

Versicherungssysteme in Zeiten des Klimawandels

Elementarschaden-Versicherung von Gebäuden

Cornel Quinto

Fürsprecher, LL.M.

Schulthess § 2010

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XIX
Materialienverzeichnis	XXIII
1. Kapitel: Herausforderung Klimawandel als Ausgangslage	1
I. Klimawandel weltweit	1
1. IPCC – globale Referenz für ein globales Problem	1
2. Das IPCC als Initialzündung für die UNFCCC und das Kyoto-Protokoll	2
3. Die Ergebnisse des «Klimagipfels» von Kopenhagen	3
4. Was uns weltweit erwartet	7
A. Die Prognosen	7
B. Anpassung («adaption») an und Minderung («mitigation») des Klimawandels als Ausweg?	13
II. Klimawandel in der Schweiz	16
1. Die Prognosen für die Schweiz bis 2050	16
2. Die Auswirkungen	17
III. Folgen für die Elementarschaden-Versicherung	18
1. Auswirkungen auf die Elementarschaden-Versicherung	18
A. Klimawandel – keine Überraschung für die Versicherungsbranche	18
B. Die Auswirkungen auf die Elementarschaden-Versicherung im Einzelnen	21
a) Die aktuellen Schadentrends	21
b) Die Veränderung versicherungstechnischer Eckwerte	24
C. Die Bedeutung der Elementarschaden-Versicherung nimmt zu	25
2. Zukünftige Anforderungen an den Schutz vor Elementargefahren und die Elementarschaden-Versicherung von Gebäuden	26
2. Kapitel: Versicherungssysteme heute	31
I. Typen von Versicherungssystemen	31
1. Allgemeines	31
2. Typ I: Pflichtversicherung	31

3.	Typ 2: Versicherungspflicht (Versicherungsobligatorium)	31
4.	Typ 3: Staatshilfe und freiwillige Versicherung gemäss Marktangebot	32
II.	Deutschland	33
1.	Staatshilfe und Versicherungsmöglichkeit gemäss Marktangebot	33
A.	Marktangebot Wohngebäude- sowie Zusatzversicherung gemäss ZÜRS	33
B.	Ad-hoc-Staatshilfe	34
2.	Vergleich mit der Situation der deutschen Pflichtversicherungen bis 1994 und mit den schweizerischen Pflichtversicherungen	35
A.	Vergleich mit der Situation der deutschen Pflichtversicherungen bis 1994	35
B.	Vergleich mit den schweizerischen Pflichtversicherungen	36
a)	Schadendeckung und Versicherungsdichte	36
b)	Schnelligkeit der Schadenerledigung	36
c)	Schlussfolgerung	37
III.	Frankreich	37
1.	Versicherungspflicht im Sinne einer obligatorischen Deckungserweiterung	37
2.	Effektive Schadentragung im Bereich Naturkatastrophen durch die staatliche Rückversicherung Caisse Centrale de Réassurance (CCR)	40
3.	Anpassung des französischen Systems aufgrund von moral hazard und negativer Auslese	41
4.	Unterschiede zum deutschen und schweizerischen sowie spanischen System	43
IV.	Spanien	44
1.	Pflichtversicherung für ausserordentliche Risiken	44
A.	Staatliches Unternehmen Consorcio de Compensación de Seguros als Risikoträger	44
B.	Pflichtversicherung aufgrund zwingender Deckungsklausel und zwingendem Zuschlag	44
2.	Vermeidung der negativen Auslese und maximale Solidarität	48
V.	Schweiz	49
1.	Übersicht – Koexistenz von Pflichtversicherung mit integrierter Schadenprävention/-bekämpfung und Versicherungspflicht	49
2.	Das System der Pflichtversicherung mit integrierter Schadenprävention und -bekämpfung	50
A.	Die Kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV) als solidarische Versicherungen	50

B.	Der Interkantonale Rückversicherungsverband (IRV) als Verstärkung des Schutzdispositivs	54
C.	Die Interkantonale Risikogemeinschaft Elementar (IRG) – solidarische Schadentragung bei Naturkatastrophen	55
D.	Bewährung des Schutzdispositivs gegen Naturkatastrophen in der Praxis	57
E.	«Sichern und Versichern» – Integration von Elementarschaden-Prävention und Schadenbekämpfung im Pflichtversicherungssystem	60
a)	Der Grundgedanke – Stärkung des Versicherungssystems und der Solidarität	60
b)	Die integrierte Elementarschaden-Prävention	62
c)	Die integrierte Schadenbekämpfung	66
F.	Vermeidung von negativer Auslese und moral hazard	67
3.	Das System der Versicherungspflicht	68
A.	Versicherungspflicht im Sinne einer obligatorischen Deckungserweiterung	68
B.	Der Schweizerische Elementarschaden-Pool als Risikoausgleich und die Vermeidung der negativen Auslese	70
C.	Das System der Versicherungspflicht als gesetzliche Markt- und Preisordnung gemäss Kartellgesetz	71
D.	Vergleich zwischen dem Pflichtversicherungssystem der KGV und der Versicherungspflicht	73
VI.	USA	73
1.	Versicherungsmöglichkeit gemäss Marktangebot mit staatlicher Unterstützung	73
A.	National Flood Insurance Program (NFIP)	73
B.	Florida Hurricane Catastrophe Fund (FHCF)	76
2.	Hurrikan Katrina und die Folgen	77
A.	Grundsätzliche Probleme des charity und moral hazard sowie der negativen Auslese	77
B.	Fehlende Solidarität des US-Systems und was dagegen getan werden kann	78
C.	Die Auswirkungen der «Konstruktionsmängel» am Beispiel von Hurrikan Katrina	79
3. Kapitel:	Zwischenfazit – geeignetes Schutzsystem gegen Elementargefahren als Antwort auf den Klimawandel	83
I.	Übersicht über die Anforderungen	83
II.	Die geeignete Antwort auf den Klimawandel	84

1.	Typ 3: Staatshilfe und freiwillige Versicherung gemäss Marktangebot	84
2.	Typ 2: Versicherungspflicht	84
3.	Typ 1: Pflichtversicherung	85
4.	Kapitel: Rechtliche Zulässigkeit einer öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherung gegen Elementargefahren am Beispiel der KGV	87
I.	Zulässigkeit nach schweizerischem Recht	87
1.	Ausgangslage – kantonales rechtliches Monopol	87
2.	Vereinbarkeit mit der Wirtschaftsfreiheit	88
A.	Die Wirtschaftsfreiheit als Teil einer sozial- und umweltverpflichteten Wirtschaftsordnung	88
B.	Kein Anspruch auf Schutz vor staatlicher Konkurrenz oder Subsidiarität staatlicher Wirtschaftstätigkeit	92
C.	Pflichtversicherung als sozialpolitisch und polizeilich gerechtfertigtes Monopol	93
a)	Rechtliche Voraussetzungen für die Vereinbarkeit mit der Wirtschaftsfreiheit	93
b)	Sozialpolitische und polizeiliche Gründe und damit öffentliches Interesse gegeben	95
c)	Genügende gesetzliche Grundlage	97
d)	Verhältnismässigkeit	98
e)	Schlussfolgerung	100
3.	Vereinbarkeit mit dem Kartellgesetz	100
4.	Pflichtversicherung als Leistung der Grundversorgung im Sinne von Art. 43a Abs. 4 BV?	101
5.	Die SUVA als vergleichbares Beispiel des Service public	103
6.	Fazit	106
7.	Exkurs: Systemwettbewerb als Dritter Weg?	107
A.	Systemwettbewerb zwischen KGV und Privatversicherungen	107
B.	Positiver Effekt des Systemwettbewerbs	108
II.	EU-Kompatibilität des Pflichtversicherungssystems der KGV	109
1.	EU-Kompatibilität als Dauerthema des schweizerischen Gesetzgebers	109
2.	Die Spannungsfelder – Binnenmarkt Wettbewerb Gemeinwohl	110
3.	Grundlagen für die EU-Kompatibilität des Pflichtversicherungssystems – eine Übersicht	111
4.	Pflichtversicherung als Ausübung öffentlicher Gewalt	112
A.	Ausgangslage: weder Pflicht zur materiellen Privatisierung noch Monopolverbot aufgrund EU-Recht	112
B.	Keine Anwendung der Dienstleistungsfreiheit bei Ausübung öffentlicher Gewalt	113

C.	Die Lösung des Consorcio de Compensación de Seguros – Qualifikation als Steuer	115
5.	Pflichtversicherung als Ausdruck eines zwingenden Allgemeininteresses	118
A.	Weiter Begriff des zwingenden Allgemeininteresses	118
B.	Erhebliche Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts eines Systems der sozialen Sicherheit als zwingendes Allgemeininteresse	119
C.	Pflichtversicherung gegen Elementargefahren als Ausdruck des zwingenden Allgemeininteresses	121
D.	Kein Ausschluss des zwingenden Allgemeininteresses durch Harmonisierung	122
6.	Pflichtversicherung als Einrichtung der Daseinsvorsorge bzw. Dienstleistung von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse	123
A.	Begriffe	123
B.	Von Amsterdam über Nizza nach Lissabon – Stärkung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse	125
C.	Pflichtversicherung als Unternehmen im Sinne des EU-Wettbewerbsrechts?	127
D.	Die Bedeutung von Art. 14 und 106 AEUV	129
a)	Der Wortlaut der relevanten Bestimmungen	129
b)	Die Bedeutung von Art. 14 und 106 AEUV	132
E.	Pflichtversicherung gegen Elementargefahren als Einrichtung der Daseinsvorsorge bzw. Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	136
F.	Schlussfolgerung – keine Anwendung der EU-Wettbewerbsregeln	137
G.	Keine Anwendung der Allgemeinen Dienstleistungs-Richtlinie	137
7.	Pflichtversicherung gegen Elementargefahren als zulässige Ausgleichsregelung gemäss EU-Beihilferecht	141
A.	Ausgestaltung als Einrichtung der Daseinsvorsorge als staatliche Beihilfe?	141
B.	Risikoausgleich in einem solidarischen Versicherungssystem ist keine Beihilfe	142
C.	Schlussfolgerung	145
8.	Ausblick – Schutz gegen Naturkatastrophen als neues Ziel der EU	145
9.	Fazit	147
	Stichwortverzeichnis	149