

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 30. September 2014

761

| | | | |
|---------|----|-------|-----|
| GRG NR. | 12 | MO 23 | 201 |
|---------|----|-------|-----|

**Motion von Esther Kuhn, Hans Peter Grunder, Gallus Müller, Peter Dransfeld, Hermann Lei und Kurt Egger vom 22. Januar 2014
„Ergänzung des Gesetzes über die Gebäudeversicherung“**

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionäre sowie 55 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner verlangen, das Gesetz über die Gebäudeversicherung so zu ergänzen, dass Erdbeben- und Folgeschäden, die durch Tiefenbohrungen verursacht werden, durch die Gebäudeversicherung abgedeckt sind. Derzeit bestehe kein Anspruch bei Gebäudeschäden, die unmittelbar oder mittelbar durch Erdbeben entstanden seien.

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Ausgangslage

Im Auftrag des Grossen Rates hat der Regierungsrat ein umfangreiches „Nutzungskonzept Geothermie“ ausgearbeitet. Dieses fand im Grossen Rat eine gute Aufnahme. Das Nutzungskonzept enthält 16 konkrete Massnahmen, die zur Förderung der Geothermie im Kanton Thurgau umgesetzt werden sollen. Zum Nutzungskonzept gehört auch die Vision, dass im Kanton Thurgau bis zum Jahr 2022 mit mindestens einem Geothermiekraftwerk einheimische elektrische Bandenergie produziert werden kann.

Eine der 16 Massnahmen, die im „Nutzungskonzept Geothermie“ aufgeführt sind, betrifft die Schaffung von Rechtssicherheit im Untergrund. Rechtssicherheit für alle Beteiligten ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg von Geothermieprojekten. Um die gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, hat der Regierungsrat einen Entwurf für ein Gesetz über die Nutzung des Untergrundes (UNG) erarbeitet. Nach der nun erfolgten Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse leitet der Regierungsrat den Gesetzesentwurf samt Botschaft mit heutigem Datum dem Grossen Rat zur Beratung und Beschlussfassung zu.

Das vorgeschlagene Gesetz hält unter anderem fest, dass die Nutzung des Untergrundes, insbesondere durch Geothermie, einer Bewilligung oder einer Konzession bedarf. Es enthält im Weiteren - wie schon in der Vernehmlassungsvorlage - auch zwei Bestimmungen betreffend Haftung und Versicherung. § 16 Abs. 1 UNG besagt, dass der Kanton nicht für Schäden haftet, die durch Bewilligungsinhaber oder Konzessionäre bei der Ausübung der Bewilligung oder Konzession verursacht werden. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Verantwortlichkeit (§ 16 Abs. 2 UNG). Bezüglich der Versicherung hält das UNG fest, dass der Bewerber für die Erteilung einer Bewilligung oder Konzession einen Nachweis über eine ausreichende Versicherungsdeckung oder gleichwertige Sicherheit zu erbringen hat (§ 17 Abs. 1 UNG). Falls sich die Deckungssumme zu einem späteren Zeitpunkt als nicht mehr angemessen erweist, kann sie durch die Vollzugsbehörde geändert werden (§ 17 Abs. 2 UNG).

Die Motionäre sind der Auffassung, dass diese Regelung betreffend Haftung und Versicherung im UNG im Falle eines Schadenereignisses bei einer Tiefenbohrung oder im Falle einer Unterdeckung der Versicherung nicht genüge. Daher solle das Gebäudeversicherungsgesetz so angepasst werden, dass Erdbeben- und Folgeschäden, die durch Tiefenbohrungen verursacht wurden, durch die Gebäudeversicherung gedeckt werden. Diese könne danach auf den Schadenverursacher Rückgriff nehmen. Derzeit versichert die Gebäudeversicherung die Gebäude nur gegen Feuer- und Elementarschäden, und es besteht kein Anspruch auf Vergütung von Schäden an Gebäuden, welche durch Erdbeben entstanden sind (§§ 19-21 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, GebG; RB 956.1).

II. Rechtliche Beurteilung

1. Vereinbarkeit mit dem kantonalen Recht

Gemäss § 83 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) unterhält der Kanton eine Kantonalbank und eine Anstalt zur obligatorischen Versicherung der Gebäude. Sinn und Zweck der öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherung Thurgau (GVTG) ist die Sicherstellung der obligatorischen Versicherungsdeckung, wobei darunter eine Monopoldeckung verstanden wird. Diese bezieht sich auf Feuer- und Elementarschäden an Gebäuden (§§ 19 und 20 GebG). Eine Erweiterung der Versicherungsbereiche der Gebäudeversicherung ist nicht vorgesehen. Die GVTG soll nur unvorhergesehene und unabwendbare Gebäudeschäden aufgrund heftiger Naturereignisse versichern. Andere Ereignisse, abgesehen von Feuer, sollen nicht versichert werden. So werden Erdbeben ausdrücklich von der Versicherung ausgenommen (§ 21 Abs. 1 GebG). Ziel des Kantons ist es, die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer gegen Schäden durch höhere Gewalt abzusichern. Es ist nicht Zweck der kantonalen, obligatorischen Versicherungen, Schutz gegen durch Menschen verursachte Sachschäden zu bieten. Die GVTG soll ihren Tätigkeitsbereich nicht auf Sachschäden ausdehnen, da dafür die Privatversicherungen zuständig sind. Gebäudeschäden infolge Geothermiebohrungen gelten als normale Sachschäden, da sie nicht durch ein Naturereignis ausgelöst werden. Die Deckung solcher Schäden entspricht nicht dem Sinn und Zweck von § 83 KV bzw. der obligatorischen, kantonalen Gebäudeversicherung. Vielmehr fällt dies in den Tätigkeitsbereich der privaten Haftpflichtversicherung. Die Ergänzung des GebG im Sinne der Motion wä-

re daher nicht nur zweck- und systemwidrig, sondern auch mit § 83 KV nicht vereinbar.

2. Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht

Ein (kantonales) Monopol ist grundsätzlich nicht mit der Wirtschaftsfreiheit gemäss der Bundesverfassung (BV; SR 101) vereinbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist die kantonale Gebäudeversicherung als Ausnahme zulässig, weil sie allen Versicherten einen zahlbaren Schutz gegen Feuer- und Elementarschäden an Gebäuden bietet und auch Aufgaben der Schadensbekämpfung und Prävention wahrnimmt. Das Gebäudeversicherungsmonopol wird somit mit polizeilichen und sozialpolitischen Interessen begründet. Während die Vereinbarkeit des kantonalen Gebäudeversicherungsmonopols gegen Feuer- und Elementarschäden mit der BV heute mehrheitlich anerkannt ist, kann von der Zulässigkeit einer Monopolerweiterung auf Geothermieschäden nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Für ein Monopol der GVTG im Bereich Geothermieschäden an Gebäuden lassen sich keine polizeilichen oder sozialpolitischen Gründe anführen. Es handelt sich dabei um einen Haftpflichtschaden, der vom Schadenverursacher zu tragen und von dessen Haftpflichtversicherung zu decken ist. Zudem kann sich die Hauseigentümerin oder der Hauseigentümer genau so gut bei einer Privatversicherung gegen solche Schäden absichern. Es ist Sache der Privatwirtschaft, hier ein Versicherungsangebot zur Verfügung zu stellen. Auch wenn die GVTG die Versicherung von Geothermieschäden freiwillig anbieten würde, müsste sie gemäss Bundesgericht verschiedenste Voraussetzungen erfüllen und allenfalls noch zusätzlichen Auflagen der Wettbewerbskommission (WEKO) entsprechen. Dies dürfte zu erheblichen gesetzgeberischen, administrativen und betrieblichen Aufwänden und Kosten führen. Zudem wäre auch eine solche freiwillige Versicherung der GVTG systemwidrig und aufgrund ihrer geringen Grösse kaum rentabel.

3. Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht

Seit dem 1. Januar 1993 ist das Direktversicherungsabkommen Schweiz-EU (DVA; SR 0.961.1) in Kraft. Es bezweckt, schweizerischen Versicherungsunternehmen im EU-Raum und umgekehrt EU-Versicherern in der Schweiz das Niederlassungsrecht einzuräumen. Dabei wurden die Gebäudeversicherungen der Kantone vom Geltungsbereich des Abkommens ausgenommen, sofern ihr zum Zeitpunkt der Ratifizierung des DVA (24. Juni 1992) festgelegter Tätigkeitsbereich gemäss Gebäudeversicherungsgesetz nicht ausgedehnt wird (vgl. Art. 3 DVA i.V.m. Anhang 2 lit. D). Das heisst, dass der monopolisierte, sachliche Deckungsbereich der GVTG und aller anderen kantonalen Gebäudeversicherungen nicht erweitert werden darf. Andernfalls würde ein Verstoss gegen das DVA vorliegen. Eine Ausdehnung des Gebäudeversicherungsmonopols auf Erdbebenschäden infolge Geothermie ist folglich mit dem DVA ebenfalls nicht vereinbar. Das DVA als Staatsvertrag geht dem kantonalen Recht in jedem Fall vor, so dass die Ausdehnung des Monopols der GVTG auf Geothermieschäden demnach völkerrechtswidrig und somit nicht umsetzbar ist.

4. Regressmöglichkeiten

Der Regress der Gebäudeversicherung auf die Schadenverursacher ist schwierig durchzusetzen. Gemäss Rechtsprechung wird in einem Schadenfall die GVTG gegenüber der geschädigten Hauseigentümerschaft aus Vertrag haftpflichtig. Dies, weil die Versicherten eine Prämie bezahlen und somit ein Verhältnis wie im Privatversicherungsrecht besteht. Die Regressordnung richtet sich dabei nach Art. 51 des Obligationenrechts (OR; SR 220). Damit verfügt die GVTG nur gegenüber dem aus Verschulden Haftpflichtigen über ein Regressrecht. Die GVTG müsste dabei den Geothermieunternehmen ein Verschulden nachweisen. Diesen Nachweis zu erbringen, dürfte in der Praxis schwierig sein, da der Bewilligungs- oder Konzessionsinhaber gerade deshalb eine Bewilligung oder Konzession erhielt, weil er sämtlichen technischen oder anderen Anforderungen genügte. Die weiteren Haftungsmöglichkeiten, welche im Bereich Geothermie relevant sein könnten, wie die Geschäftsherrenhaftung (Art. 55 OR) oder die Werkeigentümerhaftung (Art. 58 OR), sind als sogenannte Kausalhaftungen vom Verschulden unabhängig. Der GVTG wäre in diesen Fällen der Regress auf einen Dritten, der infolge Geothermie Schäden verursacht, nicht möglich. Die Folge wäre, dass der Schaden, der durch die Geothermie verursacht wurde, in der Regel bei der GVTG verbliebe.

III. Inhaltliche Beurteilung

1. Benachteiligung der Gebäudeversicherung

Durch die oben genannte bundesrechtliche Regressordnung wird die GVTG benachteiligt. Sie würde so wie alle anderen kantonalen Gebäudeversicherungen mit Schadenzahlungen belastet, obwohl an sich ein Dritter haftpflichtig wäre, der auch meist eine Haftpflichtversicherung besitzt. Damit werden die kantonalen Gebäudeversicherungen durch Schäden belastet, während die privaten Haftpflichtversicherungen Prämien eingekommen haben, aber den Schaden nicht tragen. Eine solche Verzerrung ist auch nicht mit der Solidarität vereinbar, auf welcher die Gebäudeversicherung beruht. Die Solidargemeinschaft würde mit den Schäden eines Dritten belastet, ohne dass dieser einen Beitrag gegenüber der Solidargemeinschaft leistet. Auch aus dieser Perspektive ist die von der Motion angestrebte Gesetzesanpassung abzulehnen.

2. Bewährtes System gefährdet

Die GVTG ist, wie alle schweizerischen Gebäudeversicherungen, in einem Monopolbereich tätig. Monopole widersprechen einem liberalisierten Markt. Sie stehen deshalb unter ständiger und strenger Beobachtung. Die Bewahrung der kantonalen Gebäudeversicherungen bedingt, dass sie eine staatliche Aufgabe im Monopolbereich erfüllen und sich nicht als Versicherung wie jede andere verstehen. Deshalb nimmt die GVTG ganz bewusst Abstand von Aktivitäten, die sich ausserhalb des angestammten, gesetzlich geregelten Bereichs befinden. Der Regierungsrat möchte ein bewährtes System nicht gefährden. Auch aus diesem Grund ist für ihn jegliche Erweiterung der Produktpalette ausgeschlossen.

IV. Fazit

Sowohl national wie auch kantonal nimmt die Nutzung der tiefen Geothermie in den Strategien zum langfristigen Ersatz der Kernenergie durch erneuerbare Energien eine wichtige Stellung ein. Geothermiekraftwerke liefern Tag und Nacht, Sommer und Winter konstant Energie und spielen deshalb auch für den Ausbau und Einsatz der anderen erneuerbaren Energien eine bedeutende Rolle. Die Nutzung der tiefen Geothermie bedeutet den Einsatz von für die Schweiz neuen Technologien. Die Erfahrungen müssen erst noch gemacht und die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Das neue kantonale Gesetz über die Nutzung des Untergrundes wird einen wesentlichen Beitrag zur Rechtssicherheit für alle Beteiligten leisten. Im Rahmen der Konzessionerteilung kann und muss der Regierungsrat sicherstellen, dass die Unternehmen Haftpflichtversicherungen mit genügend hohen Deckungssummen abschliessen und dass allenfalls weitere geeignete Bestimmungen aufgenommen werden.

Demgegenüber ist die von der Motion angestrebte Ergänzung des Gebäudeversicherungsgesetzes nicht umsetzbar, denn sie verstösst gegen Bundesrecht. Ein Monopol für die Deckung von Geothermieschäden erfüllt nicht die Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Wirtschaftsfreiheit. Sie verstösst zudem gegen internationales Recht, nämlich das Direktversicherungsabkommen Schweiz - EU, das eine Ausdehnung des sachlichen Deckungsbereichs des Gebäudeversicherungsmonopols ab 1992 untersagt.

Zudem widerspricht die angestrebte Ergänzung dem Sinn und Zweck der Gebäudeversicherung des Kantons Thurgau. Geothermieschäden sind aus gesetzlicher Sicht gewöhnliche Sachschäden und nicht Elementarschäden, da sie nicht auf ein Naturereignis bzw. Elementarereignis zurückgehen. Die Ergänzung ist deshalb auch mit § 83 KV nicht vereinbar.

Die Deckung von Geothermieschäden im Rahmen einer freiwilligen Versicherung entspricht nicht dem Motionsbegehren. Ausserdem wäre eine freiwillige Versicherung mit zahlreichen rechtlichen, administrativen und kostenmässigen Hürden, insbesondere weiteren Gesetzesänderungen, Strukturanpassungen und Auflagen der WEKO verbunden.

Zudem verfügt die Gebäudeversicherung des Kantons Thurgau entgegen den Äusserungen im Motionsbegehren in den praktisch wichtigsten Fällen der Werkeigentümer- und Geschäftsherrenhaftung über kein Regressrecht, da es sich um Kausalhaftungen handelt. Sollte eine Verschuldenshaftung im Raum stehen, dürfte der Regress überdies am Nachweis des Verschuldens scheitern. Die Schäden würden somit in der Realität in der Regel an der Gebäudeversicherung „hängen bleiben“, während private Haftpflichtversicherungen trotz Prämieinnahmen keine Schäden tragen müssten.

V. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach