust immaterieller, persönlicher oder anderer Werte, sofern sie nicht anderweitig versichert sind, können den weitaus grösseren Schaden ausmachen. Zweitens ist zu bedenken, dass die AGV die erforderlichen Massnahmen nicht aus Eigeninteressen anordnet, sondern um die Prämien langfristig tief halten zu können und um

¹⁶ Dies wurde bereits ausführlich erläutert. Es wird auf die Ziffern 3.3.4 und 3.3.5 verwiesen.

die Versicherbarkeit von Naturgefahren zu vernünftigen Bedingungen und für alle langfristig zu gewährleisten, was im Interesse der gesamten Solidargemeinschaft liegt. Sinn und Zweck der vorgeschlagenen Regelung ist genau jener, dass ein "unsolidarischer Risikotransfer" nicht belohnt wird, welcher darin bestehen kann, dass vernünftige Massnahmen nicht ergriffen werden, im Wissen darum, dass die Solidargemeinschaft dafür einstehen muss (moralisches Risiko).

2.6.3 Anordnung von konkreten Objektschutzmassnahmen

Mit Ausnahme der EVP, der SVP, dem Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie von zwei Gemeinden wird die Vorlage begrüsst.

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

- Im Gesetz sind die Gründe (Anhaltspunkte) für das Anordnen von Massnahmen zu definieren. Zudem ist im Gesetz festzuhalten, dass anzuordnende Objektschutz- und Schadenverhütungsmassnahmen zumutbar und verhältnismässig sein müssen. Die AGV darf nur im Nachgang zu einem Schadenereignis oder aufgrund nachweislicher Schaden- erfahrung Anordnungen treffen.
- Es wird gefordert, dass zwischen bestehenden Bauten und Neubauten unterschieden wird. Die von der Anordnung von Objektschutzmassnahmen Betroffenen müssen sich mit einem Rechtsmittel dagegen wehren können.
- Bei der Anordnung von Massnahmen, die hohe Kosten verursachen, ist Zurückhaltung geboten. Dies insbesondere deshalb, weil die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäude- eigentümer nicht auf eine Konkurrenzversicherung ausweichen können und somit der Wettbewerb nicht spielt. Die AGV darf ihre Monopolstellung nicht ausnützen. Sie hat Massnahmen finanziell zu unterstützen.
- Bestehende Bauten dürfen von solchen Objektschutzmassnahmen nicht erfasst werden.

Zu diesen Kritikpunkten kann Folgendes festgehalten werden:

Wenn sich die Bestimmungen über die Präventionsobliegenheit nicht auf bestehende Bauten anwenden lassen sollen, erübrigt sich die vorgesehene Teilrevision weitgehend. Die Verminderung der Schadenlast bei Elementarschäden und damit die langfristig günstigen Prämien lassen sich nicht dadurch erreichen, dass diese bloss bei jährlich rund 1 % Zuwachs des gesamten Gebäudebestandes zur Anwendung gelangen. Schäden, die vermeidbar wären, entstehen vor allem bei bestehenden Bauten und nicht bei Neubauten.

Nach Inkrafttreten der Revision wird die AGV bei bestehenden Bauten in der Regel jeweils bei einer Neuschätzung oder im Nachgang zu einem Schadenfall prüfen, ob ein Schutzdefizit besteht und konkrete Objektschutzmassnahmen erforderlich sind. Sie wird gegebenenfalls die versicherte Person über die Notwendigkeit von Massnahmen informieren, diese im Übrigen aber nicht verfügen. Es handelt sich mithin um eine bloss Obliegenheit, welche im Unterlassungsfall nicht real (mit Verwaltungszwang) durchgesetzt wird, sondern lediglich versicherungsrechtliche Konsequenzen hat. Die Eigentümerin beziehungsweise der Eigentümer hat die Wahl, ob er die vorgeschlagenen Massnahmen umsetzen will. Sie können sich dagegen erst zur Wehr setzen, wenn im Anschluss an ein Schadenereignis ein erhöhter Selbstbehalt von der Schadenzahlung in Abzug gebracht wird oder eine Kürzung der Versicherungsleistung wegen Missachtung der Präventionsobliegenheit erfolgt. Die betreffende Ver-

fügung kann mittels Einsprache angefochten werden. Dabei kann die Eigentümerin beziehungsweise der Eigentümer auch geltend machen, dass die von der AGV angeordnete Massnahme nicht notwendig und/oder nicht zumutbar gewesen sei oder dass das Gebäude die massgebenden Schutzziele eingehalten habe.

Ein Anhaltspunkt für eine erhöhte Eintretenswahrscheinlichkeit von versicherten Elementarschäden sind bereits eingetretene Schadenereignisse (Schadenerfahrung). Sie kann sich zudem aus der Lage des Gebäudes ergeben (Gefahrenkarten). Die Kriterien einer erhöhten Eintretenswahrscheinlichkeit von Schäden sind generell objektiver Natur. Sie ergeben sich immer aufgrund der im Einzelfall gegebenen Umstände.

Die Unterscheidung zwischen bestehenden Bauten und zwischen Neubauten wurde bereits erläutert (siehe Ziffer 3.3.4 und Ziffer 3.3.5).

Die AGV kann die von ihr vorgeschlagenen Präventionsmassnahmen mit Beiträgen aus dem Fonds zur Verhütung von Elementarschäden unterstützen (§ 40 lit. b GebVG). Eigentümerinnen und Eigentümer können Beiträge bis zu 40 % der Investitionskosten erhalten (§ 9 Abs. 2 EFV¹⁷). Beiträge an Objektschutzmassnahmen müssen bereits heute aus der laufenden Rechnung finanziert werden und dürfen nicht Grund für eine allfällige Prämienerrhöhung sein. Deshalb kann vernünftigerweise ein rechtlicher Anspruch auf Präventionsbeiträge nicht verankert werden, was zudem auch die Eigenverantwortung unterlaufen würde.

Wie vorgängig ausgeführt, werden die von der AGV angeordneten Massnahmen nicht real durchgesetzt. Die Versicherten haben insofern die Wahl, ob sie die Massnahme ergreifen wollen oder nicht. Das Unterlassen hat nicht den Ausschluss aus der Versicherung zur Folge, sondern einen erhöhten Selbstbehalt sowie gegebenenfalls eine Kürzung der Versicherungsleistung. Diese Regelung ist notwendig, um die Solidargemeinschaft der Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer von den stetig steigenden Kosten aus Elementarereignissen zu entlasten. Im Weiteren wird auf die Ausführungen unter Ziffer 3.3.2 verwiesen.

Hinsichtlich der Forderung nach Verhältnismässigkeit wird auf die Ausführungen unter Ziffer 3.3.4 und Ziffer 3.3.5 verwiesen.

Der Begriff "entsprechende Schadenverhütungsmassnahmen" in § 12 Abs. 4 Satz 2 ist durch die Begriffe "notwendig und zumutbar" in § 12 Abs. 4 Satz 1 eingegrenzt. Es ist deshalb nicht erforderlich, die Begriffe "notwendig und zumutbar" im zweiten Satz von § 12 Abs. 4 zu wiederholen. Das Erfordernis der Notwendigkeit und der Zumutbarkeit stellt sicher, dass die Versicherten nicht übermässig belastet werden.

Die Forderung, dass die Schutzmassnahmen im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtungsweise stehen müssen, wird mit neu § 40 Abs. 2 erfüllt. Die AGV kann anstelle von Beiträgen an notwendige Präventionsmassnahmen für Einzelobjekte Beiträge an die Kosten einer koordinierten Objektschutzmassnahme ausrichten.

¹⁷ Verordnung über die Beitragsleistung aus dem Fonds zur Verhütung von Elementarschäden (Elementarfondsverordnung, EFV) vom 2. Mai 2007 (SAR 673.155)

Die Frage der Kompatibilität der vorliegenden Revision mit anderen Vorschriften stellt sich nicht, da sie keine Fremdänderungen zur Folge hat. Insbesondere hat die vorliegende Revision keinen Einfluss auf baurechtliche Vorschriften.

2.6.4 Unterlassen der Präventionsobliegenheiten

Die vorgeschlagenen Rechtsfolgen bei offenkundiger Missachtung der Schadenverhütungspflicht beziehungsweise der Präventionsobliegenheit erhielten von allen Seiten Zustimmung (14 "Ja"- und sechs "eher Ja"-Stimmen).

Hauptsächlicher Kritikpunkt war folgender:

- Gebäude könnten durch Änderungen der rechtlichen Grundlage "sanierungsbedürftig" werden, auch wenn baulich keine Massnahmen ergriffen und die Nutzung nicht geändert wurden. In diesen Fällen sei ebenfalls den Prinzipien der Verhältnismässigkeit zu folgen.

Zu diesem Kritikpunkt kann Folgendes festgehalten werden:

Mit dem Festlegen von Schutzzielen werden keine neuen Bauvorschriften erlassen. Ein Gebäude, das über eine rechtsgültige Baubewilligung verfügt, bleibt in jedem Fall legal und wird nicht "sanierungsbedürftig". Die Eigentümer haben wie erwähnt die Wahl, ob sie eine Präventionsmassnahme ergreifen wollen oder nicht. Es wird auf die entsprechenden Ausführungen unter Ziffer 3.3.2 verwiesen.

3. Elementarschadenprävention: Objektschutzmassnahmen und Obliegenheiten der Versicherten

3.1 Ist-Situation

Im Zug der globalen Klimaveränderung sind in den letzten Jahren die Schäden aus Elementarereignissen stark angestiegen. In den Jahren 1999, 2005 und 2007 verzeichneten die Gebäudeversicherungen schweizweit, so auch die AGV, Elementarschäden in einem vorher nicht erreichten Ausmass. Die immer häufiger auftretenden, verheerenden Unwetter belegen ebenso wie wissenschaftliche Studien, dass in Zukunft mit zunehmend schweren, teils grossflächigen Elementarereignissen gerechnet werden muss. Angesichts dieser besorgniserregenden Perspektive besteht ein gewichtiges öffentliches und volkswirtschaftliches Interesse, die Elementarschadenprävention nachhaltig zu verbessern.

Der Schutz der Bevölkerung vor Naturgefahren ist im Bundes- und kantonalen Recht einlässlich geregelt. Die dem Gemeinwesen obliegende Flächenvorsorge (raumplanerische Erfassung von Naturgefahren, Massnahmen des übergeordneten Gefahrenschutzes) vermag indessen nicht zu verhindern, dass für einzelne Liegenschaften ein mehr oder minder grosses Elementarschaden-Restrisiko verbleibt. Zudem hat die Gefahrenprävention der öffentlichen Hand lediglich die gravitativen Gefahren zum Gegenstand (Hochwasser, Erdbeben, Felssturz unter anderem), nicht aber die meteorologischen Gefahren (Sturm, Hagel, Schneeeis etc.). Ein verstärkter Schutz lässt sich letztlich nur durch konkrete bauliche Massnahmen erzielen, die am Objekt selber ansetzen. Das Ergreifen solcher Objektschutzmassnahmen liegt grundsätzlich in der Eigenverantwortung der betroffenen Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer selber.

Heute hat sich allgemein die Auffassung durchgesetzt, dass Elementarschadenprävention nur im Verbund von übergeordneter Flächenvorsorge und konkretem Objektschutz wirksam und effizient gestaltet werden kann. Diese Erkenntnis ist verhältnismässig jung. Im 20. Jahrhundert herrschte die Vorstellung, dass ein nach den Regeln der Baukunde erstelltes Gebäude grundsätzlich hinlänglich Schutz vor Elementarereignissen bietet. Entsprechend findet sich in den meisten Kantonen, so auch im Kanton Aargau, keine Regelung, die den Objektschutz umfassend normieren würde.

Das geltende Recht enthält nur einige wenige Bestimmungen, die sich ausdrücklich oder implizit mit dem Objektschutz befassen:

Erst seit dem 1. Januar 2008 schreibt das Baugesetz in § 52 Abs. 1 vor, dass eine Baute "genügend sicher vor Naturgefahren" erstellt werden muss. Auf bestehende Gebäude entfaltet diese Vorschrift keine Wirkung. Sie ist zudem sehr unbestimmt und entsprechend ergänzungs- und präzisierungsbedürftig.

Das Gebäudeversicherungsgesetz statuiert zwar in § 22 eine Schadenabwendungspflicht. Diese Vorschrift hat indessen, entsprechend der Kapitelüberschrift ("Pflichten im Schadenfall"), lediglich die Abwehr unmittelbar drohender Schadenereignisse zum Gegenstand¹⁸ und damit bloss einen sehr beschränkten Anwendungsbereich. Das Gebäudeversicherungsgesetz kennt keine eigentliche Präventionspflicht, welche über die Zeitphase im Vorfeld des Versicherungsfalls hinausreicht und die Eigentümerinnen und Eigentümer allgemein dazu anhält, einen eigenen Beitrag zur Vermeidung oder Reduktion der Gefährdung durch die versicherten Elementarereignisse zu leisten. Das Gesetz begnügt sich damit, die Eigenvorsorge durch finanzielle Anreize zu fördern, indem es der AGV ermöglicht, aus dem Elementarschadenfonds Beiträge an die Kosten von baulichen Schutzmassnahmen für einzelne bestehende Gebäude auszurichten (§ 40 lit. b GebVG).

Wo aufgrund des Standorts, der Bauart oder des Zustands des Gebäudes eine besondere Schadensgefahr besteht, kann die AGV heute einzig als ultima ratio den Ausschluss aus der Versicherung verfügen (§ 10 Abs. 1 lit. c und d GebVG). Zuvor hat sie der Eigentümerin oder dem Eigentümer eine angemessene Frist zur Mängelbehebung anzusetzen (§ 10 Abs. 3 GebVG). Einzig in diesem sehr beschränkten Rahmen kann die AGV vom Versicherten Schadenverhütungsmassnahmen verlangen und entsprechende gefahrenpräventive Obliegenheiten festsetzen.

Keine weiterführende Handhabe für die Durchsetzung von Objektschutzmassnahmen bietet schliesslich die Pflicht zur ordnungsgemässen Erstellung und Unterhaltung der Gebäude, welche implizit den Deckungsausschlüssen wegen mangelhafter Konstruktion (§ 12 Abs. 2 lit. f GebVG) und mangelhaftem Unterhalt (§ 12 Abs. 2 lit. g GebVG) zugrunde liegt. Die Tragweite und Revisionsbedürftigkeit dieser Bestimmungen wurde bereits vorstehend (Kapitel 2) eingehend erörtert.

¹⁸ Vgl. (05.277) Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 26. Oktober 2005, Gesetz über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG), Bericht und Entwurf zur 1. Beratung, S. 23.

3.2 Handlungsbedarf

3.2.1 Notwendigkeit vermehrter Präventionsbemühungen seitens der Versicherten

Der Erfolg der öffentlich-rechtlichen Feuerversicherung basiert wesentlich auf der Verbindung von Versicherung und Brandprävention. Die umfassende Regelung des vorbeugenden Brandschutzes führt zu einem günstigen Schadensverlauf und garantiert tiefe Prämien. Zudem wird dem Gedanken der Solidarität der Versicherten in optima forma Rechnung getragen, indem jeder in einem klaren gesetzlichen Rahmen das Seine zur Schadenverhütung beizutragen hat.

Die Elementarschadenprävention befindet sich diesbezüglich noch in einer Entwicklungsphase. Aufgrund der verschärften Risikosituation im Elementarbereich besteht jedoch ein dringender Handlungsbedarf. Ohne vermehrte Präventionsbemühungen, insbesondere auch seitens der Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer, wird mittelfristig eine markante Erhöhung der Prämien unumgänglich sein. Langfristig ist die Finanzierbarkeit und Rückversicherbarkeit auch im Rahmen der interkantonalen Solidarität in Frage gestellt.

Die Elementarschadenversicherung ist Teil des öffentlichen wie des privaten Risikomanagements. Für die Versicherten ist das Schadenrisiko durch die gegebene Elementardeckung im Allgemeinen hinreichend abgedeckt. Im geltenden System haben sie keinen Anlass, Schutzvorkehrungen zu treffen, welche über den ordentlichen Unterhalt hinausreichen. Objektschutzmassnahmen werden zwar in einem gewissen Umfang gefördert, letztlich aber auf rein freiwilliger Basis ergriffen. Dadurch wird zugleich der Gedanke der Solidarität strapaziert, indem der Untätige über Gebühr von der Eigeninitiative anderer Versicherter profitiert.

Will man im Elementarbereich der existenziellen Grundsicherung im Sinn des "service public" wie auch dem Solidaritätsprinzip gerecht werden, sind stärkere gesetzliche Anreize nötig, um die Versicherten zu einem gefahrenpräventiven Handeln zu bewegen. Ohne entsprechende Bestimmungen wird die Schadenempfindlichkeit von Gebäuden nur in ungenügendem Mass abnehmen und ist mit einer weiterhin zunehmenden Elementarschadenbelastung zu rechnen. Das grundlegende Ziel der kantonalen Monopolversicherung, die umfassende Deckung von Elementarschäden für alle zu günstigen Prämien, gerät dadurch zwangsläufig in Gefahr.

3.2.2 Ungenügen der gegenwärtigen Regelung

Die wenigen Bestimmungen, die sich mit der Gefahrenprävention seitens der Eigentümerinnen und Eigentümer befassen, sind in mehrfacher Hinsicht ungenügend:

Für Neubauten fehlen klare Vorgaben, die Auskunft darüber geben würden, welche Anforderungen im Hinblick auf die Sicherheit vor Naturgefahren zu erfüllen sind. Darüber wann eine Baute gemäss § 52 Abs. 1 BauG "genügend sicher vor Naturgefahren" ist, wird sich häufig trefflich streiten lassen. Es besteht diesbezüglich eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Bei Bauten, die in der einen oder anderen Hinsicht ein gewisses Standard-Niveau unterschreiten, hat die AGV ihrerseits nur ein rudimentäres Sanktionsinstrumentarium. Sie kann mithin bloss im Rahmen von § 10 GebVG, das heisst einzig in besonders gravierenden Fällen, nachträglich Objektschutzmassnahmen verlangen, und es steht ihr im Unterlassungsfall als Rechtsfolge lediglich der Ausschluss aus der Versicherung offen, der immer erst als ultima ratio in Betracht zu ziehen ist. Eine differenzierte Lösung ist nicht möglich.

Bei bestehenden Gebäuden basiert der Objektschutz gegenwärtig auf der freiwilligen Initiative der Versicherten. Es besteht keine Pflicht und entsprechend auch kein wirklicher Anreiz, Massnahmen zum Schutz des Gebäudes zu ergreifen. Die Versicherten kommen in der Regel auch dann in den Genuss der vollen Versicherungsleistung, wenn sie nicht schadenpräventiv handeln. Das Risiko "unsolidarisch handelnder" Eigentümerinnen und Eigentümer wird auf die Gemeinschaft der Versicherten übertragen. Dieses sogenannte "moralische Risiko" ist ein allgemein bekanntes Phänomen bei Versicherungen, was grundsätzlich ein öffentliches Interesse an einer verhältnismässigen staatlichen Regulierung begründen kann. Im Gegensatz zum Brandschutz sollen nicht Auflagen an Gebäuden verfügt werden. Allfällige Rechtsfolgen beziehen sich ausschliesslich auf das Versicherungsverhältnis. Damit wird mit geringst möglicher Regulierung das erwünschte Ziel erreicht (Verhältnismässigkeit staatlicher Regulierung).

3.3 Inhalt der Revision

3.3.1 Zielsetzung

Ziel der Revision ist es, die Elementarschadenbelastung im Weg eines verbesserten Objektschutzes nachhaltig zu senken und auf diese Weise sicherzustellen, dass die AGV auch in Zukunft tragbare Prämien bei guten Versicherungsleistungen anbieten kann.

3.3.2 Elementarschadenprävention als Obliegenheit der Versicherten

Die Elementarschadenprävention soll nicht mehr allein Aufgabe der AGV sein (§ 1 Abs. 1 GebVG), sondern auch Aufgabe der Versicherten. Sie sollen künftig verpflichtet sein, die notwendigen und zumutbaren Massnahmen zum Schutz ihrer Gebäude vor den versicherten Gefahren zu treffen. Im Unterlassungsfall haben sie versicherungsrechtliche Konsequenzen tragen.

Die vorgesehene Präventionspflicht hat den Charakter einer versicherungsrechtlichen Obliegenheit. Sie ist mit andern Worten nicht selbstständig (real) durchsetzbar. Ihre Verletzung zieht "lediglich" eine Schmälerung der Vertragsposition nach sich, namentlich eine Kürzung oder den Verlust der Entschädigung (dazu Ziffer 3.3.7). Diese Rechtsfolge ist Ausfluss des Äquivalenzprinzips, welches besagt, dass zwischen Leistung der Versicherten und Gegenleistung der Versicherung ein ausgewogenes Verhältnis bestehen muss. Gefahrenpräventive Obliegenheiten dienen der Aufrechterhaltung des Gleichgewichts im Versicherungsverhältnis¹⁹ und gründen damit letztlich im Gebäudeversicherungsmonopol (§ 55 Abs. 1 lit. f und § 56 Verfassung des Kantons Aargau). Den privaten Elementarschadenversicherern steht es frei, die Versicherten in den Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) zur Schadenverhütung zu verpflichten; derartige Klauseln sind denn auch allgemein üblich. In der öffentlichen Gebäudeversicherung erfordert die Präventionspflicht eine gesetzliche Grundlage, welche mit der vorliegenden Teilrevision des GebVG geschaffen werden soll.

¹⁹ SCHAER, Modernes Versicherungsrecht, 2007, § 8 N 26 und § 17 N 36.

3.3.3 Regelung der Schutzziele

Schutzziele geben vor, welche Anforderungen ein Gebäude erfüllen muss, damit in Bezug auf die versicherten Gefahren ein wirksamer Objektschutz gewährleistet ist. Die Eigentümerinnen und Eigentümer sind verpflichtet, bei Bau und Unterhalt ihrer Gebäude im Rahmen des Zumutbaren alle Massnahmen zu ergreifen, die unter den gegebenen Umständen, insbesondere mit Rücksicht auf die Gefahrenexposition der Liegenschaft, notwendig sind, um die massgebenden Schutzziele zu erfüllen.

Um diesbezüglich Rechtsklarheit zu schaffen, werden die für Bau und Unterhalt der Gebäude massgebenden versicherungsrelevanten Schutzziele definiert. Anknüpfungspunkt bilden dabei naturgemäss die anerkannten Regeln der Baukunde. So ergibt sich zum Beispiel das Schutzziel hinsichtlich der Widerstandskraft eines Gebäudes gegenüber Sturm und Schneedruck aus der einschlägigen Tragwerksnorm der SIA. Zu beachten ist allerdings, dass nicht für alle versicherten Gefahren auch spezifische Baunormen bestehen, so insbesondere nicht für die Gefahren Hochwasser und Hagel, welche praktisch besonders bedeutsam sind. Noch ausgeprägter ist das Problem bei bestehenden Gebäuden, bei denen je nach Errichtungszeitpunkt einschlägige Bauregeln gänzlich fehlen können. Die vorhandenen Lücken sollen im Zug der anstehende Revision gefüllt werden, wobei zwischen neuen und bestehenden Gebäuden zu differenzieren sein wird. Die Festlegung von solchen im Wesentlichen technischen Bestimmungen erfolgt auf Stufe Verordnung durch den Regierungsrat. Er kann dabei die Richtlinien anerkannter Fachverbände zur Elementarschadenprävention verbindlich erklären. In Frage stehen hier neben den einschlägigen Normen des SIA namentlich die Wegleitungen "Objektschutz gegen gravitative Naturgefahren" und "Objektschutz gegen meteorologische Naturgefahren" der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF), welche die fachtechnische Grundlage für die Beurteilung der notwendigen Objektschutzmassnahmen und deren Kosten-Nutzen-Verhältnis liefern.

3.3.4 Präventionspflicht bei Neubauten

Ein Gebäude muss "genügend sicher vor Naturgefahren" erstellt werden (§ 52 Abs. 1 BauG). Die Eigentümerinnen und Eigentümer sind damit von Gesetzes wegen verpflichtet, die massgebenden Schutzziele einzuhalten. Die Frage der Zumutbarkeit stellt sich hier nicht. Sie kann allenfalls aktuell werden, wenn sich im Nachhinein, etwa anlässlich der Schätzung des Versicherungswerts nach Bauvollendung, zeigt, dass in der einen oder andern Hinsicht eine gebotene Objektschutzmassnahme unterblieb und vom Versicherten zwecks Einhaltung des Schutzziels nachgeholt werden sollte. Soweit der Versicherte die Unterlassung selber verantworten muss, bleibt ihm der Einwand der Unzumutbarkeit verwehrt. Dies wird jedoch vielfach nicht der Fall sein, da die Eigentümerin oder der Eigentümer sich die (regelmässig schuldhaft) Unterlassung des Architekten oder Bauunternehmers nach allgemeinen versicherungsrechtlichen Grundsätzen nicht anzurechnen lassen braucht. Zu berücksichtigen ist indessen, dass der Versicherte unter Umständen auf die fehlbaren Baufachleute oder die Verkäuferschaft Rückgriff nehmen kann (zum Beispiel Kürzung Architektenhonorar, werk- oder kaufvertraglicher Gewährleistungsanspruch). Insoweit ihm ein solches Rückgriffsrecht offen steht, hat er sich auf diesem Weg schadlos zu halten und ist der Einwand der Unzumutbarkeit nicht zu hören.

3.3.5 Präventionspflicht bei bestehenden Gebäuden

Bei bestehenden Gebäuden steht die Pflicht zum Ergreifen baulicher Objektschutzmassnahmen in einem gewissen Spannungsverhältnis zur verfassungsrechtlichen Besitzstandsgarantie, derzufolge ein Gebäude in seiner inneren und äusseren Gestaltung grundsätzlich Bestandesschutz hat und im bisherigen Umfang genutzt werden kann, auch wenn es wegen seither erfolgter Rechtsänderung nicht mehr oder nicht mehr gleich gebaut werden dürfte. Eingriffe in die Besitzstandsgarantie haben in jedem Fall den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. Die vorgesehene Präventionspflicht bleibt deshalb auf notwendige und (insbesondere finanziell) zumutbare Massnahmen beschränkt. In diesem Rahmen hält sie vor der Besitzstandsgarantie ohne Weiteres stand²⁰, zumal die Präventionspflicht ihrer Natur nach bloss eine Obliegenheit der Versicherten darstellt und die Rechtsfolge dementsprechend nicht in der Realexekution (Ersatzvornahme im Unterlassungsfall) besteht, sondern in einem versicherungsrechtlichen Nachteil; und zudem im Regelfall auch die Voraussetzungen für die Ausrichtung eines Unterstützungsbeitrags aus dem Fonds zur Verhütung von Elementarschäden erfüllt sind.²¹

Notwendig wären Objektschutzmassnahmen namentlich im Nachgang zu einem Schadereignis, bei vorbelasteten Gebäuden (Schadenerfahrung) sowie bei als gefährdet bekannten Standorten, die nach der Schadenstatistik der AGV auch ausserhalb der raumplanerisch relevanten Gefahrengebiete liegen können. In der Tat ist es nicht sinnvoll, immer wieder die gleichen oder mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu erwartende Schäden zu bezahlen, wenn der Schadeneintritt mit wenig Aufwand verhindert werden könnte. Die Praxis zeigt, dass häufig bereits mit geringen Kosten ein effizienter Schutz zu bewerkstelligen ist, beispielsweise durch Terrainanpassungen, verbesserte Gebäudeabdichtungen, erhöhte Lichtschächte oder Gebäudeöffnungen sowie verstärkte Verankerung von Öltanks. Im Schnitt liegen die Kosten für Objektschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden bei rund Fr. 5'000.–, wobei die Versicherten aus dem Elementarschadenfonds einen Beitrag von bis zu 40 % der Investitionskosten erhalten können. Soweit kleinere bauliche Schutzvorkehrungen ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, wird die Zumutbarkeit der Massnahme prinzipiell zu bejahen sein.²²

3.3.6 Anordnung von Objektschutzmassnahmen durch die AGV

Die AGV soll die Möglichkeit erhalten, in begründeten Fällen konkrete Schutzmassnahmen anordnen und damit für das betreffende Versicherungsverhältnis Klarheit schaffen zu können. Der Objektschutz bleibt freilich in der Eigenverantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer, welche unabhängig von einer Intervention der AGV zur Schadenprävention verpflichtet sind. Die für den Unterlassungsfall vorgesehenen versicherungsrechtlichen Nachteile (dazu nachstehend Ziffer 3.3.7) werden dabei zweifellos eine gewisse lenkende Wirkung entfalten. Eine systematische Überprüfung des gesamten Gebäudebestands ist insofern entbehrlich; sie wäre zudem mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Der Vollzug wird sich vernünftigerweise auf solche Fälle beschränken, in denen die AGV mit einem Gebäude konkret befasst ist, das heisst bei der Schätzung, im Schadenfall oder bei der Prüfung

²⁰ Vgl. K. WILLI, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone, Diss. Zürich 2003, S. 49 sowie S. 43 N 77.

²¹ Vgl. § 40 lit. b GebVG sowie die Bestimmungen der EFV.

²² In diesem Sinn wird etwa in Art. 32 Abs. 1 der Gebäudeversicherungsverordnung des Kantons St. Gallen unter dem Titel "Schadenverhütung" ausdrücklich festgestellt, dass einfache Schutzvorkehrungen gegen versicherte Elementargefahren zum ordnungsgemässen Gebäudeunterhalt gehören

von Standorten, welche aufgrund der Gefahrenkarte oder der Schadenerfahrung besonders gefahrenexponiert sind.

3.3.7 Rechtsfolgen

Das geltende Recht enthält wie erwähnt bloss ein sehr rudimentäres Sanktionsinstrumentarium, welches allzu sehr dem "Alles-oder-Nichts-Prinzip" unterliegt (Ausschluss aus der Versicherung in besonders gravierenden Fällen, Deckungsausschluss bei Konstruktions- und Unterhaltsmängeln). Neu soll eine Regelung geschaffen werden, die es im Sinne des Äquivalenzprinzips erlaubt, den Anforderungen der Elementarschadenprävention in differenzierter Weise Rechnung zu tragen:

Soweit ein Gebäude die massgebenden versicherungsrelevanten Schutzziele einhält, bleibt es bei der bisherigen Regelung. Der Versicherte erhält die volle Ersatzleistung abzüglich eines Selbstbehalts von Fr. 300.–, der im Versicherungsfall von allen Eigentümerinnen und Eigentümern in gleicher Weise zu übernehmen ist. Dieser Mindestselbstbehalt dient hauptsächlich der Einsparung von Verwaltungskosten, indem er die Versicherten Bagatellschäden selber tragen lässt.

Werden die Schutzziele in Bezug auf eine oder mehrere der versicherten Gefahren unterschritten, besteht insoweit naturgemäss eine erhöhte Schadengefahr. Diese soll künftig mit einem risikobezogenen Selbstbehalt ausgeglichen werden, und zwar unabhängig davon, ob die versicherte Person schuldhaft gegen die Schadenverhütungspflicht verstossen hat oder nicht, also etwa auch und gerade bei versteckten Konstruktions- und Unterhaltsmängeln sowie bei Unzumutbarkeit der Schadenprävention. Die neue Selbstbehaltsregelung bezweckt nicht die Sanktion eines Fehlverhaltens, sondern den Risikoausgleich. Das Privileg, trotz eines für den Schadenseintritt relevanten Konstruktions- oder Unterhaltsmangels die Versicherungsleistung zu erhalten oder notwendige Schutzmassnahmen wegen mangelnder Zumutbarkeit nicht ergreifen zu müssen, soll der besonderen Gefahrenlage entsprechend mit einem höheren Selbstbehalt abgegolten werden. Damit ist sichergestellt, dass das betreffende Risiko nicht von der Solidargemeinschaft der Versicherten im Weg eines generell höheren Prämiensatzes getragen werden muss.

Bei bestehenden Gebäuden ist allerdings eine Differenzierung angezeigt: Soweit kein Konstruktions- oder Unterhaltsmangel in Frage steht, das heisst in denjenigen Bereichen, in denen keine einschlägigen Baunormen vorhanden sind und neu (versicherungsrelevante) Schutzziele formuliert werden, trifft die AGV aufgrund ihrer Monopolstellung und ihrer Fachkunde eine gewisse Aufklärungspflicht. Entsprechend soll in diesen Bereichen ein erhöhter Selbstbehalt infolge eines gegebenen Schutzdefizits erst nach vorgängiger Information greifen. Da eine flächendeckende Prüfung der Gebäude auf Schutzdefizite wie erwähnt unverhältnismässig wäre, wird die Information über Schutzdefizit und Selbstbehalt sinnvollerweise dann erfolgen, wenn die AGV konkret mit einem Gebäude befasst ist, das heisst namentlich anlässlich einer Schätzung, bei der Prüfung gefahrenexponierter Standorte oder im Schadenfall für zukünftige Schadenereignisse. Diese Information erfolgt dabei nicht in der Form einer Verfügung. Der Selbstbehalt wird erst in einem allfälligen späteren Schadenfall verbindlich festgelegt. Bis dahin besteht die Möglichkeit der Beseitigung des festgestellten Schutzdefizits, womit zugleich auch der Selbstbehalt entfällt.

Der Rahmen der Selbstbehalte wird im Gesetz definiert. Mit Rücksicht auf den vom Bundesgericht aufgestellten Grundsatz einer in sich kohärenten Gesamtassekuranz orientiert sich der Revisionsentwurf dabei an der in der privaten Elementarschadenversicherung geltenden Regelung. Der Selbstbehalt beträgt hier 10 % der Entschädigung, für Wohn- und landwirtschaftliche Gebäude mindestens aber Fr. 1'000.– und höchstens Fr. 10'000.–, für alle übrigen Gebäude mindestens Fr. 2'500.– und höchstens Fr. 50'000.– (Art. 175 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 und 2 AVO). Während die Aufsichtsverordnung in dieser Weise den Selbstbehalt für das private Versicherungsverhältnis zwingend festschreibt, stecken der Prozentsatz von 10 % und die angeführten Höchstbeträge für die AGV lediglich den maximalen Rahmen ab, innerhalb welchem sie eine der Schadengefahr angemessene Abstufung vornehmen kann.

Wer notwendige und zumutbare Schutzvorkehrungen nicht ergreift, soll zusätzlich zum erhöhten Selbstbehalt eine Kürzung der Versicherungsleistung vergegenwärtigen müssen. Zur besseren Durchsetzbarkeit wird § 27 Abs. 2 GebVG dahingehend präzisiert, dass die offenkundige Missachtung der Schadenverhütungspflicht eine dem Verschulden entsprechende Leistungskürzung nach sich zieht. Dies wird etwa zu bejahen sein, wenn die versicherte Person einen leicht erkennbaren Konstruktions- oder Unterhaltsmangel nicht behebt, trotz bekannter Gefährdung (zum Beispiel nach einem Schadenereignis am Gebäude oder in der Nachbarschaft, aufgrund der Schadenerfahrung oder der Gefahrenkarte) notwendige und zumutbare Objektschutzmassnahmen nicht ergreift oder entgegen der Anordnung der AGV die verlangten Schutzvorkehrungen nicht trifft. In besonders gravierenden Fällen kommt in Anwendung von § 27 Abs. 1 GebVG auch der gänzliche Verlust der Versicherungsleistung in Betracht.

Kein Ersatz wird schliesslich geleistet, wenn das beschädigte Gebäude die versicherungsrelevanten Schutzziele in einem Masse unterschreitet, dass von einem wesentlichen Konstruktions- oder Unterhaltsmangel ausgegangen werden muss (dazu vorstehend Kapitel 2).

3.3.8 Abgelehnte Massnahmen

Die Ausdifferenzierung des Objektschutzes, die Präventionsobliegenheiten der Versicherten sowie die Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung der Obliegenheiten sind Regelungsgegenstände, die eng miteinander verbunden sind und sinnvollerweise auch zusammen normiert werden. Angesichts der Zielsetzung der Revision, der Schutzrichtung (Sachwertschutz) und der angesprochenen öffentlichen Interessen drängt es sich dabei auf, die Regelung im Gebäudeversicherungsgesetz zu treffen.

Andere denkbare Regelungsvarianten wurden deshalb nicht weiter verfolgt, so namentlich ein eigenes Elementarschadenpräventionsgesetz beziehungsweise ein Umbau des Gesetzes über den Brandschutz (Brandschutzgesetzes; SAR 585.100) in ein Brand- und Elementarschadenschutzgesetz nach dem Vorbild des Kantons Jura.²³ Es ist nicht zu übersehen, dass die Brandgefahr von ihrer Dimension her nicht mit den Elementargefahren vergleichbar ist; sie ist allgegenwärtig und immer auch mit einer Gefährdung von Leib und Leben sowie derjenigen benachbarter Liegenschaften verbunden. Der Polizeigüterschutz verlangt hier förmlich nach Bewilligungen und effektiven Kontrollen durch eine fachkompetente Behörde. Im Elementarbereich wäre ein solcher "Apparat" unverhältnismässig. Zudem müssten die versicherungsspezifischen Belange dennoch im Gebäudeversicherungsgesetz normiert werden.

²³Loi sur la protection contre les incendies et les dangers naturels (871.1).

Aus ähnlichen Überlegungen fällt auch eine Regelung im Baugesetz nicht in Betracht. Gegenstand der Baurechtsgesetzgebung sind polizeirechtsrelevante Sachverhalte, insbesondere die Personensicherheit sowie die Sicherheit von Nachbarliegenschaften. Im Elementarbereich wird der polizeilichen Gefahrenabwehr im Prinzip bereits durch die gefahrengebiets-spezifischen Schutzvorschriften sowie die von der Bauherrschaft zu beachtenden Regeln der Baukunde, insbesondere die Tragwerksnormen der SIA, genüge getan. Eine darüber hinausgehende Normierung, welche für den Schutz des Sachwerts von Gebäuden verbindliche Vorgaben macht, wäre sachfremd und würde zu unangemessenen Ergebnissen führen. So wäre es zum Beispiel widersinnig, eine Baubewilligung zu verweigern, nur weil die vom Bauherrn gewählten Materialien nicht den vorgeschriebenen Hagelwiderstand aufweisen. Dazu kommt, dass dem Baurecht eine Anpassungspflicht für bestehende Bauten fremd ist.

Dasselbe Ziel wie mit der Einführung eines Selbstbehalts (Risikoausgleich) liesse sich versicherungstechnisch auch mit einem Prämienzuschlag anstreben, was indessen aufgrund der tiefen Prämien der AGV wenig sinnvoll wäre und zudem auch nicht die gewünschte Lenkungswirkung entfalten würde. Im Kanton Zürich beispielsweise hat die Gebäudeversicherung die Möglichkeit, bei einer erhöhten Schadengefahr bis zum fünffachen Betrag der Grundprämie einen Zuschlag zu erheben. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass selbst dieser Zuschlag nicht die erwünschte Wirkung zeigt.

3.4 Auswirkungen

Die Revision wird zu vermehrten Präventionsbemühungen seitens der Versicherten führen und mittelfristig eine erhebliche Verbesserung des Objektschutzes nach sich ziehen. Mit der Festlegung risikobezogener Selbstbehalte einerseits, der vorgeschlagenen Präventionsobliegenheit und den damit verbundenen versicherungsrechtlichen Konsequenzen andererseits, werden für die Eigentümerinnen und Eigentümer starke Anreize geschaffen, die massgebenden Schutzziele nach Möglichkeit einzuhalten und die nach den Umständen gebotenen Schutzvorkehrungen zu ergreifen, sei es, um im Schadenfall keinen erhöhten Selbstbehalt zu tragen, sei es, weil sie bei Missachtung der Schadenverhütungspflicht nicht nur Gefahr laufen, eine empfindliche Kürzung der Versicherungsleistung hinnehmen zu müssen, sondern zudem auch die Möglichkeit verlieren, einen Unterstützungsbeitrag aus dem Elementarschadenfonds zu erhalten. Alles in allem ist zu erwarten, dass die Elementarschadenbelastung ähnlich wie im Bereich des Brandschutzes nachhaltig gesenkt wird, sich dadurch eine markante Erhöhung der Prämien vermeiden lässt und die Finanzierbarkeit und Rückversicherbarkeit der Elementarschadenversicherung gewährleistet bleibt.

3.5 Ressourcenbedarf

Die Revision beinhaltet keine Aufgaben, die nicht mit den gegebenen finanziellen und personellen Mitteln bewältigt werden können. Sie ist im Vollzug kostenneutral.

3.6 Ergebnisse der Anhörung

3.6.1 Festlegung von Schutzzielen

Die SVP, der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber und zwei Gemeinden lehnen die Vorlage mit "Nein" ab, die EVP mit "eher Nein". Im Übrigen wird der Vorlage zugestimmt.

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

- Der Verwaltungsrat der AGV darf nicht allein verbindliche Schutzziele für den Bau und Unterhalt von Gebäuden definieren und anordnen.
- Unklar ist, ob der Versicherte erst bei der Schadenabrechnung in einem Schadenfall feststellt, dass er die versicherungstechnischen Schutzziele nicht oder nur teilweise erfüllt oder ob dies vorgängig allen Versicherten einzeln eröffnet wird. Unklar ist auch die Form, in der dies eröffnet wird (Brief oder Verfügung?).
- Bei bestehenden Gebäuden muss die Besitzstandsgarantie gelten. Die Verhältnismässigkeit von wirklich nötigen Präventionsmassnahmen muss zwingend eingehalten werden.

Zu diesen Kritikpunkten kann Folgendes festgehalten werden:

Die Kritik an der Zuständigkeit des Verwaltungsrats der AGV zum Festlegen der Schutzvorschriften wurde aufgenommen. Neu soll der Regierungsrat als zuständige Instanz dieselben mittels Verordnung festlegen. Botschaft und Gesetzesentwurf wurden entsprechend angepasst.

Im Rahmen der Zumutbarkeit wird auch die Verhältnismässigkeit geprüft. Der Begriff "Zumutbarkeit" umfasst auch die Verhältnismässigkeit. Im Weiteren wird auf die Ausführungen unter Ziffern 3.3.4 und 3.3.5 sowie auf die Erläuterungen zu § 12 Abs. 4 in der Botschaft verwiesen.

Die Frage des Vollzugs wird in Ziffer 2.6.3 ausführlich erläutert.

Es darf grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass Gebäude fachmännisch gemäss den Bauvorschriften erstellt sind. Wo dies der Fall ist, sind die diesbezüglichen Schutzziele für neuere Bauten erfüllt. Namentlich bei den versicherten Gefahren Hagel und Erdbeben fehlen konkrete baurechtliche Bestimmungen. Versicherungsrechtliche Vorschriften dienen dem Sachgüterschutz (zum Beispiel den Gebäuden), während baurechtliche Vorschriften primär den Schutz von "Leib und Leben" bezwecken. Dementsprechend müssen Letztere weiter gehen als die versicherungstechnischen Schutzziele der Gebäudeversicherung. Unter diesem Gesichtspunkt sind auch die Schutzziele jener versicherten Gefahren zu definieren, für die es keine baurechtlichen Vorschriften gibt.

Bezüglich der Besitzstandsgarantie wird auf die Ziffern 2.6.2, 3.3.4 und 3.3.5 verwiesen.

3.6.2 Versicherungsrechtliche Konsequenzen bei Nichteinhalten der Schutzziele

Zustimmung fand der Vorschlag, dass das Nichteinhalten der vorgegebenen Schutzziele versicherungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen soll (13 "Ja"-Stimmen und sieben "eher Ja"-Stimmen).

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

- Den Versicherten sind allfällige Selbstbehalte anlässlich von Schutzzielüberprüfungen bekannt zu geben sind.
- Verschiedene Unternehmungen, wie etwa auch Landwirtschaftsbetriebe, haben aufgrund der Beschaffenheit der Materialien oder der Lage der Gebäude (zum Beispiel abgelegene Betriebsgebäude) ein erhöhtes Risiko zu tragen. Dies muss beim Festlegen eines Selbstbehalts zwingend berücksichtigt werden.
- Die Einführung von variablen Selbsthalten darf bei altrechtlichen Bauten nicht zu unbotmässigen Belastungen führen (Gefahr des "Verlotternlassens" von Bauten).

Zu diesen Kritikpunkten kann Folgendes festgehalten werden:

Versicherte, deren Gebäude Schutzziele nicht erfüllen, müssen im Schadenfall höhere Selbstbehalten in Kauf nehmen. Neu wird in § 23 Abs. 3 die Mindest- und die Höchstlimite der Selbstbehalte festgelegt. Die Schutzziele dienen ausschliesslich als Abgrenzungskriterien bei der Frage, ob Präventionsmassnahmen erforderlich sind oder nicht. Es handelt sich somit nicht um baupolizeiliche Vorschriften. Letztere sind für die Rechtmässigkeiten von Bauten einschlägig, und nicht die versicherungsrechtlichen Schutzziele.

Werden die massgebenden Schutzziele unterschritten geht dies einher mit einer erhöhten Schadengefahr. Diese soll im Sinne des Äquivalenzprinzips mit einem dem Risiko angemessenen Selbstbehalt ausgeglichen werden. Der AGV wird deshalb die Kompetenz eingeräumt, innerhalb eines gesetzlich vorgegebenen Rahmens nach Schadengefahr abgestufte Selbstbehalte festzulegen. Die Selbstbehalte werden entsprechend der Schadenerwartung unabhängig vom Gebäudetyp (Landwirtschaft, Gewerbe usw.) festgelegt.

3.6.3 Selbstbehalt

Die Regelung, dass die AGV für Gebäude mit erhöhter Schadengefahr risikobezogene Selbstbehalte festlegen kann, wurde mehrheitlich gutgeheissen (neun "Ja"-Stimmen, fünf "eher Ja"-Stimmen). Der Bauern- und der Hauseigentümergeverband lehnen sie mit "eher Nein" ab. Insgesamt vier Stimmen (EVP, zwei Gemeinden und der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber) sprachen sich mit "Nein" dagegen aus.

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

- Die Gründe für den Selbstbehalt sind einheitlich zu regeln und der gesetzliche Rahmen ist enger zu fassen. Zudem hat die AGV vor Beginn des Vertragsverhältnisses entsprechend zu informieren.
- Einerseits wird der maximale Selbstbehalt als zu gering eingestuft, andererseits als zu hoch. Zudem soll eine Regelung für Härtefälle getroffen werden. Gefordert wird auch die Prüfung einer Mischform von Prämienerrhöhung und Selbstbehalt.
- Gebäude in risikobehafteten Situationen dürfen nicht zulasten der Solidargemeinschaft privilegiert werden. Es ist Sache der Eigentümerschaft, das Risiko herabzusetzen oder auf Versicherungsleistungen im Schadenfall zu verzichten.

Zu diesen Kritikpunkten kann Folgendes festgehalten werden:

Versicherte müssen höhere Selbstbehalte tragen, wenn ihre Gebäude die versicherungsrechtlich relevanten Schutzziele nicht erfüllen. Die Schutzziele werden vom Regierungsrat in der Verordnung zum Gebäudeversicherungsgesetz festgelegt. Ihre einheitliche Regelung ist somit gewährleistet. Dem Vorschlag des Bauernverbands, die Selbstbehalte auf 5 % beziehungsweise auf maximal Fr. 5'000.– festzusetzen, kann nicht gefolgt werden. Die höheren Selbstbehalte sollen die Eigentümerinnen und Eigentümer dazu motivieren, nötige Massnahmen umzusetzen. Würden die Selbstbehalte derart tief angesetzt, sähen sich die Eigentümerinnen und Eigentümer kaum dazu veranlasst, Massnahmen zu ergreifen.

Das Definieren von Schutzzielen dient den Präventionsbemühungen im Elementarbereich und ist somit auf diesen beschränkt. Es ist zwar denkbar, dass Selbstbehalte zu Härtefällen führen könnten. Diese können aber auch mit entsprechenden Zahlungsmodalitäten gelöst werden. Zudem ist die vorgesehene Selbstbehaltsregelung vergleichbar mit jener der Privatassekuranz und ist im Bereich des Mindestselbstbehalts sogar wesentlich milder: § 23 Abs. 2 GebVG sieht nur einen Mindestselbstbehalt von Fr. 300.– vor. Das VVG sieht demgegenüber für Gebäude, die Wohn- und Landwirtschaftszwecken dienen einen Mindestselbstbehalt von Fr. 1'000.–, für alle übrigen Gebäude Fr. 2'500.– vor. Der Vergleich zur Privatassekuranz zeigt, dass die vorgeschlagene Selbstbehaltsregelung angemessen ist. Würden die Selbstbehalte tiefer angesetzt, fiel zudem der Anreiz zum Ergreifen von Präventionsmassnahmen weg. Die vorgesehenen Limiten sind somit nötig, damit das System von Wahlfreiheit bezüglich Präventionsmassnahmen und höheren Selbsthalten als Anreizsystem greifen kann. Die ohnehin sehr tiefen Prämien bei der AGV zu erhöhen, stellt keinen Anreiz dar. Selbst wenn man die Prämien um 100 % erhöhen würde, stiegen diese zum Beispiel bei einem Versicherungswert von 0,5 Millionen Franken nur um rund Fr. 190.– im Jahr, was kaum Anreiz genug wäre, um Präventionsmassnahmen zu ergreifen.

Bezüglich der Information zu Schutzzielen und Selbsthalten wird auf die vorgängigen Ausführungen und die Botschaft verwiesen (insbesondere Ziffer 3.3.7).

Bei Neubauten in gefährdeten Gebieten wird über die Verpflichtung der Bauherrschaft, einen Hochwasserschutznachweis zu erbringen, sichergestellt, dass entsprechende Massnahmen ergriffen werden. Die AGV prüft diesen Hochwasserschutznachweis und wird zukünftig auch auf die Konsequenzen bei Nichteinhalten der Schutzziele hinweisen. Das Einhalten sollte damit bei Neubauten gewährleistet sein, da bei diesen bereits von Beginn weg die Risiken bekannt sind und diese bereits in der Planungsphase berücksichtigt werden können. Das Nichteinhalten des Hochwasserschutznachweises dürfte in der Regel als Verschulden qualifiziert werden, was neben dem Selbstbehalt auch zu einer Kürzung führen könnte.

Es kann zutreffen, dass die Solidargemeinschaft der Versicherten aufgrund der vorgeschlagenen Obergrenze des Selbstbehalts in Schadenfällen von sehr risikobelasteten Gebäuden letztlich einen Teil der Kosten zu tragen hat. Grundsätzlich ist dies aber das Geschäftsmodell einer jeden Versicherung. Würde man die Folgen der Verwirklichung eines Risikos selber tragen müssen, würde man sich nicht dagegen versichern. Schon gar nicht dürfte eine Verpflichtung dazu bestehen. Als öffentlich-rechtliches Unternehmen, das dem Solidaritätsgedanken verpflichtet ist, muss gerade diesem Umstand angemessen Rechnung getragen werden. Zu bedenken ist zudem, dass dieses Risiko nach der heute geltenden Gesetzge-

bung voll zulasten der Solidargemeinschaft der Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer geht. Die vorgeschlagene neue Bestimmung stellt somit eine ausgewogene Lösung zwischen Entlastung der Solidaritätsgemeinschaft und Risikoübernahme durch die Versicherten dar, nämlich dort, wo mit zumutbaren Massnahmen ein "unmoralischer Risikotransfer" vernünftigerweise unterlassen bleiben soll.

4. Regress

4.1 Ist-Situation

4.1.1 Regressrecht der Aargauischen Gebäudeversicherung (AGV)

Das Gebäudeversicherungsgesetz räumt der AGV die Möglichkeit ein, im Rahmen der von ihr ausgerichteten Entschädigungen auf die für den Schaden Verantwortlichen Rückgriff zu nehmen (§ 29 GebVG). Es handelt sich dabei um ein selbstständiges Rückgriffsrecht, das nicht aus der Schadenersatzforderung des Geschädigten abgeleitet wird, sondern mit der Zahlung der Entschädigung durch die AGV an den Geschädigten entsteht.

Aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen Recht hat die AGV bei der Ausübung ihres Regressrechts das Obligationenrecht zu beachten. Gemäss Art. 51 OR (SR 220) können aus Gesetzesvorschrift Verantwortliche (sog. Kausalhaftung) auf vertraglich Haftende und auf aus unerlaubter Handlung Ersatzpflichtige Rückgriff nehmen. Vertraglich Haftende können wiederum nur auf Personen, die aus unerlaubter Handlung haften (Verschuldenshaftung) regressieren. Aus unerlaubter Handlung Haftende können nicht regressieren, so dass der Ersatz des Schadens letzten Endes von der Person zu tragen ist, welche ihn schuldhaft (fahrlässig oder vorsätzlich) verursacht hat. Diese Stufenfolge wird als Regress- oder Kaskadenordnung bezeichnet.

Obwohl das Regressrecht der Aargauischen Gebäudeversicherung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, stuft das Bundesgericht ihre Leistungspflicht gegenüber der Geschädigten beziehungsweise dem Geschädigten als auf "Vertrag oder doch vertragsähnlichen Verhältnisses" beruhend ein. Aus der Sicht des Bundesgerichts ist dies aus zwei Gründen gerechtfertigt: Einerseits bezieht die AGV für ihre Leistung eine Prämie und erbringt mit ihrer Schadenvergütung – gleich wie der Privatversicherer – nur ihre Gegenleistung aus dem Versicherungsverhältnis. Andererseits geht aus der Entstehungsgeschichte von Art. 51 Abs. 2 OR hervor, dass der historische Gesetzgeber den Schadenversicherer vor dem aus Gesetzesvorschrift Haftpflichtigen den Schaden tragen lassen wollte. Über den Rückgriff mehrerer aus Vertrag Ersatzpflichtiger enthält Art. 51 Abs. 2 OR keine Regel. Das Bundesgericht gesteht dem Schadenversicherer diesfalls insoweit ein Rückgriffsrecht zu, als der beziehungsweise die andere aus Vertrag Verantwortliche ein grobes Verschulden zu vertreten hat.

4.1.2 Regressrecht anderer öffentlich-rechtlicher Versicherer

Der Bundesgesetzgeber hat sich allerdings bereits mit dem (heute nicht mehr geltenden) Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911 (KUVG, in Kraft getreten per 1. Januar 1914) zur Kaskadenordnung in Widerspruch gesetzt: Art. 100 KUVG sah vor, dass die Unfallversicherungsanstalt generell in die Haftpflichtansprüche des Versicherten und seiner Hinterlassenen eintritt (sogenannte Subrogation, Art. 149 Abs. 1 OR). Sie

kann somit auch gegen aus Vertragsverletzung und Kausalhaftung Haftpflichtige regressieren. Diese Regelung wurde auch in das Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 (SR 830.1) übernommen.

4.1.3 Regressrecht privater Versicherer

Art. 72 Abs. 1 VVG (SR 221.229.1) sieht für private Versicherer vor, dass die Ansprüche des Geschädigten gegenüber Dritten aus unerlaubter Handlung in dem Umfang auf den Versicherer übergehen, als dieser Entschädigung geleistet hat. Es handelt sich dabei um eine beschränkte Subrogation, da der Versicherer ausschliesslich gegenüber Ersatzpflichtigen aus unerlaubter Handlung in die Rechtsstellung des Geschädigten eintritt. Der Regress gegenüber vertraglich Haftenden oder Kausalhaftpflichtigen ist dem privaten Versicherer somit nicht möglich.

Das VVG wird derzeit revidiert. Der Entwurf vom 21. Januar 2009 sieht in Art. 76 Abs. 2 E-VVG für private Versicherer im Umfang der geleisteten Entschädigung neu die umfassende Subrogation vor. Damit wird die Kaskadenordnung von Art. 51 Abs. 2 OR für private Versicherer hinfällig. Der Bericht zur Anhörungsvorlage erläutert diese Änderung wie folgt:

Der Geschädigte wird in aller Regel darauf verzichten, den beschwerlichen Weg der Anspruchsdurchsetzung gegenüber einem Ersatzpflichtigen zu beschreiten, wenn er seinen Anspruch auch gegenüber einem Versicherungsunternehmen geltend machen kann. Künftig soll das Versicherungsunternehmen deshalb gegen sämtliche Ersatzpflichtige vorgehen können unabhängig davon, ob diese aus unerlaubter Handlung, Vertragsverletzung oder aus einer Kausalhaftung zum Ersatz verpflichtet sind.

Die Einführung einer vollumfänglichen Subrogation für private Versicherer war im Anhörungsverfahren unbestritten. Es ist davon auszugehen, dass die in Art. 76 Abs. 2 E-VVG vorgesehene Subrogationsbestimmung in Kraft treten wird.

4.2 Handlungsbedarf

4.2.1 Verletzung der Kaskadenordnung im aktuellen GebVG

§ 11 Abs. 1 lit. d und e GebVG sehen vor dass die AGV Schäden infolge Sprengung sowie abstürzender oder notlandender Flugkörper oder Teile davon nur ersetzt, soweit von Dritten kein Ersatz erhältlich ist. Diese Bestimmung widerspricht der Kaskadenordnung von Art. 51 Abs. 2 OR, welche ausschliesslich im Verhältnis zwischen den Ersatzpflichtigen gilt. Den Geschädigten steht es bei einer Mehrzahl Schadenersatzpflichtiger frei, von wem sie den Ersatz ihres Schadens verlangen. Würde die AGV eine Leistung verweigern und die geschädigte Eigentümerin beziehungsweise den geschädigten Eigentümer gestützt auf § 11 Abs. 1 lit. d und e GebVG auf einen Kausal- oder ebenfalls aus Vertrag Haftpflichtigen verweisen, würde sie damit die Kaskadenordnung umgehen.

4.2.2 Uneinheitlichkeit der Regressregelungen

Gemäss Art. 103 Abs. 1 VVG (beziehungsweise Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs des revidierten VVG) ist das VVG auf Gebäudeversicherer des kantonalen Rechts nicht anwendbar. Es ist jedoch nicht einzusehen, weshalb private Versicherer künftig unabhängig von der Haftungsgrundlage auf Dritte regressieren können sollen, während Kantonale Gebäudeversicherer

(KGV) nur auf Haftpflichtige aus unerlaubter Handlung oder aus Vertrag mit grobem Verschulden zugreifen können. Dies umso mehr, als das Bundesgericht bereits heute die KGV in Bezug auf Art. 51 Abs. 2 OR den Privatversicherern angleicht, indem es im Regress die auf Gesetz beruhende Leistungspflicht der KGV wie die vertragliche Leistungspflicht der Privatversicherer behandelt. Voraussetzung dafür, dass das umfassende Regressrecht auch für die KGV gilt, ist jedoch, dass die kantonale Regressbestimmung nicht vom VVG abweicht. Auch erachtet es das Bundesgericht als sinnvoll, von einer "kohärenten Gesamtassekuranz" auszugehen, bei der privat- und öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherungen ein logisches Ganzes bilden und identische Rechtsbegriffe verwenden.

Die privilegierte Behandlung der schuldlos aus Kausalhaftung und Vertrag Verantwortlichen gründet in der im Zeitpunkt der Entstehung von Art. 51 OR vorherrschenden Auffassung, dass im Grunde nur die Schuld zum Schadenersatz verpflichte und es sich bei den Kausalhaftungen um systemwidrige Ausnahmen handle, die es zu beschränken gelte. Diese Sichtweise ist jedoch längst überholt. Es spricht nichts dafür, gewisse Haftungskategorien vom Regress auszuschliessen und dadurch gegenüber den aus unerlaubter Handlung Haftenden zu privilegieren. Regresseinnahmen tragen unbestritten zu einer Prämienenkung bei. Verwehrt man dem Versicherer die Ausübung von Regressen gegen Kausalhaftpflichtige und gegen aus Vertrag Verantwortliche, geht dies zwangsläufig zulasten der Versicherungsnehmenden. Gleichzeitig profitieren der Kausal- und der aus Vertrag Haftpflichtige davon, dass der von ihnen verursachte Schaden durch eine Schadenversicherung gedeckt ist, für die ein anderer (die Eigentümerin beziehungsweise der Eigentümer) Prämien bezahlt hat. Die aktuelle Regressregelung bedeutet faktisch, dass die AGV als Haftpflichtversicherer für Kausalhaftpflichtige beziehungsweise für aus Vertrag Schadenersatzpflichtige fungiert.

Auch die Ungleichbehandlung der AGV gegenüber den Sozialversicherungen rechtfertigt sich nicht, da zwischen den beiden Arten von Versicherungen in praktisch allen relevanten Punkten Übereinstimmung besteht: Auf gesetzlicher Grundlage beruhendes Versicherungsverhältnis, sozialpolitische Zwecksetzung, hoheitliche Gewalt des Versicherungsträgers, Festsetzung der Versicherungsleistung in streitigen Fällen durch Verfügung nach den Regeln der Verhältnismässigkeit und Gleichbehandlung, Massgeblichkeit der Verwaltungsrechtspflege, Regelung von Sachverhalten der Prophylaxe, die mit der Versicherung nur indirekt in Verbindung stehen (im Gebäudeversicherungsrecht werden mit der Prämienhebung unter anderem die Aufwendungen für den vorbeugenden und bekämpfenden Brandschutz abgedeckt).

4.3 Inhalt der Revision

Mit der Revision sollen die Voraussetzungen für die Änderung der Rechtsprechung geschaffen werden, welche es der AGV ermöglicht, auch auf Kausal- und aus Vertrag Haftpflichtige zu regressieren. Dies setzt eine Regressbestimmung im GebVG analog der Regressregelung privater Versicherer voraus. So soll nun auch für die AGV neben dem eigenständigen Regressrecht die Subrogation in die Haftpflichtansprüche der Geschädigten statuiert werden.

Mit der Subrogation tritt die AGV im Zeitpunkt der Zahlung an die Versicherte beziehungsweise den Versicherten automatisch in deren beziehungsweise dessen Rechtstellung ein. Die Schadenersatzforderung geht so mit laufender Verjährung auf die AGV über und beginnt nicht wie bis anhin neu zu laufen. Dies schadet aber nicht, da sich die Verjährung des Re-

gressrechts der AGV und die Haftpflicht von Architekten und Planern nach Bundesrecht richten. Je nach Haftungsgrundlage kommen die vertraglichen (in der Regel fünf Jahre) oder die strafrechtlichen Verjährungsfristen (von sieben Jahren bei Verletzung der Regeln der Baukunde, Art. 229 StGB, bis 15 Jahre im Betrugsfalle, Art. 146 StGB) zur Anwendung. Die Verjährung beginnt zudem für die Regressforderung neu zu laufen, wenn die Forderung aufgrund einer formellen Handlung wie zum Beispiel durch Einleitung einer Adhäsionsklage durch die AGV eingefordert wird (Art. 137 OR). Liegt ein Regresstatbestand vor, beteiligt sich die AGV standardmässig als Adhäsionsklägerin. Zu beachten ist zudem, dass das Bundesgericht nach jüngster Rechtsprechung die Verjährungspraxis im Regressrecht zugunsten der Regressnehmer zu entwickeln scheint.²⁴

4.4 Auswirkungen

Die Kaskadenordnung des Obligationenrechts und der Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts stehen einer vom kantonalen Recht statuierten vollumfänglichen Subrogation nicht entgegen. Die Kaskadenordnung wirkt sich vielmehr auf die Durchsetzung der Regressansprüche aus, indem sie der AGV den Regress auf Kausalhaftpflichtige und aus Vertrag Haftpflichtige unter geltendem Recht untersagt.

Das Festschreiben der vollumfänglichen Subrogation im GebVG schafft für die Rechtsprechung nach Inkrafttreten des revidierten VVG die Möglichkeit, die Subrogation der AGV analog Art. 76 E-VVG auszulegen, und so Kohärenz zur Regressregelung privater Versicherer zu schaffen. Erst in diesem Zeitpunkt wird es der AGV möglich sein, ihr integrales Regressrecht durchzusetzen.

Die Möglichkeit des Rückgriffs auf sämtliche Ersatzpflichtige führt zur Entlastung der Gebäudeeigentümerinnen und der Gebäudeeigentümer, da deren Prämien nicht mehr zur Deckung von Schäden verwendet werden müssen, welche durch Dritte aus Vertragsverletzung oder Gesetzesvorschrift zu verantworten sind. Zudem wird dadurch die Regressabwicklung (vor allem zwischen der AGV und Haftpflichtversicherern) wesentlich vereinfacht. Schliesslich wird auch die Einschränkung in § 11 Abs. 1 lit. d und e überflüssig, wonach die AGV in den dort genannten Fällen keine Entschädigung leistet, soweit von Dritten Ersatz erhältlich ist.

4.5 Ressourcenbedarf

Die Revision ist im Vollzug für den Kanton kostenneutral. Sie bringt keine neuen Aufgaben mit sich, die nicht mit den gegebenen finanziellen und personellen Mitteln bewältigt werden könnten.

4.6 Ergebnisse der Anhörung

Sämtliche²⁵ Anhörungsteilnehmer befürworten den Vorschlag im GebVG ein umfassendes Regressrecht der AGV vorzusehen (18 "Ja"-Stimmen, zwei "eher Ja"-Stimmen).

²⁴ BGE 133 III 31, E. 5.4.

²⁵ Mit Ausnahme der Finanzfachleute Aargauer Gemeinden, die den Fragebogen nicht ausfüllten.

Trotz umfassender Zustimmung wurde auf zwei Punkte speziell hingewiesen:

- Die Verjährungsfristen des Regressrechts der AGV sind auf die Fristen mit anderen Versicherungsarten wie beispielsweise der Berufshaftpflicht von Architekten und Planern abzustimmen.
- Es bestehe die Gefahr, dass die Solidarität der Monopolversicherung verletzt wird, insbesondere wenn die AGV nicht auf Dritte zugreifen kann und dadurch "Baupfusch" mit einem Versicherungsschutz "belohnt" wird.

Zu diesen Punkten kann Folgendes festgehalten werden:

Die AGV tritt im Zeitpunkt der Zahlung an die Versicherte beziehungsweise den Versicherten automatisch in deren beziehungsweise dessen Rechtstellung ein. Die Schadenersatzforderung geht mit laufender Verjährung auf die AGV über.

Die Verjährung des Regresses der AGV und die Haftpflicht von Architekten und Planern richten sich nach Bundesrecht. Je nach Haftungsgrundlage kommen die vertraglichen (in der Regel fünf Jahre) oder die strafrechtlichen längeren Verjährungsfristen. Die Botschaft wurde entsprechend ergänzt.

Das Risiko, dass die AGV nicht mehr Rückgriff nehmen kann, weil Planer oder Unternehmer nicht mehr greifbar sind, besteht. Es darf diesbezüglich aber nicht übersehen werden, dass die Institution "Versicherung" dazu da ist, bestimmte Risiken zu tragen. Kommt es zu einem Schaden, muss irgendwer dafür aufkommen, entweder die Eigentümer selber, die Schadenverursacher oder die Versicherung. Können die Schadenverursacher nicht mehr belangt werden, entlastet die Versicherung ihre Versicherten, indem sie den Schaden trägt.

Die Botschaft wurde hinsichtlich der Verjährungsfristen der vorgeschlagenen Regressregelung ergänzt (siehe Ziffer 4.3).

5. Aufhebung der 3 ‰-Klausel als Minimalhöhe der Reserven

5.1 Ist-Situation

Das Gebäudeversicherungsgesetz vom 15. Januar 1934 verpflichtete die Gebäudeversicherung zur Bildung von Reserven von mindestens 5 ‰ des Versicherungskapitals. Diese Höhe der Reserven wurde nie erreicht und war aus versicherungsmathematischer Sicht auch nie erforderlich. Deswegen wurde mit der am 1. Januar 1997 in Kraft getretenen Teilrevision des Gebäudeversicherungsgesetzes die Minimalhöhe der Reserven auf 3 ‰ reduziert. Schon damals wurde die Frage aufgeworfen, ob eine feste Reservezahl richtig sei, oder ob nicht besser von "genügenden Reserven" gesprochen werden sollte. Letztlich wurde aus verschiedenen, nicht versicherungstechnisch relevanten Gründen, an einer festen Zahl festgehalten. Aufgrund diverser anderer vordringlicher Revisionsschwerpunkte unterzog man die bestehende gesetzliche Vorgabe in der Totalrevision des Gebäudeversicherungsgesetzes vom 19. September 2006 keiner vertieften Prüfung und es wurde einfach an der 3 ‰-Klausel festgehalten.

Die damalige Fragestellung nach der richtigen Reservezahl liegt aber heute erneut vor. Bedingt durch Bautätigkeit und Bauteuerung nahm das Versicherungskapital innert kurzer Zeit zu:

2006: 156,6 Milliarden Franken

2007: 160,2 Milliarden Franken

2008: 174,1 Milliarden Franken

2009: 184,6 Milliarden Franken

Die Zahl der versicherten Gebäude erhöhte sich im Jahr 2009 um 2'137 (1,0 %) auf 215'825 Einheiten (2008: Erhöhung um 1'850 beziehungsweise 0,9 %). Das Versicherungskapital nahm um 10,533 Milliarden Franken beziehungsweise um 6,1 % auf 184,569 Milliarden Franken zu (2008: Zunahme um 13,807 Milliarden Franken beziehungsweise 8,6 %). Diese Zunahme des Versicherungskapitals ist hauptsächlich durch die Anpassung der Versicherungswerte infolge der Erhöhung des Baupreisindex von 464 auf 482 Punkte per 1. Januar 2009 begründet. Eine adäquate Zahl hinsichtlich des Reserveminimums wird in absehbarer Zeit versicherungstechnisch nicht mehr begründbar sein. Der Nachteil der übernommenen Lösung einer festen Mindestreservezahl besteht wie die jüngste Erfahrung zeigt darin, dass der versicherungstechnisch gebotene Anpassungsbedarf für die Höhe der Reserven je nach Entwicklung sehr schnell und unvermittelt eintreffen kann, die Verfahrensabläufe der Gesetzesrevision jedoch keine vergleichbar rasche Reaktion zulassen.

5.2 Handlungsbedarf

Die Verwirklichung von Risiken verlaufen nicht nach einer starren Regel, die an die Versicherungssumme gebunden ist. Ausserdem können die Art der Bauweise und die verwendeten Baumaterialien die Schadenempfindlichkeit der Gebäude wesentlich beeinflussen, was sich nicht notwendigerweise in der Versicherungssumme äussern muss. Risiken müssen vielmehr periodisch analysiert und die erforderlichen Reserven bestimmt werden. Dies ist die Aufgabe des obersten Leitungsorgans, des Verwaltungsrats der AGV. Das Minimum der Reserven ergibt sich aus versicherungswirtschaftlichen Überlegungen. Es sind einerseits mathematische Berechnungsgrundlagen und andererseits Risikobeurteilungen in die Überlegung einzubeziehen.

Die in den älteren Gebäudeversicherungsgesetzen als Zahl festgelegten Vorgaben zur Reservehöhe orientieren sich an der Versicherungssumme. Teilweise finden sich auch Vorgaben, die ein Verhältnis zur Höhe der Jahresprämie definieren. Das Risiko einer Gebäudeversicherung weist jedoch keinen unmittelbaren Zusammenhang zur Versicherungssumme oder zu den Jahresprämien auf. Vielmehr ist das Risiko aufgrund der Schadenerfahrung zu ermitteln beziehungsweise mit versicherungsmathematischen Methoden und Modellen zu schätzen. Dies entspricht moderner Versicherungspraxis.

Gesetzlich vorgegebene Reservehöhen entsprechen nur zufällig den versicherungstechnisch notwendigen Reserven und können die Erhöhung der Reserven erfordern, obwohl dies aus versicherungstechnischer Sicht nicht notwendig ist. Die Reserven müssen sicherstellen, dass die AGV den potentiellen Leistungsansprüchen jederzeit (und nachhaltig) gerecht werden kann. Diese Reserven dienen aber auch dazu, im Fall von eigentlichen Katastrophenergebnissen die Zahlungsfähigkeit sicherstellen zu können. Es ist geradezu die Funktion der

Reserven, besonders schlechte Schadenjahre aufzufangen. Ein nachfolgender Aufbau der Reserven sollte dann über mehrere Jahre erfolgen. Mindestreservevorschriften, welche dauerhaft eingehalten werden müssen, verhindern dies jedoch. Unter Umständen müssen aus dem blossen Grund der Einhaltung gesetzlicher Normen die Prämien erhöht werden, obwohl dies aufgrund der Risikosituation nicht notwendig ist. Eine starre Mindestreserveklausel entspricht nicht dem versicherungswirtschaftlichen Bedürfnis. Ausserdem ist der Bezug zum Reservefonds insofern fragwürdig, als dass das tatsächlich für die Deckung der Risiken zur Verfügung stehende Kapital mit dem Reservefonds nicht gleich zu setzen ist.

Eine Reserveregulation als feste Relation zum versicherten Kapital lässt sich heute nicht mehr rational nachvollziehen, obwohl dies bei den Gebäudeversicherungen früher einheitlich so gehandhabt wurde. Es ist möglich, dass diese Empfehlung aus einem Standardwert errechnet wurde, welcher die notwendige Reservehöhe als 75 % der Bedarfsprämie plus 3 Mal die Standardabweichung bezeichnet. Unter der Voraussetzung, dass die durchschnittliche Prämienhöhe Fr. –.80 pro Fr. 1'000.– Versicherungssumme und die Standardabweichung ebenfalls Fr. –.80 pro Fr. 1'000.– Versicherungssumme – dies ist bei einer Exponentialverteilung der Fall – beträgt, ergibt die notwendige Reservehöhe genau 3 ‰ der Versicherungssumme. Dem so errechneten Wert muss mit einer gewissen Skepsis begegnet werden. Erstens ist der durchschnittliche Prämienbetrag der meisten Gebäudeversicherungen heute deutlich unter Fr. –.80 pro Fr. 1'000.– Versicherungssumme. Bei der AGV liegt er sogar bei rund Fr. –.39 pro Fr. 1'000.–. Zweitens entspricht die Schadenverteilung in den allerwenigsten Fällen einer Exponentialverteilung, wie im Berechnungsbeispiel vorausgesetzt wird.²⁶

Eine Definition der angemessenen oder ausreichenden Reserven im Sinne eines Minimums und eines Maximums ist technisch nicht zu begründen.²⁷ Schadenereignisse treten nicht nach starren Regeln und auch nicht in einem bestimmten Verhältnis zur Versicherungssumme ein. Moderne Versicherungsregelungen legen daher fest, dass die Höhe der Reserven nicht nach fixen Klauseln, sondern nach von der Versicherungswissenschaft anerkannten, versicherungstechnischen Vorschriften festzulegen ist. Es ist sachgerecht, diese Aufgabe dem Verwaltungsrat zuzuweisen, da ihm die oberste Unternehmensleitung und Unternehmensverantwortung obliegt.

Nur ältere Gesetze aus den Kantonen Freiburg, Graubünden, St. Gallen, Solothurn, Waadt und Zürich kennen noch fixe Reservehöhen beziehungsweise eine Minimum- oder Maximumregel. (zwischen 1,2 und 3 ‰). Die Mehrheit der kantonalen Gebäudeversicherungsgesetze (zwölf von insgesamt 19) sieht offene Reservebestimmungen in ihren Gesetzen vor. Entweder werden "ausreichende" (§ 31 Abs.1 lit. b GVG BL), "angemessene" (§ 16 GVG BS; Art. 25 Abs. 1 lit. b GVG GL) oder "erforderliche" (Art. 93 Abs. 1 GVG NE) Reserven verlangt. Die meisten Gesetze stellen die Reserven im Gesetz selber in eine nicht näher umschriebene Beziehung zu den "Verpflichtungen" der Gebäudeversicherung (Art. 22 GVG BE; Art. 22 GVG JU; § 21 Abs. 1 GVG LU; § 18 GVG TG; § 20 GVG ZG) oder verweisen, zusätzlich, auf den Zweck der Gebäudeversicherung (Art. 22 Abs. 1 GVG AR). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die meisten Kantone Reserven von solchem Umfang fordern, dass die Kantonalen Gebäudeversicherer die von ihnen versicherten Schäden tragen beziehungsweise dass sie ihren Verpflichtungen nachkommen können.

²⁶ Glaus/Honsell, Gebäudeversicherung, 1. Aufl., Basel 2009, S. 209 N 5

²⁷ Glaus/Honsell, Gebäudeversicherung, 1. Aufl., Basel 2009, S. 209 N 6

5.3 Inhalt der Revision

Die Mindesthöhe der Reserven wird im GebVG nicht mehr numerisch vorgeschrieben. Für die Festlegung eines angemessenen versicherungstechnischen Reserveminimums wird im GebVG auf allgemein anerkannte Berechnungsmethoden verwiesen.

5.4 Auswirkungen

Auf Kanton, Gemeinden und Wirtschaft ergeben sich keine Auswirkungen. Mit der periodisch und versicherungstechnisch korrekten Festlegung des Reservebedarfs nach anerkannten Berechnungsregeln können die Reserven der AGV gegenüber heute nominal zurückgehen, ohne dass die Zahlungsfähigkeit der Gebäudeversicherung gefährdet wäre.

5.5 Ressourcenbedarf

Die Revision ist im Vollzug für den Kanton kostenneutral. Die Einschätzung des Versicherungsrisikos ist schon heute Aufgabe der Leitungsorgane. Die Revision bringt damit keine neuen Aufgaben mit sich, die nicht mit den gegebenen finanziellen und personellen Mitteln bewältigt werden könnten.

5.6 Ergebnisse der Anhörung

Der Vorschlag, die Mindestreserven der AGV nicht mehr starr im Gesetz vorzuschreiben, sondern nach versicherungstechnisch anerkannten Methoden zu bemessen, wurde mehrheitlich gutgeheissen. Nur die Grünen, die Grünliberalen, die SVP und die BDP sprachen sich dagegen, beziehungsweise eher dagegen aus.

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

- Die Kompetenz zur Festlegung der Höhe der Mindestreserven darf nicht dem Verwaltungsrat übertragen werden.
- Die gesetzliche Limite soll beibehalten werden, könnte aber mit einer subsidiären Sonderregelung für den Katastrophenfall ergänzt werden.
- Es sind Vergleiche mit den anderen Kantonen aufzuzeigen, die das Versicherungsmonopol kennen.
- Es ist davon auszugehen, dass der Kanton bei einem ausserordentlichen Schadenereignis als "Rückversicherung" einspringen muss. Die Botschaft muss aufzeigen, wie der Regierungsrat sicherstellen will, dass die Reserven nicht zu tief angesetzt werden.
- Nur wenn die Verpflichtung besteht, die erforderlichen Reserven periodisch zu berechnen und von einer unabhängigen Drittstelle überprüfen zu lassen (nicht durch die ordentliche Revisionsstelle), wird der Vorlage zugestimmt.
- Die Aufhebung der 3 %-Klausel darf nicht dazu führen, dass die Prämien ungerechtfertigt steigen, es dürfen aber auch keine zusätzlichen Reserven auf Vorrat gebildet werden.

Zu diesen Kritikpunkten kann Folgendes festgehalten werden:

Schadenereignisse treten nicht nach starren Regeln und auch nicht in einem bestimmten Verhältnis zur Versicherungssumme ein. Moderne Versicherungsregelungen legen daher fest, dass die Höhe der Reserven nicht nach fixen Klauseln, sondern nach von der Versicherungswissenschaft anerkannten, versicherungstechnischen Vorschriften festzulegen ist. Es

ist sachgerecht, diese Aufgabe dem Verwaltungsrat zuzuweisen, da ihm die oberste Unternehmensleitung und Unternehmensverantwortung obliegt.

Nur ältere Gesetze aus den Kantonen Freiburg, Graubünden, St. Gallen, Solothurn, Waadt und Zürich kennen noch fixe Reservehöhen, welche unterschiedlich zwischen minimal 1,2 ‰ und maximal 5 ‰ des Versicherungskapitals festgelegt sind. Die Mehrheit der kantonalen Gebäudeversicherungsgesetze (zwölf von insgesamt 19) sieht offene Reservebestimmungen in ihren Gesetzen vor. Entweder werden "ausreichende" (§ 31 Abs.1 lit. b GVG BL), "angemessene" (§ 16 GVG BS; Art. 25 Abs. 1 lit. b GVG GL) oder "erforderliche" (Art. 93 Abs. 1 GVG NE) Reserven verlangt. Die meisten Gesetze stellen die Reserven im Gesetz selber in eine nicht näher umschriebene Beziehung zu den "Verpflichtungen" der Gebäudeversicherung (Art. 22 GVG BE; Art. 22 GVG JU; § 21 Abs. 1 GVG LU; § 18 GVG TG; § 20 GVG ZG) oder verweisen, zusätzlich, auf den Zweck der Gebäudeversicherung (Art. 22 Abs. 1 GVG AR). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die meisten Kantone Reserven von solchem Umfang fordern, dass die Kantonalen Gebäudeversicherer die von ihnen versicherten Schäden tragen beziehungsweise dass sie ihren Verpflichtungen nachkommen können. Die Botschaft wurde entsprechend ausführlich ergänzt.

Es ist hinreichend sichergestellt, dass die AGV die Höhe ihrer Reserven nicht willkürlich zu hoch oder zu tief festlegt: Die Jahresrechnung der AGV wird durch eine unabhängige Revisionsstelle geprüft. Sie erstattet Bericht an den Regierungsrat (§ 47 Abs. 3 GebVG).

Zu beachten ist zudem, dass die AGV vom Kanton finanziell unabhängig ist. Für die Erfüllung ihrer Aufgaben stehen ausschliesslich die Mittel der Gebäudeversicherung zur Verfügung (§ 43 Abs. 1 GebVG). Es ist somit ausgeschlossen, dass der Kanton quasi als Rückversicherung einzuspringen hat.

Die Aufhebung der 3 ‰-Klausel soll verhindern, dass bloss aufgrund dieser Bestimmung die Prämien erhöht und aus heutiger Sicht überschüssige Reserven gebildet werden.

6. Finanzierung von übergeordneten Hochwasserschutzmassnahmen

6.1 Ist-Situation

Der Kanton Aargau erstellt mit Unterstützung Bundes und der AGV die Grundlage der Gefahrenkarte Hochwasser. Aufgrund der daraus gewonnenen Erkenntnisse werden übergeordnete Hochwasserschutzmassnahmen definiert. Die Finanzierung dieser Massnahmen obliegt Bund, Kanton und Gemeinden.

Die AGV kann an die Kosten von baulichen Schutzmassnahmen für einzelne bestehende Gebäude aus dem Fonds zur Verhütung von Elementarschäden Beiträge ausrichten (§ 40 lit. b GebVG). Massgebend für die Auslegung dieser Bestimmung ist der Begriff "einzelne" Gebäude. Der AGV ist es dementsprechend nicht möglich, eine über mehrere Parzellen koordinierte Schutzmassnahme finanziell zu unterstützen. Beiträge aus dem Fonds können nur für direkte Schutzmassnahmen am Gebäude selber (Objektschutzmassnahme) ausgerichtet werden. Die AGV ist eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie finanziert sich somit nicht über Steuereinnahmen des Kantons, sondern durch die Prämiegelder der Versi-

cherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer. Auch der Fonds zur Verhütung von Elementarschäden wird von den Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümern finanziert. Die Präventionsmassnahmen beziehungsweise die dafür verwendeten Fondsgelder sollen deshalb direkt und ausschliesslich den Versicherten zugute kommen.

6.2 Handlungsbedarf

Hochwasserschutzmassnahmen schützen Mensch, Tiere und Sachen vor Hochwassergefahren. Übergeordnete, das heisst umfassendere Hochwasserschutzmassnahmen machen Sinn, wenn das Verhältnis von Nutzen und Aufwand günstiger ist als bei Einzelmassnahmen. Hochwasserschutzmassnahmen dienen letztlich auch der Minderung von Hochwasserschäden an Gebäuden. Es ist deshalb folgerichtig, Beiträge aus dem Fonds zur Verhütung von Elementarschäden auch an übergeordnete Massnahmen auszurichten, soweit dadurch primär die bei der AGV Versicherten die Nutzniessenden sind.

6.3 Inhalt der Revision

Die Mittel aus dem Fonds zur Verhütung von Elementarschäden sollen weiterhin im Interesse der Solidargemeinschaft aller Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer verwendet werden. Beiträge aus dem Fonds sollen nur an Massnahmen des übergeordneten Hochwasserschutzes ausgerichtet werden, wenn es sich dabei um koordinierte Objektschutzmassnahmen handelt. Dies bedeutet, dass die übergeordnete Massnahme als Ersatz konkreter und notwendiger Einzelmassnahmen erfolgen muss. Allgemeine Schutzmassnahmen von Kanton und Gemeinden sind nicht beitragsberechtigt. Dementsprechend soll der Entscheid über das Ausrichten von Beiträgen an Massnahmen des übergeordneten Hochwasserschutzes allein bei der AGV liegen.

Beiträge an übergeordnete Hochwasserschutzmassnahmen werden nur nach Massgabe der vorhandenen Mittel ausgerichtet. Die Beteiligung an solchen Massnahmen darf nicht dazu führen, dass andere, üblicherweise durch die AGV mitfinanzierten Einzelmassnahmen verunmöglicht werden. Die AGV setzt die Subventionen gezielt als Anreiz für die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer ein. Da die AGV bis zu 40 % der Kosten von Präventionsmassnahmen übernimmt, handelt es sich bei der Finanzierung des direkten Objektschutzes um ein Miteinander von AGV und Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern.

6.4 Auswirkungen

Die Fondsmittel der AGV sind beschränkt. Beiträge an den übergeordneten Hochwasserschutz werden nur nach Massgabe der vorhandenen Fondsmittel ausgerichtet.

6.5 Ressourcenbedarf

Die Revision ist im Vollzug für den Kanton kostenneutral.

6.6 Ergebnisse der Anhörung

Sämtliche²⁸ Anhörungsteilnehmer erklärten sich damit einverstanden (18 "Ja"-Stimmen, zwei "eher Ja"-Stimmen), dass die AGV Beiträge an übergeordnete Hochwasserschutzmassnahmen ausrichten darf, wenn es sich um koordinierte Objektschutzmassnahmen handelt, die

²⁸ Mit Ausnahme der Finanzfachleute Aargauer Gemeinden, die den Fragebogen nicht ausfüllten.

als Ersatz konkreter und notwendiger Einzelmassnahmen erfolgen, und wenn das Verhältnis von Nutzen und Aufwand günstiger ist als bei (objektbezogenen) Einzelmassnahmen.

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

- Beiträge sind nur für den Schutz von versicherten Objekten vorzusehen. Sie dürfen nicht an allfällige Renaturierungsarbeiten, Rückhaltebecken und dergleichen ausgerichtet werden. Die Gelder der Gebäudeversicherung sollen dem Schutz der versicherten Risiken dienen und nicht zum Schutz von anderen Anlagen.
- Beiträge sollen nur an Massnahmen ausgerichtet werden, die aus bisheriger Schadenerfahrung dringend notwendig sind und mit denen tatsächlich eine Schutzwirkung erzielt wird.
- Die Beteiligung der AGV soll von einer fakultativen in eine zwingende Bestimmung geändert werden.

Zu diesen Kritikpunkten kann Folgendes festgehalten werden:

Die Beiträge der AGV sollen der Elementarschadenprävention an Gebäuden dienen. Dies ergibt sich bereits aus § 40 Abs. 1 GebVG. Wie auch im Bericht ausgeführt, sind die Mittel aus dem Fonds zur Verhütung von Elementarschäden im Interesse der Solidargemeinschaft aller Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer zu verwenden. Beiträge aus dem Fonds sollen nur an Massnahmen des übergeordneten Hochwasserschutzes ausgerichtet werden, wenn es sich dabei um koordinierte Objektschutzmassnahmen handelt. Dies bedeutet auch, dass die übergeordnete Massnahme als Ersatz konkreter und notwendiger Einzelmassnahmen erfolgen muss. Allgemeine Schutzmassnahmen sind nicht beitragsberechtigt. Somit ist sichergestellt, dass koordinierte Hochwasserschutzmassnahmen ebenfalls diesem Zweck dienen und aus versicherungstechnischer Sicht Sinn machen müssen. Es versteht sich zudem von selbst, dass Massnahmen von der AGV nur angeordnet werden, wenn diese aus Sicht der Elementarschadenprävention notwendig sind und die Effizienz der angeordneten Massnahme bezogen auf den Gebäudeschutz gegeben ist. Eine Präzisierung des Gesetzestexts ist deshalb nicht erforderlich.

Das Konzept der vorliegenden Revision geht im Bereich Objektschutzmassnahmen von einer gewissen Entscheidungsfreiheit der Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümern aus. Diese haben die Wahl, ob sie Objektschutzmassnahmen ergreifen oder ob sie höhere Selbstbehalte in Kauf nehmen. Es würde daher dem Grundgedanken der vorliegenden Revision zuwiderlaufen, wenn sich die AGV zwingend an übergeordneten Hochwasserschutzmassnahmen beteiligen müsste. Was wäre zum Beispiel wenn eine Gebäudeeigentümerin beziehungsweise ein Gebäudeeigentümer, eine Beteiligung an einer koordinierte Massnahme ablehnt, die anderen betroffenen aber zustimmen? Beiträge an Hochwasserschutzmassnahmen müssen wie Beiträge an Objektschutzmassnahmen aus der laufenden Rechnung finanziert werden und dürfen nicht Grund für eine allfällige Prämienerrhöhung sein. Deshalb kann vernünftigerweise ein rechtlicher Anspruch auf die Beitragsleistungen an Hochwasserschutzmassnahmen vernünftigerweise nicht verlangt werden.

7. Zusammensetzung Verwaltungsrat (VR)

7.1 Ist-Situation

Das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Gebäudeversicherungsgesetz vom 19. September 2006 fixiert in § 45 die Mitgliederzahl des Verwaltungsrats der AGV auf sieben.

7.2 Handlungsbedarf

Aufgrund verschiedener Fluktuationen mit entsprechenden Einarbeitungszeiten neuer Verwaltungsratsmitglieder, der sich zeitlich nicht deckenden Amtsantritten von Grossrätinnen und Grossräten und Regierungsrätinnen und Regierungsräten mit dem Geschäftsjahr der AGV sowie von Nachfolgeregelungen zufolge Alters- oder Amtszeitbegrenzungen besteht das Bedürfnis nach einer entsprechenden Flexibilität in der Anzahl der Verwaltungsratsmitglieder. Mit der Teilrevision des Gebäudeversicherungsgesetzes soll die bestehende starre Regelung hinsichtlich der festen Anzahl von Mitgliedern des Verwaltungsrats zugunsten einer flexibleren Lösung aufgehoben werden. Vorgesehen ist, dass der Regierungsrat im Einzelfall über die Anzahl der Verwaltungsratssitze entscheidet. So könnte es zum Beispiel sein, dass bei einem ausserordentlichen Ausscheiden einer Verwaltungsrätin oder eines Verwaltungsrats der Regierungsrat nicht sofort eine Ersatzwahl vornimmt, sondern diese erst im Rahmen der ordentlichen Wahlen vornimmt oder allenfalls ganz darauf verzichtet. Von einer Festlegung der Sitzzahl durch regierungsrätliche Verordnung soll abgesehen werden, da dies die gewünschte, situationsgerechte Flexibilität nicht ausreichend gewährleistet.

7.3 Inhalt der Revision

Die Einsitznahme des Kantons im höchsten Führungsorgan der AGV als Bindeglied zur kantonalen Exekutive hat sich sehr bewährt. Diese hat bis jetzt kaum zu Unvereinbarkeiten geführt und einer allfälligen Interessenkollision ist mit der Ausstandsregelung genügend Rechnung getragen. Da sich die Aufgaben der AGV aus dem Gesetz ergeben, ist ein enger Kontakt zu Regierung für eine unbürokratische und effiziente Zusammenarbeit wichtig. Die Gebäudeversicherung als dezentraler Teil der Verwaltung erledigt nicht nur die Aufgabe "Versicherung", sondern sie arbeitet in vielfältiger anderer Weise themenübergreifend mit dem Kanton zusammen (Brandschutz inkl. Feuerwehrwesen; Bevölkerungsschutz; Unfallversicherung für das Personal und die Schulen; Hochwasserschutz; etc.). Diese starke aufgabenmässige Vernetzung mit der Verwaltung des Kantons bringt erhöhte Informations- und Koordinationsbedürfnisse mit sich (zum Beispiel im Bereich des Brandschutzes, wo die AGV abschliessend über die Erteilung von Brandschutzbewilligungen entscheidet). Diesen gegenseitig und interdepartemental bestehenden Bedürfnissen ist bei der Schaffung einer zweckmässigen Verwaltungsorganisation Rechnung zu tragen. Auch nicht unberücksichtigt bleiben sollte der Umstand, dass zwischen der Gebäudeversicherung und der Exekutive (Regierungsrat und Verwaltung) aufgrund der technischen Materie ein grosses strukturelles Wissensgefälle besteht. Eine rein verwaltungsexterne Bestellung des Verwaltungsrats vermag diese Interessen nicht zu befriedigen.

Die erwähnten Gründe, welche für eine Einsitznahme des Regierungsrats im Verwaltungsrat der AGV sprechen, treffen für den Grossen Rat nicht gleichermassen zu. Grundsätzlich besteht kein direkter Geschäftsverkehr zwischen dem Grossen Rat und der AGV. Ein direkter Informationsfluss ist nicht entscheidend und eine administrative Vereinfachung nicht nötig. In

vielen Fällen ist der Grosse Rat "weit weg" vom täglichen Geschäft der AGV, beziehungsweise er wird sich nie mit diesem befassen müssen. Damit sind die Anforderungen an eine Grossrätin beziehungsweise an einen Grossrat für die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat der AGV nicht anders, als jene für die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrats (mit Ausnahme der Vertretung des Regierungsrats). Gegen das Sitzrecht des Grossen Rats könnte zudem dessen Oberaufsicht über die AGV angeführt werden. Die Mitgliedschaft des Grossen Rats soll daher nicht mehr zwingend vorgesehen sein. Die Einsitznahme einer geeigneten Person, welche gleichzeitig ein Grossratsmandat besitzt, soll aber nicht grundsätzlich verboten werden. Eine solche Person muss über die gleichen fachlichen Qualifikationen verfügen wie jene Mitglieder, welche nicht den Kanton vertreten.

Im Zug der allgemeinen Tendenz Führungsorgane schlank und effizient zu gestalten, erscheint eine Besetzung mit fünf bis sieben Verwaltungsrätinnen und Verwaltungsräten als angemessen.

Der Regierungsrat schlägt zudem eine zweijährige Amtsdauer vor.

7.4 Auswirkungen

Auf Kanton, Gemeinden und Wirtschaft ergeben sich keine Auswirkungen.

7.5 Ressourcenbedarf

Die Revision ist im Vollzug für den Kanton kostenneutral. Die Revision bringt keine neuen Aufgaben mit sich.

7.6 Ergebnisse der Anhörung

7.6.1 Variable Anzahl von Mitgliedern

Der Vorschlag, die fixe Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats von heute sieben variabel mit fünf bis sieben Mitgliedern auszugestalten, fand grösstenteils Zustimmung. Nur die SVP, die Grünen und eine Gemeinde lehnen die Vorlage ab.

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

- Es gibt keinen zwingenden Grund, von der festen Zahl der Verwaltungsratsmitglieder abzuweichen. Die genannten Gründe sind nicht stichhaltig.
- Im Verwaltungsrat muss eine breite Meinungsvielfalt abgebildet sein, daher wird eine Reduktion der Mitgliederzahl im Verwaltungsrat abgelehnt.

Zu diesen Kritikpunkten kann Folgendes festgehalten werden:

Die neue Regelung bietet den nötigen Spielraum für eine sachkompetente Neubesetzung. Denkbar ist dass die Bestimmung dann zur Anwendung kommt, wenn ein Sitz nicht sofort besetzt werden kann, weil zum Beispiel ein Mitglied unvorhergesehen aus dem Verwaltungsrat ausscheidet oder wenn aus anderen Gründen eine "Wartezeit" geboten erscheint (zum Beispiel der Ablauf eines anderen Mandats einer potentiellen Kandidatin beziehungsweise eines Kandidaten). Aus diesem Grund muss die Flexibilität auch nach unten möglich sein.

Die Zielgrösse "sieben Verwaltungsräte" bleibt in der Praxis erhalten. An der flexiblen Ausgestaltung der Mitgliederzahl wird deshalb festgehalten.

7.6.2 Amtsdauer

Die vorgeschlagene Verkürzung der Amtsdauer des Verwaltungsrats von vier auf zwei Jahre wird unterschiedlich beurteilt. Neun Vertreter aller befragten Gruppen stimmen mit "Ja" zu, zwei weitere mit "eher Ja". Sieben Anhörungsteilnehmer sprechen sich mit "Nein" zwei weitere mit "eher Nein" dagegen aus.

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

- Die Reduktion der Amtsdauer beeinträchtigt die Kontinuität im Verwaltungsrat. Mit einer reduzierten Amtsdauer besteht die Gefahr, dass Erfahrung und Wissen im Hinblick auf die komplexen Aufgaben der AGV verloren gehen.

Zu diesen Kritikpunkten kann Folgendes festgehalten werden:

Eine zweijährige Amtsdauer beeinträchtigt die Kontinuität nicht. Gemäss § 4 Abs. 2 des Allgemeinen Geschäftsreglements (AGR) für die AGV dürfen die Mitglieder des Verwaltungsrats diesem während höchstens 20 Jahren angehören, unabhängig davon ob die Amtsdauer vier oder zwei Jahre beträgt. Kürzere Amtsperioden entsprechen neueren Bestimmungen, wie sie auch in anderen Unternehmen üblich sind.

7.6.3 Zusammensetzung

Der Vorschlag, dass von der zwingenden Einsitznahme eines Mitglieds des Grossen Rats im Verwaltungsrat abgesehen werde, fand – mit Ausnahme von vier ablehnenden Stimmen (BDP, Aargauischer Gewerbeverband, Grünliberale und Bauernverband) – Zustimmung.

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

- Zentrales Anliegen aus den Anhörungen ist, dass als wichtigstes Kriterium für ein Verwaltungsratsmandat die Sachkompetenz zu gelten hat.
- Kurze Informationswege zwischen der AGV und dem Grossen Rat sind wichtig und sollen mit der Vertretung des Grossen Rats im Verwaltungsrat beibehalten werden.
- Im Sinne der Gewaltentrennung und der Corporate Governance ist auf eine Einsitznahme des Regierungsrats im Verwaltungsrat selbst dann zu verzichten, wenn eine ausgewiesene fachliche Kompetenz vorliegen sollte. Das Grossratsmandat darf aber bei entsprechender Eignung oder Fachkompetenz kein Grund eines Ausschlusses sein.
- Andere Anhörungen weisen explizit darauf hin, dass die Exekutive direkt im Verwaltungsrat vertreten sei soll. Dies wird mit dem effizienten, gegenseitigen Informationsaustausch begründet. Aber auch weil die Politik über die grundsätzlichen Ausrichtungen und Tätigkeiten der Gebäudeversicherung entscheidet, soll sie im Führungsorgan der AGV vertreten sein.
- Die Anforderungen an die Vertretung des Grossen Rats im Verwaltungsrat sind in einem Reglement zu regeln.

Zu diesen Kritikpunkten kann Folgendes festgehalten werden:

Der Einsitz eines Mitglieds des Regierungsrats im Verwaltungsrat der AGV hat sich sehr bewährt und bis jetzt kaum zu Unvereinbarkeiten geführt. Die Ausstandsregelung trägt einer allfälligen Interessenkollision ausreichend Rechnung. Die AGV ist Teil der dezentralen Verwaltung. Sie ist nicht nur ein Versicherungsunternehmen. Sie erfüllt verschiedene staatliche Aufgaben (Brandschutz, Feuerwehrewesen, Bevölkerungsschutz, Unfallversicherung für das Staatspersonal und Schulen, Hochwasserschutz usw.). Sie arbeitet dabei themenübergreifend mit dem Kanton zusammen. Dies bringt erhöhte Informations- und Koordinationsbedürfnisse mit sich. Der enge Kontakt zur Regierung gewährleistet eine effiziente und unbürokratische Zusammenarbeit. Zu beachten ist auch das Wissensgefälle zwischen Regierung und AGV, das aufgrund der sehr technischen Materie der Aufgabengebiete der AGV besteht. Die Vertretung des Grossen Rats im Verwaltungsrat der AGV ist demgegenüber nicht unbedingt erforderlich, auch wenn die Politik massgeblich über die Ausrichtung der AGV bestimmt. Zwischen dem Grossen Rat und der AGV besteht kein direkter Geschäftsverkehr. Ein einfacher und rascher Informationsfluss ist hier nicht zwingend. Die Einsitznahme von Grossratsmitgliedern im Verwaltungsrat der AGV soll aber weiterhin zulässig sein. Die Definition der Voraussetzungen für die Einsitznahme des Grossen Rats mittels Reglement erscheint im Hinblick auf die allgemeinen Ausstandsregeln nicht nötig. Ist absehbar, dass ein Mitglied des Verwaltungsrats (ob Mitglied des Grossen Rats oder andere), mehrheitlich in den Ausstand treten müsste, ist die Wahl einer solchen Person nicht angebracht. Im Übrigen soll gerade mit dem Verzicht auf die zwingende Vertretung des Grossen Rats eine rein politische Besetzung vermieden werden.

Die Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) sprechen nicht gegen die Vertretung des Regierungsrats im Verwaltungsrat der AGV. Die Richtlinie lässt explizit ausnahmsweise die Vertretung zu, wenn der Kanton über keine ausgeprägte Finanzbeteiligung verfügt und wenn der Kanton bei der betreffenden Beteiligung keine Leistungseinkäufe tätigt (R 13 der PCG-Richtlinie).

Unter die Formulierung "Beteiligungen, die über keine ausgeprägte Finanzbeteiligungsfunktion verfügen" in der Ausnahmeklausel von Absatz 2 der PCG-Richtlinie R 13 fallen auch Institutionen in der Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, die in sachlicher Dezentralisation kantonale Aufgaben erfüllen. Die AGV ist eine selbstständige, öffentlich-rechtliche Körperschaft. Ziel der AGV ist die kostengünstige Sicherstellung der Gebäudeversicherung für alle Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer. Aus diesem Grund ist die Existenzberechtigung der AGV (wie die der anderen 18 Kantonalen Gebäudeversicherungen) vorwiegend sozialpolitisch legitimiert. Der AGV stehen für die Erfüllung ihrer Aufgaben ausschliesslich die Mittel der Gebäudeversicherung zur Verfügung (§ 43 Abs 1 GebVG). Eine Haftung des Kantons besteht nicht. Genau für Organisationen wie die AGV wurde die Ausnahmebestimmung in der R 13 der PCG-Richtlinie geschaffen. Wenn die Ausnahme für die AGV nicht gelten soll, stellt sich die Frage, auf welchen Sachverhalt diese dann Anwendung finden soll.

7.6.4 Rechnungslegung

In der Phase des Anhörungsverfahrens wurde die (10.225) Motion Dr. Jürg Stüssi-Lauterburg, SVP, Windisch (Sprecher), Jörg Hunn, SVP, Riniken, und Richard Plüss, SVP, Lupfig, vom 17. August 2010 betreffend klarere Verantwortungen und transparentere Rech-

nungslegung bei AKB, AGV und (soweit das Bundesrecht dies zulässt) SVA durch deren Umwandlung in Aktiengesellschaften – entgegen dem Antrag des Regierungsrats – vom Grossen Rat am 30. November 2010 überwiesen.

Um der Forderung nach mehr Transparenz in der Rechnungslegung Rechnung zu tragen, wurde in Erwägung gezogen, die Rechnungslegungsstandards auf Stufe Gesetz zu regeln. Um der Entwicklung im Bereich Rechnungslegung adäquat Rechnung tragen zu können, erachtet der Regierungsrat aber das Gesetz als Erlassform nicht als sachgerecht. Der Regierungsrat wird die Bestimmungen zur Rechnungslegung im Rahmen der Genehmigung des Allgemeinen Geschäftsreglements der AGV festlegen.

8. Kompetenzdelegation an den Verwaltungsrat für den Erlass der AVB für die Gebäudewasserversicherung

8.1 Ist-Situation

Die Gebäudewasserversicherung ist ein freiwilliger Versicherungszweig der AGV, welcher von ihr in freier Konkurrenz mit der Privatassekuranz angeboten wird. Der Verwaltungsrat der AGV (damals: Aargauische Gebäudeversicherungsanstalt AGVA) führte die Gebäudewasserversicherung seinerzeit mittels eines Regulativs betreffend die Gebäudewasserversicherung auf den 1. Januar 1971 ein. Das verwaltungsrätliche Regulativ wurde 1996 im Rahmen einer Teilrevision des Gebäudeversicherungsgesetzes durch die noch heute geltende regierungsrätliche Verordnung für die Gebäudewasserversicherung (GebWVV) vom 13. November 1996 abgelöst.

Das Gebäudeversicherungsgesetz gibt vor, dass für die Wasserversicherung der Regierungsrat die Versicherungsbedingungen durch Verordnung festlegt, wobei die zwingenden Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über den Versicherungsvertrag als Mindestinhalt gelten (§ 36 Abs. 3 GebVG). Überdies wird verlangt, dass die verschiedenen Versicherungssparten, namentlich obligatorische und freiwillige Sparten sowie durch Dekret übertragene Zusatzaufgaben, selbsttragend zu führen sind (§ 44 GebVG). Nach der geltenden Rechtslage liegt demnach die Kompetenz zum Erlass der Vertragsbedingungen der Gebäudewasserversicherung beim Regierungsrat. Er ist dabei an den auch für die Privatassekuranz geltenden zwingenden Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über den Versicherungsvertrag (VVG) als Mindestinhalt gebunden. Der Regierungsrat kann also in der Gebäudewasserversicherung lediglich vom dispositiven Recht des VVG abweichen. Der Aufwand- und Zeitbedarf für die Änderung einer regierungsrätlichen Verordnung ist beachtlich und verträgt sich nur schwer mit den Markterfordernissen.

Ende 2008 waren 53,5 % der gegen Feuer- und Elementarschäden versicherten Gebäude auch gegen das Wasserrisiko versichert. Der Marktanteil der AGV im Bereich der Gebäudewasserversicherung kann nur geschätzt werden, weil die entsprechende Zahl der Verträge der Privatassekuranz nicht zur Verfügung steht. Er dürfte aber bei mindestens 70 % liegen. Das bedeutet, dass die Mehrzahl der wasserversicherten Gebäude im Aargau bei der AGV versichert ist. Das Angebot der AGV kommt offensichtlich dem Bedürfnis vieler Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer entgegen. Es musste jedoch festgestellt werden, dass die AGV in den letzten Jahren Marktanteile verloren hat.

8.2 Handlungsbedarf

Die Gebäudewasserversicherung wurde seinerzeit im Interesse der bei der AGV gegen Feuer- und Elementarschäden an Gebäuden versicherten Kunden eingeführt. Auslöser war dabei vor allem die Erfahrung, dass oft streitig war, ob ein (freiwillig zu versichernder) Gebäudewasser- oder ein (obligatorisch versicherter) Elementarschaden vorlag. Vor der Einführung der Gebäudewasserversicherung durch die AGV waren entsprechende Auseinandersetzungen zwischen der im Monopol geführten Elementarschadenversicherung und der durch die Privatversicherer geführten Gebäudewasserversicherung an der Tagesordnung. Dazwischen standen die Versicherten, die wegen der Auseinandersetzungen vermehrten Aufwand betreiben und Verzögerungen bei der Entschädigung auf sich nehmen mussten. Wenn aber beide Risiken bei der AGV gedeckt werden können, bleiben den bei der AGV Versicherten entsprechende Nachteile erspart. Die Zuordnung des Schadens zur einen oder anderen Versicherungssparte findet intern statt und belastet die Kundin beziehungsweise den Kunden nicht.

Da sich der Gebäudewasserversicherungszweig im freien und immer härter umkämpften Markt bewegt, müssen die Versicherungsbedingungen rasch und flexibel der Konkurrenz angepasst werden können.

Der grosse Marktanteil der Gebäudewasserversicherung beweist, dass die Kundinnen und Kunden der AGV diesen Versicherungszweig (noch) als konkurrenzfähig qualifizieren. Es zeigt sich allerdings auch, dass die Privatassekuranz ihre Angebote in immer kürzeren zeitlichen Abständen überarbeitet und noch kundenfreundlicher ausgestaltet. Von Kundenseite wird daher geltend gemacht, die AGV stehe mit einzelnen Regelungen hinter der Konkurrenz zurück. Dies veranlasst Verwaltungsrat und Geschäftsleitung immer wieder, die Bedingungen der Gebäudewasserversicherung einer Überprüfung zu unterziehen. Selber Änderungen vornehmen kann die AGV aber nach geltendem Recht nicht. Sie ist auf das relativ aufwändige Verfahren einer Verordnungsänderung angewiesen. Erfordert aber die Marktsituation eine schnelle Änderung der Versicherungsbedingungen, um die Konkurrenzfähigkeit der AGV in diesem Versicherungszweig zu gewährleisten, erweist sich das Verordnungsverfahren als zu träg. Es vermag deshalb mit den sich stetig und rasch wandelnden Veränderungen auf dem freien Markt nicht mithalten. Daher soll die Kompetenz zum Festlegen der Bestimmungen für die freiwillige Gebäudewasserversicherung dem Verwaltungsrat der AGV übertragen werden. Weil aus verfassungsrechtlichen Gründen der Regierungsrat seine ihm vom Gebäudeversicherungsgesetz verliehene Verordnungskompetenz nicht an die AGV weiter delegieren darf, muss sich die Kompetenz der AGV direkt aus dem Gesetz ableiten lassen. Dies macht eine Revision von § 36 Abs. 3 GebVG erforderlich.

8.3 Inhalt der Revision

Durch die Revision soll die Konkurrenzfähigkeit der AGV in der Gebäudewasserversicherung mit der Privatwirtschaft gewährleistet werden, indem die Versicherungsbedingungen rasch durch das oberste Organ der AGV der Marktlage angepasst werden können.

8.4 Auswirkungen

Das freiwillige Gebäudewasserversicherungsgeschäft ist näher an den Kundenbedürfnissen und ermöglicht eine verfahrensmässig einfachere und schnellere Anpassung an die sich stetig und in immer kürzeren Abständen ändernden Marktverhältnisse. Die AGV erhält den notwendigen Spielraum, im direkten Konkurrenzkampf mit der Privatassekuranz mitzuhalten und auf deren Aktionen zeitnahe eingehen zu können. Im Gegenzug werden Regierungsrat und kantonale Verwaltung vom Erlass von Allgemeinen Versicherungsbedingungen entlastet.

8.5 Ressourcenbedarf

Der Kanton wird von verfahrensrechtlichen Schritten entlastet. Für die AGV wird mit keinem Mehrbedarf an Ressourcen gerechnet, weil einerseits die Einschätzung von Versicherungschancen und Versicherungsrisiken bereits heute Aufgabe der Leitungsorgane der AGV ist und die AGV schon bisher zuhanden des Regierungsrats Vorschläge für die Allgemeinen Versicherungsbedingungen ausgearbeitet hat. Andererseits entfällt das aufwendige verwaltungsinterne Verordnungsverfahren.

8.6 Ergebnisse der Anhörung

Die vorgeschlagene Regelung, dass die Kompetenz zum Erlass der Versicherungsbedingungen für die Gebäudewasserversicherung dem Verwaltungsrat der AGV übertragen wird, wurde einstimmig mit "Ja" gutgeheissen.

9. Stempelsteuer

9.1 Ist-Situation

Die Gebäudeversicherung führt je einen Fonds zur Verhütung und Bekämpfung von Feuerschäden sowie von Elementarschäden (§ 37 Abs. 1 GebVG). Der Verwaltungsrat legt mit dem jährlichen Voranschlag die Anteile der Prämien fest, die in die beiden Fonds eingelegt werden. Die Fondsgelder werden somit durch Abgaben geäufnet, welche von den Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer erhoben werden. Diese Abgaben bilden Bestandteil der Jahresprämie der Gebäudeversicherung.

Versicherungsprämien unterliegen der bundesrechtlichen Stempelsteuer (Art. 1 Abs. 1 lit. c Bundesgesetz über die Stempelabgaben [StG] vom 27. Juni 1973 [SR 641.10]), insbesondere die Prämienzahlungen an einen inländischen öffentlich-rechtlichen Versicherer (Art. 21 lit. a StG). Die Beiträge für die Elementarschadenprävention beziehungsweise die Brandverhütung und Brandbekämpfung unterliegen hingegen nicht der Stempelsteuer.

Am 1. Januar 2010 trat die vom Bundesrat am 15. Oktober 2008 beschlossene Änderung der Verordnung über die Stempelabgaben (StV) vom 3. Dezember 1973 (SR 641.101) in Kraft. Der neue Art. 28 Abs. 1 StV sieht vor, dass Prämienbestandteile von Versicherungen, welche aufgrund gesetzlicher Bestimmungen erhoben werden, jedoch nicht als Prämienzahlung für eine Versicherung zu qualifizieren sind, in der Prämienrechnung eindeutig zu bezeichnen und gesondert aufzuführen sind. Diese neue Bestimmung hat dazu geführt, dass die AGV

seit dem Jahr 2009 die in der Prämie enthaltenen Beträge für die genannten Fonds explizit und gesondert auf der Rechnung ausweist. In buchhalterischer Hinsicht werden die Prämienanteile (Prämie und Präventionsabgabe) im Rahmen der Buchung der Debitoren pro Kalendertag auf separat ausgewiesene Konten gebucht, wobei die zugehörigen Details hinterlegt sind.

9.2 Handlungsbedarf

Werden die Beiträge an die Elementarschadenprävention beziehungsweise die Brandverhütung und Brandbekämpfung in den Prämienrechnungen nicht – wie in Art. 28 Abs. 1 StV verlangt – eindeutig bezeichnet und gesondert aufgeführt, werden diese als Versicherungsprämie behandelt und ebenfalls besteuert (Art. 28 Abs. 1 Satz 3 Teilsatz 2 StV). Das Bundesgericht erkannte unter der alten Bestimmung von Art. 28 Abs. 1 StV, es sei ausreichend, wenn ein Versicherungsunternehmen einerseits die Prämie und die Präventionsbeiträge in der Prämienrechnung separat ausweise und andererseits buchhalterisch zwischen Prämien und Präventionsbeiträgen unterscheide. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat daraufhin den Wortlaut in Art. 28 Abs. 1 StV entsprechend angepasst. Die ESTV stellt sich heute sogar auf den Standpunkt, dass nicht nur in den Rechnungen, sondern auch in den gesetzlichen Grundlagen eindeutig zwischen der Versicherungsprämie und den Beiträgen für die Prävention unterschieden werden müsse. Dies ist insofern problematisch als § 37 Abs. 2 GebVG bezüglich der Präventionsabgabe von "Anteilen der Prämien" spricht, welche in die beiden Fonds eingelegt werden. Auch die §§ 18 und 20 GebVG sprechen lediglich von "Prämien". Das GebVG differenziert somit nicht im Sinn der ESTV zwischen der "reinen" Versicherungsprämie und den Beiträgen für die Elementarschadenprävention beziehungsweise für die Brandverhütung und Brandbekämpfung, welche zusammen mit der Jahresprämie erhoben werden.

9.3 Inhalt der Revision

Mit der Revision soll auch im Gesetzestext eindeutig zwischen Versicherungsprämie und Beiträgen für die Elementarschadenprävention beziehungsweise Brandverhütung und Brandbekämpfung unterschieden werden. Dadurch werden die formellen Anforderungen der ESTV zur Umsetzung von Art. 28 Abs. 1 StV erfüllt und die künftige Besteuerung der Präventionsbeiträge durch den Bund vermieden. Eine materielle Änderung des geltenden Rechts erfolgt damit nicht.

9.4 Auswirkungen

Mit der begrifflichen Präzisierung wird vermieden, dass die Beiträge der Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer für die Elementarschadenprävention beziehungsweise die Brandverhütung und Brandbekämpfung künftig vom Bund ebenfalls besteuert und dadurch die Fondsgelder geschmälert werden.

9.5 Ressourcenbedarf

Es besteht kein Bedarf an Ressourcen.

9.6 Ergebnisse der Anhörung

Die Präzisierung der Formulierung des GebVG bezüglich Versicherungsprämie und Abgaben an den Feuer- und den Elementarschadenfonds, damit letztere weiterhin von der Stempelsteuer befreit bleiben, wurde ausnahmslos gutgeheissen (14 "sehr gut"-Stimmen, 6 "gut"-Stimmen).

10. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 12 Abs. 3 (Konstruktions- und Unterhaltsmangel)

Die Elementarschadenversicherung deckt ihrem Wesen nach grundsätzlich solche Schäden, die adäquat kausal durch eine versicherte Gefahr verursacht werden. Diese Voraussetzung ist unter anderem dann nicht mehr gegeben, wenn der Schaden im Wesentlichen durch eine mangelhafte Konstruktion oder Unterhaltung des Gebäudes herbeigeführt wurde. Der Mangel muss mithin derart gravierend sein, dass die versicherte Gefahr als Schadenursache ganz in den Hintergrund tritt.

Den Eigentümerinnen und Eigentümern obliegt es, ihnen bekannte oder leicht erkennbare Konstruktions- oder Unterhaltsmängel im Rahmen des Zumutbaren zu beheben. Im Unterlassungsfall droht eine Kürzung oder gar der Verlust der Versicherungsleistung (§ 27 Abs. 1 und 2 GebVG). Abgenommen wird den Versicherten somit lediglich das Risiko versteckter Mängel. Die Deckung dieses Sonderrisikos soll dabei mit einem angemessenen Selbstbehalt ausgeglichen werden.

Konstruktionsmängel sollen also nicht generell von der Versicherung ausgeschlossen sein, da diese Lösung voll zulasten der Eigentümerinnen und Eigentümer geht. Die AGV soll jedoch Schäden infolge eines Konstruktionsmangels auch nicht vorbehaltlos versichern, ansonsten sie zur Haftpflichtversicherung des Baugewerbes würde. Die umfassende Ersatzpflicht der AGV wird nicht nur mit der neuen Selbstbehaltsregelung und der Präventionsobliegenheit der Versicherten verhindert, sondern auch mit der Festlegung der gebäudespezifischen Minimalanforderungen sowie nicht zuletzt mit dem Einführen eines umfassenden Regressrechts zugunsten der AGV (neu § 29 GebVG). Die grundsätzliche Deckung verdeckter Konstruktionsmängel ändert nichts an der privatrechtlichen (vertraglichen und ausservertraglichen) Haftung der Baufachleute gegenüber den Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümern. Forderungen aus werkvertraglicher oder kaufrechtlicher Gewährleistung unterliegen aber einer kurzen Verjährung (fünf Jahre gemäss Art. 371 Abs. 2 und 219 Abs. 3 OR²⁹). Die allgemeine Verschuldenshaftung nach Art. 41 OR verjährt sogar innerhalb eines Jahrs, sofern nicht eine strafbare Handlung vorliegt, für die das Strafrecht eine längere Verjährung vorschreibt (Art. 60 Abs. 1 und 2 OR). Wirkt sich eine von Baufachleuten gesetzte Ursache für einen Mangel erst nach Ablauf dieser Fristen aus, können die Eigentümerinnen und Eigentümer die Baufachleute somit nicht mehr zur Verantwortung ziehen. Demgegenüber wird die AGV aufgrund ihres (neuen) umfassenden Regressrechts grundsätzlich in der Lage sein, für die von ihr ersetzten Schäden auf die Baufachleute zu regressieren.

²⁹ Schweizerisches Obligationenrecht (OR) vom 30. März 1911 (SR 220)

Aus dem Gesagten ergeben sich folgende Kriterien, anhand derer die AGV im Schadenfall ihre Leistungspflicht bei Vorliegen eines Konstruktionsmangels überprüfen wird:

1. Wurde der Schaden durch ein Elementarereignis gemäss § 12 Abs. 1 GebVG verursacht (erreichte ein Wind beispielsweise tatsächlich die Stärke eines Sturms im versicherungstechnischen Sinn)?
Ist dies nicht der Fall, liegt kein versicherter Schadenfall vor.
2. Liegt ein Elementarereignis gemäss § 12 Abs. 1 GebVG vor, ist in einem nächsten Schritt zu prüfen, ob der festgestellte Mangel die wesentliche Schadenursache war.
Zur Beantwortung dieser Frage sollen auf Verordnungsstufe die gemäss GebVG versicherten Gefahren näher definiert und die gebäudespezifischen Minimalanforderungen festgelegt werden. Erweist sich der Konstruktionsmangel unter diesem Blickwinkel als nicht wesentlich, kommt die AGV für den Schaden auf. Die Eigentümerschaft trägt aber einen erhöhten Selbstbehalt. Demgegenüber sind Schäden infolge wesentlicher Mängel wie bis anhin nicht gedeckt.

Zur Veranschaulichung von "wesentlichen" Konstruktionsmängeln soll folgendes Beispiel dienen:

Die SIA-Tragwerksnormen beinhalten die Berechnungsgrundlagen für die Bestimmung, welcher Windlast ein Gebäude standhalten muss. Je nach Gebäudekonstruktion differieren diese Werte, bewegen sich aber in der Regel in der Grössenordnung von 100 km/h mittlerer Windgeschwindigkeit. Gemäss der in der Verordnung zum GebVG enthaltenen Sturmdefinition liegen die versicherungsrelevanten Mindestanforderungen bei 63 km/h. Ein Gebäude, das derart konstruiert ist, dass es den SIA-Wert nicht einhält, ist immer mangelhaft konstruiert. Der Mangel ist aber nur dann wesentlich und führt deshalb zum Ausschluss der Versicherungsleistung, wenn das Gebäude einem Sturm von weniger als 63 km/h nicht standhalten würde.

Dabei sind folgende Fälle denkbar:

- Ein Gebäude erleidet bei Windgeschwindigkeiten von weniger als 63 km/h einen Schaden. Dieser wird nicht von der Gebäudeversicherung übernommen, da aus gebäudeversicherungsrechtlicher Sicht kein Sturmereignis vorliegt³⁰.
- Bezüglich eines beschädigten Gebäudes wurden höhere Windgeschwindigkeiten als 63 km/h gemessen. Ein Gutachten ergibt, dass das Gebäude zwar Windgeschwindigkeiten von mehr als 63 km/h ausgehalten hätte, aber nicht die von der SIA geforderten Werte. Es liegt somit ein Konstruktionsmangel vor. Dieser ist jedoch nicht wesentlich, da die Tragkonstruktion die Mindestanforderungen der AGV erfüllt. Der Schaden ist somit von der Gebäudeversicherung gedeckt.
- Es wurden mehr als 63 km/h gemessen. Das Gutachten ergibt, dass das Gebäude jedoch nicht einmal Windgeschwindigkeiten bis zu 63 km/h ausgehalten hätte. Die Mindestanforderungen sind somit nicht erfüllt, das heisst es liegt ein wesentlicher Konstruktionsmangel vor. Die AGV kommt nicht für den Schaden auf.

³⁰ Ein Sturm im versicherungsrechtlichen Sinn ist u.a. gegeben, wenn bezüglich des versicherten Objekts die Windgeschwindigkeit von mindestens 63 km/h (10-Minuten-Mittel) oder mehrere Böenspitzen von mindestens 100 km/h gemessen wurden (§ 4 Abs. 3 GebVV).

3. Gründet der Schaden in einem Gebäudemangel, ist immer auch das Verschulden der Eigentümerin beziehungsweise des Eigentümers zu prüfen. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Mangel durch fehlerhafte Konstruktion oder durch ungenügenden Unterhalt verursacht wurde. Es geht um die Frage, ob die Eigentümerin beziehungsweise der Eigentümer einen Mangel hätte erkennen und ihn beseitigen müssen. Bei einem offensichtlichen Baumangel muss die Eigentümerin beziehungsweise der Eigentümer Massnahmen zur Verhinderung von Schäden ergreifen.

Offensichtlich ist ein Mangel, wenn er hypothetisch für einen durchschnittlich sorgfältig handelnden Menschen ohne einschlägiges Fachwissen leicht erkennbar gewesen wäre, das heisst ohne dass umständliche, zeitintensive oder finanziell aufwändige Massnahmen hätten getroffen werden müssen. Massgebend ist somit ein objektivierter Verschuldensbegriff nach Massgabe des Haftpflichtrechts. Das Untätigbleiben bei offensichtlichem Mangel ist der Eigentümerin beziehungsweise dem Eigentümer als Verschulden anzulasten. Dies hat die Kürzung der Versicherungsleistung zur Folge (§ 27 Abs. 1 beziehungsweise Abs. 2 GebVG).

Offensichtlich mangelhaft unterhalten ist zum Beispiel ein Dach, dessen Balken bereits morsch sind und auf dem Ziegel fehlen oder verschoben sind, so dass das Dach nicht mehr vollständig gedeckt ist. Offensichtlich mangelhaft konstruiert ist beispielsweise die Terrasse einer Attika-Wohnung ohne Ablauf. Ohne Ablauf staut sich bei Regen das Wasser und läuft ins Innere des Gebäudes.

§ 12 Abs. 4 (Schadenverhütungspflicht)

Ein wesentliches Revisionsanliegen besteht darin, die Elementarschadenprävention seitens der Versicherten, das heisst den baulichen Objektschutz, nachhaltig zu verbessern. Die Eigentümerinnen und Eigentümer werden zu diesem Zweck verpflichtet, die notwendigen und zumutbaren Massnahmen zum Schutz ihrer Gebäude vor den versicherten Gefahren zu treffen. Tun sie dies nicht, müssen sie mit versicherungsrechtlichen Konsequenzen rechnen.

Bei Neubauten folgt dies im Prinzip bereits aus § 52 Abs. 1 BauG, wonach eine Baute "genügend sicher vor Naturgefahren" zu erstellen ist. Ihren hauptsächlichen Anwendungsbereich hat die Präventionspflicht damit beim Unterhalt und der Erneuerung bestehender Bauten. Die Notwendigkeit baulicher Schutzvorkehrungen wird hier etwa zu bejahen sein im Schadenfall, aufgrund der Schadenerfahrung, bei bekanntermassen gefährdeten Standorten, aber auch bei manifesten Konstruktions- oder Unterhaltsmängeln. Mit Rücksicht auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und das daraus folgende Kriterium der (insbesondere finanziellen) Zumutbarkeit wird die Präventionspflicht vor allem bei kleineren baulichen Schutzvorkehrungen mit einem vernünftigen Kosten-Nutzen-Verhältnis greifen. Die AGV erhält die Kompetenz, in begründeten Fällen konkrete Schutzmassnahmen anzuordnen und damit für das betreffende Versicherungsverhältnis Klarheit zu schaffen.

§ 12 Abs. 5 (Delegationsnorm)

Im Interesse der Rechtsklarheit ist es geboten, die gemäss § 12 Abs. 1 GebVG versicherten Gefahren näher zu umschreiben und die gebäudespezifischen Minimalanforderungen und Schutzziele festzulegen. Es handelt sich dabei um Regelungsgegenstände, die aufgrund ihrer eher technischen Natur sowie von der Normdichte her auf Stufe Verordnung gehören. Nach den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Gesetzesdelegation erfordert dies eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn (§ 91 Abs. 2 KV).

§ 18 Abs. 1–3/§ 20 Abs. 1–3/§ 37 (Stempelsteuer)

Am 1. Januar 2010 trat die Änderung der StV vom 3. Dezember 1973 (SR 641.101) in Kraft. Der neue Art. 28 Abs. 1 StV sieht vor, dass Prämienbestandteile von Versicherungen, welche aufgrund gesetzlicher Bestimmungen erhoben werden, jedoch nicht als Prämienzahlung für eine Versicherung zu qualifizieren sind, in der Prämienrechnung eindeutig zu bezeichnen und gesondert aufzuführen sind. Ist dies nicht der Fall, ist die Stempelsteuer auch auf den Präventionsabgaben geschuldet. Die ESTV stellt sich heute auf den Standpunkt, dass nicht nur auf den Rechnungen, sondern auch in den gesetzlichen Grundlagen eindeutig zwischen den Versicherungsprämien und den Beiträgen für die Prävention unterschieden werden müsse, ansonsten die Stempelsteuer auf den gesamten Abgaben erhoben wird.

Mit der Revision soll im Gesetzestext eindeutig zwischen Versicherungsprämie und Beiträgen für die Elementarschadenprävention beziehungsweise Brandverhütung und Brandbekämpfung unterschieden. Dadurch werden die formellen Anforderungen der ESTV zur Umsetzung von Art. 28 Abs. 1 StV erfüllt und die künftige Besteuerung der Präventionsbeiträge durch den Bund vermieden. Es handelt sich lediglich um eine sprachliche Präzisierung. Eine materielle Änderung des geltenden Rechts erfolgt damit nicht.

§ 23 Abs. 3 (Festlegung risikobezogener Selbstbehalte durch den VR)

Werden die massgebenden Schutzziele unterschritten, so insbesondere bei Konstruktions- und Unterhaltsmängeln, geht dies einher mit einer erhöhten Schadengefahr. Diese soll im Sinne des Äquivalenzprinzips mit einem dem Risiko angemessenen Selbstbehalt ausgeglichen werden. Der AGV wird deshalb die Kompetenz eingeräumt, innerhalb eines gesetzlich vorgegebenen Rahmens nach Schadengefahr abgestufte Selbstbehalte festzulegen. Die Selbstbehalte werden entsprechend der Schadenerwartung festgelegt.

§ 27 Abs. 2 (Kürzung der Versicherungsleistung)

Mit der Ergänzung von § 27 Abs. 2 wird klargestellt, dass auch das Unterlassen von Schutzmassnahmen eine schuldhafte Herbeiführung des Versicherungsfalls bedeuten kann, welche bei offenkundiger Missachtung der Schadenverhütungspflicht eine dem Verschulden entsprechende Kürzung der Versicherungsleistung nach sich zieht. Dies wird beispielsweise dann der Fall sein, wenn die versicherte Person einen leicht erkennbaren Konstruktions- oder Unterhaltsmangel nicht behebt, trotz bekannter Gefährdung (zum Beispiel nach einem Schadenereignis am Gebäude oder in der Nachbarschaft, aufgrund der Schadenerfahrung oder der Gefahrenkarte) notwendige und zumutbare Objektschutzmassnahmen nicht ergreift, entgegen der Anordnung der AGV die verlangten Schutzvorkehrungen nicht trifft oder den Gebäudeunterhalt in erheblichem Masse vernachlässigt. Die Kürzung wird auf der um den Selbstbehalt verminderten Entschädigung vorgenommen.

§ 29 (Regress)

Die Beibehaltung des eigenständigen Regressrechts der AGV erlaubt es, die Nachteile der Subrogation (namentlich betreffend Einreden und Verjährung) aufzufangen, ohne dass dadurch das Ziel einer Anpassung an die in Aussicht stehende Revision des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag (Art. 76 Abs. 2 E-VVG) gefährdet wird.

Die neue Regressbestimmung räumt der AGV ein umfassendes Regressrecht ein. Analog Art. 76 Abs. 2 E-VVG tritt die AGV im Rahmen der von ihr geleisteten Entschädigung in die Rechte der Gebäudeeigentümerin beziehungsweise des Gebäudeeigentümers ein (Subrogation). Dies wird ihr nach Inkrafttreten des VVG das Recht geben, gegen sämtliche Ersatzpflichtige vorgehen zu können unabhängig davon, ob diese aus unerlaubter Handlung, aus Vertragsverletzung oder aus Kausalhaftung haftpflichtig sind.

§ 32 (Aufhebung der 3 %-Klausel als Minimalhöhe der Reserven)

Die Risiken einer Versicherung entsprechen nicht einer starren Regel, die an die Versicherungssumme gebunden ist. Sie müssen vielmehr periodisch analysiert und die erforderlichen Reserven müssen bestimmt werden. Dies ist die Aufgabe des obersten Leitungsorgans, des Verwaltungsrats. Das Minimum des Reservefonds ergibt sich aus versicherungswirtschaftlichen Überlegungen. Für die Bestimmung der Reservehöhe sind einerseits mathematische Berechnungen massgebend und andererseits sind Risikobeurteilungen in die Überlegungen mit einzubeziehen. Die alljährliche Revision ermöglicht es sowohl dem Verwaltungsrat als auch den Aufsichtsbehörden, die Einhaltung einer adäquaten Reservehöhe und damit die nachhaltige Risikofähigkeit zu überprüfen.

Die Bestimmung entspricht dem Standard der neueren Gesetzgebungen und hat sich in dieser Form bewährt. Sie verpflichtet das Unternehmen, die Höhe der Reserven aufgrund versicherungstechnisch anerkannter Methoden zu berechnen und ermöglicht es, die Reserven mit den tatsächlichen Erfordernissen abzustimmen.

§ 36 Abs. 3 (Kompetenzdelegation an den Verwaltungsrat für den Erlass der AVB für die Gebäudewasserversicherung)

Da sich die AGV mit der Gebäudewasserversicherung im freien und immer härter umkämpften Markt bewegt, müssen die Versicherungsbedingungen rasch und flexibel den sich ändernden Marktgegebenheiten angepasst werden können. Anstelle des Regierungsrats wird die Kompetenz zum Erlass der Bestimmungen für die Gebäudewasserversicherung dem Verwaltungsrat der AGV übertragen. Mit der Kompetenzübertragung auf das oberste Organ der AGV können die Versicherungsbedingungen innerhalb kürzester Zeit revidiert und so den Bedürfnissen der Versicherten sowie den Erfordernissen der Konkurrenzsituation angepasst werden. Damit wird die Konkurrenzfähigkeit der AGV in der Gebäudewasserversicherung gesichert.

§ 40 Abs. 2 (Finanzierung Hochwasserschutz)

Bei einer durch die AGV mitfinanzierten Schutzmassnahme kann es sich nur um den Ersatz einzelner Massnahmen durch eine koordinierte Objektschutzmassnahme handeln. Es werden keine allgemeinen Schutzmassnahmen von Kanton oder Gemeinden unterstützt (zum Beispiel keine Rückhaltebecken, Unterhaltsmassnahmen etc.). Zudem werden nur Beiträge

ausgerichtet, die konkrete und notwendige Massnahmen an einem Gebäude oder einer Liegenschaft ersetzen (koordinierte Objektschutzmassnahme). Alle Massnahmen, die dem Gewässerunterhalt dienen oder Korrekturen an Läufen, bezahlt der Gewässereigentümer weiterhin selber (gemäss BauG). Erst bei baulichen Schutzmassnahmen (zum Beispiel Dämme am Ufer) kann die AGV einen Beitrag leisten.

§ 45 Abs. 1 (Zusammensetzung VR)

Mit der Teilrevision des Gebäudeversicherungsgesetzes soll die bestehende starre Regelung hinsichtlich der festen Anzahl von Mitgliedern des Verwaltungsrats zugunsten einer flexibleren Lösung gelockert werden. Vorgesehen ist, dass der Regierungsrat im Einzelfall innerhalb einer Bandbreite von fünf bis sieben über die Anzahl der Verwaltungsratssitze entscheidet. So könnte es zum Beispiel sein, dass bei einem ausserordentlichen Ausscheiden einer Verwaltungsrätin oder eines Verwaltungsrats der Regierungsrat nicht sofort eine Ersatzwahl vornimmt, sondern diese erst im Rahmen der ordentlichen Wahlen nachholt oder allenfalls ganz darauf verzichtet. Mit der vorgeschlagenen Bandbreite wird die gewünschte, situationsgerechte Flexibilität gewährleistet.

Die Aufgaben der AGV ergeben sich aus dem Gesetz. Viele Geschäfte müssen zwingend vom Kanton beschlossen werden. Ein enger Kontakt zur Regierung für eine unbürokratische und effiziente Zusammenarbeit ist wichtig. Mit der Vertretung des Kantons im Verwaltungsrat der AGV werden Schnittstellen vermieden.

11. Weiteres Vorgehen

4./8. April 2011	Kommissionsberatung
7. Juni 2011	1. Beratung im Grossen Rat
August 2011	Genehmigung Botschaft 2. Beratung durch den Regierungsrat
September/Oktober 2011	Kommissionsberatung
November 2011	2. Beratung im Grossen Rat
Dezember 2011	Redaktionslesung
Januar–März 2011	Referendumsfrist (vorbehältlich Volksabstimmung)
1. Juli 2012	Inkrafttreten

A n t r a g :

Der vorliegende Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Aarau, 16. März 2011

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Peter C. Beyeler

Dr. Peter Grünenfelder

Beilage:

- Synopse Gesetz über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG)