

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Per E-Mail an:

Vernehmlassungen@sif.admin.ch

Liestal, 19. März 2024

Finanzierung von Gebäudeschäden bei Erdbeben; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 haben Sie uns eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung zur oben genannten Verordnungsänderung unsere Stellungnahme abzugeben.

1 Einführung

Der Kanton Basel-Landschaft begrüsst es, dass der Bund die Kompetenz erhalten soll, Vorschriften zu erlassen, die auf den Schutz von Personen und Sachwerten im Fall eines Erdbebens abzielen und ein solidarisches System der Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer zur Finanzierung von Gebäudeschäden im Fall von Erdbeben einzuführen.

Obwohl Erdbeben als Naturgefahr mit dem grössten Schadenspotenzialen gelten, existiert keine gesamtschweizerisch obligatorische Erdbebenversicherung und nur 15 % der Gebäude sind bei Privatversicherungen gegen Erdbebenschäden versichert. Zudem werden Hypothekarkredite in der Praxis nur in Einzelfällen gegen das Risiko von Erdbeben abgesichert.

Ein starkes Beben kann jederzeit und überall sehr grossen Schaden anrichten und sehr hohe Kosten verursachen, welche die nicht versicherten privaten Gebäudeeigentümer/innen existenziell gefährden können. Bei der Schadenbewältigung hätten somit der Staat bzw. die Steuerzahlenden und die privaten Immobilienbesitzenden den Hauptanteil selbst zu finanzieren. Das würde für viele Private sowie Industrie-, Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe eine substantielle Bedrohung ihrer wirtschaftlichen Existenz bedeuten.

Viele Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer sind sich nicht bewusst, dass die obligatorische kantonale Gebäudeversicherung keine Schäden durch Erdbeben deckt. Lediglich die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich bietet einen begrenzten Schutz. Auch bei vielen Unternehmens-Sachversicherungen für das Betriebsinventar fehlt die Erdbebendeckung. Die Kosten für die Instandstellung oder den Wiederaufbau von Gebäuden und die daraus entstehenden Mietertragsausfälle oder Mehrkosten sind somit oft nicht abgesichert. Bei Unternehmen kommen zusätzlich Schäden am Inventar sowie schadenbedingte Umsatzausfälle dazu. Die Kapazitäten zur Schadensabdeckung (z.B. für Gebäudeschäden, Schäden an der Fahrhabe, dem Hausrat und von Betriebsunterbrüchen oder Mietertragsausfällen) sind im Rückversicherungsmarkt nicht mehr in der

Form und zu den Konditionen vorhanden, wie in der Vergangenheit. Bei zukünftig anzunehmenden wesentlichen Nachfragesteigerungen ist zudem von einer negativen Preiskorrelation, d. h. von Prämiensteigerungen auszugehen. Solche Policen werden ferner i. d. R. nur mit sehr kurzen Vertragslaufzeiten abgeschlossen. Somit muss damit gerechnet werden, dass diese von Seiten der Versicherer nicht mehr verlängert werden, wenn Anzeichen für kommende Erdbeben auftreten resp. zukünftig allenfalls ausgewertet werden können. Bezogen auf die Lebensdauer eines Gebäudes ist die Wahrscheinlichkeit eines Erdbebens relativ hoch, von einem schadenverursachenden Erdbeben betroffen zu sein. Sie liegt an den meisten Orten der Schweiz über 25 %, teilweise sogar deutlich höher. Daher bestehen hinsichtlich des Erdbebenrisikos kantonal unterschiedliche Bauvorschriften, sodass bei baulichen Schutzmassnahmen unterschiedliche Erdbebenrisiken berücksichtigt werden können. Allerdings haben diese Bauvorschriften im Wesentlichen das Ziel, Personen zu schützen und schützen nicht zwingend vor monetären Schäden. Demzufolge werden entsprechende Gebäude je nach Intensität des Erdbebens entweder starke Schäden erleiden oder in einer Form zerstört werden, dass zwar Menschenleben geschützt werden, aber das Gebäude – obwohl noch stehend – einen Totalschaden erleidet. Trotz baulicher Massnahmen würde die Region und/oder die ganze Schweiz einen potenziellen volkswirtschaftlichen Schaden erleiden.

Im Kanton Basel-Landschaft, die eine obligatorische Gebäudeversicherung gesetzlich regelt, unterliegen die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer gemäss [Gebäudeversicherungsgesetz Basel-Landschaft](#) (GVG BL) einer Meldepflicht an den Versicherer bei Beginn der Bauarbeiten sowie deren Ende, bei Änderung der Nutzungsart des Gebäudes und bei Beendigung der Versicherung.

2 Kanton Basel-Landschaft

Auch beim Kanton Basel-Landschaft und bei den Baselbieter Gemeinden besteht ein enormes Schadenspotenzial an der Infrastruktur, die bei einem starken Erdbeben in der Region zerstört werden könnte. Der Wiederbeschaffungswert der kantonalen Hoch- und Tiefbauten, Kabelnetze, Leitungen und Netze der ARA etc. beträgt mehr als CHF 4 Mrd. Darin enthalten sind die Immobilien: CHF 2 Mrd., Infrastrukturen des Amtes für Industrielle Betriebe: CHF 1,1 Mrd. und das Kantonsstrassennetz: CHF 2,3 Mrd. (ohne Hochleistungsstrassen; diese gingen per 1. Januar 2020 an den Bund über).

Dazu kommt der Wiederbeschaffungswert von Immobilien, Strassen sowie Kanälen und Trinkwasserversorgungen der Gemeinden. Dieser dürfte weit höher sein als beim Kanton. Allein der Wiederbeschaffungswert der Kanäle und Trinkwasserversorgungen kann auf CHF 3 Mrd. bis CHF 4 Mrd. beziffert werden. Es liegt auf der Hand, dass weder der Kanton noch die Gemeinden in der Lage wären, die beschädigten oder zerstörten Infrastrukturen in nützlicher Frist wiederaufzubauen und die erforderlichen Investitionen alleine zu finanzieren. Die Wiederaufbaukosten beim Kanton wären im Rahmen des Wiederbeschaffungswertes von über CHF 4 Mrd. anzusiedeln. Wenn dafür jährlich CHF 200 Mio. investiert werden könnten, würde ein Wiederaufbau über 20 Jahre dauern. Im Falle eines Grossereignisses wären die Kantone und der Bund ohnehin finanziell wie organisatorisch mit der Sicherstellung des Zivilschutzes, der Bekämpfung der Obdachlosigkeit sowie dem Wiederaufbau der öffentlichen Infrastruktur beschäftigt. Hinzu kommen weitere, vielzählige Faktoren wie die Beschaffung von Baustoffen, Anschaffung von Maschinen, Wiederherstellung der Strassen für den Zugang zu beschädigten Hochbauten etc. Mit einer zeitnahen Lösung zur Finanzierung des Wiederaufbaus von Gebäuden im Privateigentum wäre nicht zu rechnen. All dem könnte mit der Einführung der Eventualverpflichtung (EVV) begegnet und somit die öffentliche Hand entlastet werden.

Mit der EVV wäre auch die Finanzierung des Wiederaufbaus der Gebäude der Gemeinden, Städte und Kantone sichergestellt (wie etwa Schulen, Heime, Betriebsgebäude etc.). Ohne EVV müssten die Kantone andere Lösungen finden, wie z. B. teure Versicherungen abschliessen oder die nötigen Reserven bilden. Folglich würde die EVV auch zu einer Entlastung des öffentlichen Finanzbudgets beitragen.

3 Basellandschaftliche Gebäudeversicherung

Private Versicherungsanbieter sowie die kantonalen Gebäudeversicherungen sind von der vorliegenden Motion 20.4329 direkt betroffen. Da Erdbeben als klassische Kumulrisiken gelten und massives Schadenspotenzial haben, gibt es bei vielen Versicherungen eine Limitierung der gewährten Erdbebendeckung. Bereits die Prognostizierung des Schadenpotenzials erweist sich als schwierig. Im Falle eines Schadeneintritts und folglich der Auszahlung der vertraglich vereinbarten Leistungen muss genügend Kapital vorhanden sein. Gemäss Schätzungen der Anbieter von Erdbebenversicherungen schwankt die Deckungskapazität für das Erdbebenrisiko in der Schweiz zwischen CHF 10 Mia. bis CHF 25 Mia. Der gesamtschweizerische finanzielle Bedarf liegt jedoch höher als diese Deckungskapazität. Die zurzeit geringe Nachfrage nach Erdbebenversicherungen kann somit durch den Versicherungsmarkt abgedeckt werden. Die Basellandschaftliche Gebäudeversicherung (BGV) ist allerdings der Ansicht, dass **auf dem Versicherungsmarkt, welcher von wenigen globaltätigen Rückversicherern abhängt, diese benötigten Kapazitäten, um das Erdbebenrisiko gesamtschweizerisch rückzuversichern, nicht vorhanden sind.** Zudem können Schwankungen in der Deckungskapazität des globalen Rückversicherungsmarkts für das Schweizer Erdbebenrisiko nicht ausgeschlossen werden.

Bei einem Erdbeben mit einer Wiederkehrperiode von 500 Jahren sind Schäden von rund CHF 22 Mia. zu erwarten. Der Eintritt eines solches Ereignisses würde einerseits bereits Schäden verursachen, die in der Höhe der gesamten Deckungskapazität liegen und andererseits würde die Nachfrage dermassen steigen, dass von massiven Prämiensteigerungen auszugehen ist. Die Einführung einer EVV mit einer Kapazitätsgrenze von rund CHF 22 Mia. stellt im Sinne der Daseinsvorsorge sicher, dass Erdbebenrisiken mit Ausnahme sehr teurer Gebäude flächendeckend abgedeckt sind. Dies entlastet die Deckungskapazität der Schweizer Versicherer erheblich. Die entsprechende Deckungskapazität steht somit für das Residualrisiko zur Verfügung, d. h für die durch das Erdbeben verursachte Gebäudeschäden, welche die vorgeschlagene Kapazitätsgrenze von CHF 22 Mia. übersteigen könnten oder für Schäden an der Infrastruktur, der Fahrhabe sowie Vermögensschäden (Betriebs- und Mietzinsausfall) für welche nicht ausreichend finanzielle Mittel zur Schadenbehebung zur Verfügung stehen könnten.

Gemäss Angaben der FINMA erwarteten die SST-pflichtigen Versicherungen per Anfang 2023 Prämieinnahmen im Zusammenhang mit Erdbebenrisiken im Umfang von CHF 180 Mio. Wenn diese Prämieinnahmen 15 % der Gebäude abdecken, so wären dies auf 100 % gerechnet rund CHF 1,2 Mia. pro Jahr. In 10 Jahren somit CHF 12 Mia. und in 100 Jahren CHF 120 Mia. Dies noch ohne Berücksichtigung von Anlageerträgen, welche von der Privatassekuranz so treuhänderisch zu bewirtschaften wären, damit bei einem Erdbeben in jedem Fall diese Summe zur Verfügung stehen würde.

Es ist zu erwarten, dass Versicherungsanbieter im Bereich der Erdbebenvorsorge je nach konkreter Umsetzung der Motion ergänzende Produkte anbieten werden. Mit diesen Angeboten könnten sich die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer gegen das Risiko zur Zahlung der Einmalprämie versichern. Gemäss dem erläuternden Bericht wird davon ausgegangen, dass aufgrund der aktuell geringen Marktdurchdringung ein Potenzial für komplementäre private Rück- und Erstversicherungslösungen besteht. Es ist allerdings unklar, ob solche neuen Versicherungsprodukte den

Rückgang von Prämieinnahmen durch den Wegfall der klassischen Erdbebenvorsorge (teilweise) kompensieren können. Aus Sicht der Kommissionsmotion besteht die Annahme, dass sich die Produkte der Versicherer, zusammen mit der Kapazität der EVV, ergänzen und sich die finanzielle Vorsorge von Privaten, Unternehmen, Gemeinden und Kantonen in der Schweiz auf ein mit der Deckung für die übrigen Elementarschäden vergleichbares Niveau anheben würde.

Die BGV geht davon aus, dass sich durch die EVV für die Privatassekuranz keine negativen Auswirkungen ergeben werden. Mit der EVV kann nun eine Privatversicherung ihre Kundschaft aktiv darauf hinweisen, entsprechende Ergänzungsprodukte abzuschliessen. Dadurch, dass die Produkte grundsätzlich das Residualrisiko betreffen oder subsidiär gelten, sind die einzugehenden Risiken geringer und somit auch die an die Rückversicherung zu zahlende Prämie bzw. auch die Abhängigkeit zum Rückversicherungsmarkt tiefer.

Weiterhin sind Versicherungen auch im Hypothekarmarkt tätig und hatten per Ende 2021 mit einem Volumen von insgesamt CHF 38,2 Mia. einen Marktanteil von 3,5 % am inländischen Hypothekarmarkt. Folglich sind die betroffenen Versicherungen diesbezüglich denselben Risiken ausgesetzt wie die Banken (siehe Ziff. 4). Ein grosser Teil der Reserven der Versicherungen, Banken und Pensionskassen liegt in direkten Immobilienanlagen oder -fonds. Diese sind bei einem Erdbeben ebenfalls bedroht. Im Fall der Pensionskassen (siehe Ziff. 5) wären in der Folge auch die Renten betroffen und im Fall der Banken käme es zu Ausfällen von Hypotheken. Die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer würden diese, trotz zerstörtem Gebäude, weiterhin schulden. Folglich ist hier eine EVV essenziell, um in einer ersten Phase bedeutende Kapazitäten zur Verfügung zu stellen.

Sehr zentral erachtet die BGV auch die **Entlastung der Deckungskapazität der Schweizer Versicherer durch die Einführung einer flächendeckenden Erdbebenlösung in Form der EVV** und die damit verbundene Lastverteilung. So wird auch der limitierten Ressource, der für Erdbebenschäden beschränkt zur Verfügung stehenden Kapazität des Rückversicherungsmarktes Rechnung getragen resp. geschont. Diese stünden dann vermehrt für die Versicherung von Infrastrukturbauten der öffentlichen Hand zur Verfügung.

4 Basellandschaftliche Kantonbank

Mit der vorgeschlagenen Umsetzung der Motion [20.4329](#) kann indirekt auch das Erdbebenrisiko der Banken reduziert werden, welche ebenfalls ein erhebliches Risiko tragen. Die Banken sind in den allermeisten Fällen als Gegenpartei in Hypothekarverträgen im Umfang der ausstehenden Hypotheken ebenfalls einem Erdbebenrisiko ausgesetzt. In grösseren Schadenfällen, die bereits ab Magnitude 6 auftreten können, kann das Gebäude seinen Wert als Grundpfand für die hypothekergebende Bank verlieren. Die Bank hätte infolgedessen keinen verwertbaren Gegenwert zur ausstehenden Hypothek mehr, sollten Zahlungsausfälle auf der Hypothek entstehen, so dass Verluste für die betroffenen Banken resultieren würden. Einzelne Banken bieten im Zusammenhang mit Immobilienfinanzierungen auch eine Deckung vor Erdbebenrisiken an. Zudem besitzen Banken, im Rahmen ihrer eigenen Anlagen direkt und indirekt (z. B. via Fonds) Immobilien, welche dem Risiko Erdbeben ausgesetzt sind.

Auch die Basellandschaftliche Kantonbank (BLKB) bietet ihren Hypothekarnehmern seit Oktober 2014 automatisch und ohne Aufpreis eine Erdbebenversicherung an (die nachfolgenden Konditionen werden regelmässig neu verhandelt). Über die Baloise, Helvetia und Swiss Re als Versicherungsnehmer werden damit Häuser und Stockwerkeigentum bis zu einem Versicherungswert von CHF 5 Mio. abgesichert. Das entspricht einem Anteil von 99 % des Hypothekenbestands der BLKB. Diese Versicherung soll für ein schweres Erdbeben ausreichen, wie es 1356 in Basel eingetreten ist.

Versichert ist derzeit der Ersatzwert des Objekts gemäss Gebäude-Feuerversicherungspolice, sowie zusätzlich Aufräumkosten im Umfang von 10 % des Gebäudewertes (Hypothek gegenüber der BLKB, bleibt bestehen).

Die Kunden müssen derzeit im Schadenfall einen Selbstbehalt von 7,5 % des Gebäudeversicherungswertes selber finanzieren, mindestens jedoch CHF 25'000 Franken pro Ereignis.

Gemäss Aussage der BLKB kommt die Erdbebenversicherung bei den Kunden sehr gut an. Diese sei für die Bank ein Differenzierungsmerkmal im umkämpften Hypothekarmarkt. Darüber hinaus könne die BLKB damit ihr Hypothekarportfolio mit rund 36'000 Gebäuden und einem Gesamtwert von mehr als CHF 30 Mrd. schützen und das Klumpenrisiko deutlich verringern.

5 Basellandschaftliche Pensionskasse

Pensionskassen und Vorsorgeeinrichtungen sind als bedeutende Investoren von inländischen Immobilien ebenfalls dem Risiko Erdbeben ausgesetzt. Die über 1'300 Pensionskassen und Vorsorgeeinrichtungen haben gemäss Schweizerischem Pensionskassenverband ASIP per Ende 2021 gut 20 % ihrer Aktiven (bzw. rund CHF 240 Mia.) in Immobilien investiert – über drei Viertel davon in der Schweiz. Mit einem Marktanteil von 17 % an Mietobjekten sind die Pensionskassen wichtige Marktteilnehmer. Die erwirtschafteten Erträge aus den Immobiliengeschäften werden von den Pensionskassen auch verwendet, um Renten an über 1,2 Mio. Personen zu bezahlen. Eine Unterdeckung von Erdbebenrisiken bei Pensionskassen impliziert für Arbeitnehmerinnen und -nehmer das Risiko, nach einem Erdbeben Sanierungsbeiträge leisten zu müssen wegen Verlusten auf betroffenen Immobilien. **Es ist nicht bekannt, wie viele der Pensionskassen ihre direkten und indirekten Immobilienanlagen gegenwärtig gegen Erdbeben versichern. Dies spricht umso mehr für die EVV** in Ergänzung zur Privatassekuranz.

Im Hypothekarbereich sind Pensionskassen denselben Risiken ausgesetzt wie die Banken (vgl. Ziff. 4.). Neben direkten und indirekten Immobilienanlagen sind Pensionskassen auch im inländischen Hypothekargeschäft tätig. Per Ende 2021 beliefen sich die ausstehenden Hypotheken auf CHF 25 Mia.

Pensionskassen sind von der vorgeschlagenen Umsetzung der Motion [20.4329](#) gleich wie andere Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer betroffen. Sofern ein Gebäude nicht den auf Gesetzesstufe zu definierenden Schwellenwert von CHF 25 Mio. übersteigt, sind auch Pensionskassen und Vorsorgeeinrichtungen bei einem Ereignis im Rahmen der jeweiligen Gebäudeversicherungssumme beitragspflichtig, aber auch leistungsberechtigt.

Die Basellandschaftliche Pensionskasse (blpk) ist seit dem Jahr 2006 in unterschiedlichem Umfang und zu unterschiedlichen Kosten gegen Vermögensschäden inkl. Mietzinsverlusten eigenständig versichert. Die Höhe des Ausfallschutzes ist vom verfügbaren Angebot im Schweizerischem Versicherungsmarkt abhängig. Die Sachversicherer haben nur begrenzte Versicherungskapazitäten, da diese ebenfalls wieder im Portfolio der Versicherungen gedeckt werden müssen. Vereinfacht: **Je mehr Kunden diese Versicherung in einem konzentrierten Raum mit dem gleichen Risikoprofil nachfragen, desto geringer wird der mögliche Versicherungsumfang pro Kunde.** Nachdem sich die Gebäudeversicherung Bern im Jahr 2023 zurückgezogen hat, verlor der Versicherungsmarkt einen grossen Anbieter solcher Versicherungslösungen. Derzeit laufen Abklärungen, ob diese Lücke eventuell über Kapazitäten im Ausland (London) eingekauft werden können. Das Risiko eines Vermögensschadens ist neben der regionalen Konzentration auch abhängig vom Baujahr und von angewandten Vorgaben. Aufgrund der Fokussierung des direkten Anlagevermögens auf die Nordwestschweiz – einem der Erdbeben Hotspots der Schweiz – ist das Schadenspotenzial für die blpk im Extremfall ausserordentlich hoch.

Die blpk empfindet eine Kollektivlösung als gute Idee, um derartige Risiken von geringer Eintrittswahrscheinlichkeit und grossem Schadenspotenzial zu versichern. Es ist allerdings auch erforderlich, dass bei einem Extremereignis eine übergeordnete Unterstützung über den Bund hinsichtlich Wiederaufbau und Abfederung der wirtschaftlichen Schäden erfolgt. Eine Refinanzierung erfolgt durch die jeweils betroffenen Generationen.

Ob bereits heute eine Mechanik zur Verteilung der Kosten getroffen werden muss, wie dies in der Vernehmlassung vorgeschlagen wird, ist aus Sicht der blpk nicht sinnvoll. Zum einen ist der Schadensereignisfall und dessen Höhe völlig unbestimmt und zum anderen sollten die betroffenen Generationen darüber entscheiden, wie die Schäden aus einem Extremereignis behandelt werden.

Nach Aussage der blpk sollte eine kollektive Haftung auf Extremereignisse beschränkt bleiben. Die Gesellschaft, vertreten durch den Bund und/oder die Kantone, sollte nicht für schwache Ereignisse unter einer bestimmten Magnitude (z. B. Richterskala von 6.0) herangezogen werden. Dieses Schadensrisiko ist durch die jeweiligen Eigentümer selbst zu tragen. Hierfür sollten auch wirtschaftlich vertretbare Versicherungslösungen vorhanden sein.

6 Politische Debatte auf Bundesebene

Der ursprüngliche Vorschlag der Standesinitiative basierend auf einer obligatorischen Gebäudeversicherung mittels eingezahlten Prämien in einen Risikopool, dem sich der Kanton Basel-Landschaft angeschlossen hatte, ist aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands der einzuzahlenden Prämien sowie die mangelnde Generationengerechtigkeit, für den Fall, dass das Schadensereignis erst Jahrzehnte später eintritt, gescheitert.

Die politische Debatte auf Bundesebene dreht sich seit Jahren im Kreis, wie die kurze Chronologie der Behandlung entsprechender Vorstösse zeigt:

- Mit Motion [10.3804](#) wollte Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer (BL) den Bundesrat beauftragen, die Einführung eines Obligatoriums für eine schweizweite Erdbebenversicherung erneut zu prüfen. Die Motion wurde am 17. September 2012 zurückgezogen, nachdem der Bundesrat am 17. November 2010 die Ablehnung beantragt hatte.
- Mit Motion [11.3377](#) wollte Nationalrat Peter Malama (BS) den Bundesrat beauftragen, die Voraussetzungen zur Schaffung einer obligatorischen Versicherung zur Deckung von Erdbebenschäden zu schaffen. Der Bundesrat beantragte am 06. Juli 2011 die Ablehnung der Motion. Am 28. November 2012 wurde der Vorstoss durch Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer übernommen und am 17. April 2013 abgeschlossen, weil nicht innert zwei Jahren abschliessend im Rat behandelt.
- Mit Motion [11.3511](#) wollte Ständerat Jean-René Fournier (VS) den Bundesrat beauftragen, in der gesamten Schweiz eine obligatorische Versicherung von Gebäuden gegen Schäden, die durch Erdbeben verursacht werden, zu veranlassen. Die Elementarschadenversicherung sei in diesem Sinne zu ergänzen, und die Prämie solle in der gesamten Schweiz einheitlich sein. Diese Motion wurde am 27. September 2011 vom Ständerat und am 14. März 2012 vom Nationalrat angenommen.
- Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer (BL) hat am 26. September 2014 eine parlamentarische Initiative eingereicht und die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine landesweite obligatorische Erdbebenversicherung verlangt ([14.456](#)). Der Initiative wurde im Erstrat (NR) am 07. November 15 keine Folge gegeben, womit sie gemäss Art. 109 Parlamentsgesetz erledigt war.

- Am 10. Juni 2015 hat der Kanton Basel-Stadt eine Standesinitiative eingereicht, welche die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine landesweite obligatorische Erdbebenversicherung fordert ([15.310](#)). Dies erfolgte in Erfüllung eines gleichlautenden Vorstosses im Basler Grossen Rat, der parallel zur Standesinitiative von Martin Rüegg vom 24. Februar 2005 eingereicht wurde. Die Standesinitiative wurde am 20. September 2016 im Ständerat und am 15. Dezember 2016 im Nationalrat abgelehnt. Die vorberatenden Kommissionen befürworteten stattdessen eine Konkordatslösung.
- Am 20.06.2014 hat der Bundesrat mit seinem Bericht [14.054](#) die Abschreibung der Motion Fournier ([11.3511](#)) beantragt. Der Ständerat hat als Erstrat allerdings am 12. Juni 2018 beschlossen, die Motion nicht abzuschreiben.

Bisher sind sowohl auf privatwirtschaftlicher als auch auf politischer Ebene **sämtliche Projekte zur schweizweiten, obligatorischen Stärkung der finanziellen Vorsorge zur Finanzierung von Gebäudeschäden im Falle eines Erdbebens gescheitert**. Die Schaffung einer gesamtschweizerischen Erdbebenversicherung ist bisher immer wieder am Widerstand einer Minderheit der Kantone gescheitert (LU, ZG, AR, AI, AG, TG). Gegen eine Konkordatslösung haben sich die Kantone ZH, SZ, ZG, AR, TG, GE ausgesprochen. Aufgrund der seit 2010 zahlreichen abgewiesenen Vorstösse zur Einführung eines schweizweiten Obligatoriums für eine Erdbebenversicherung, misst der Kanton Basel-Landschaft diesem Modell keine Chancen mehr bei.

Auch die Motion «Schweizerische Erdbebenversicherung mittels System der Eventualverpflichtung» ([20.4329](#)) lehnte der Bundesrat wegen staatspolitischer und ökonomischer Bedenken ab. Ständerat und Nationalrat hingegen hiessen sie gut. Am 8. Dezember 2023 hat der Bundesrat nun als Antwort auf die Motion der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) das Vernehmlassungsverfahren betreffend «Finanzierung von Gebäudeschäden bei Erdbeben» eröffnet. Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer sollen verpflichtet werden, im Fall eines Erdbebens mit Schadenfolgen bis zu höchstens 0,7 % des Gebäudeversicherungswerts ihrer Liegenschaft zweckgebunden für den Wiederaufbau von zerstörten oder beschädigten Gebäuden einzubringen. Diese Eventualverbindlichkeit müsste im Grundbuch eingetragen werden.

Der Kanton Basel-Landschaft erachtet die zu erarbeitenden Vorgaben durch den Bund als nötig, um für sämtliche Kantone eine einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten. Ohne gesamtschweizerische Finanzierungslösung von Gebäudeschäden sind im Ereignisfall weder eine koordinierte Schadenabwicklung noch ein rascher Wiederaufbau möglich. Aufgrund des enormen Schadenspotentials, welches sowohl für die öffentliche Hand als auch für Private existenziell sein kann, sollte eine entsprechende Lösung zeitnah ausgearbeitet und implementiert werden. Die Lösung des Bundes würde zu einer Solidarität über die Kantonsgrenzen hinweg führen, was die betroffenen Gebiete entlasten würde.

7 Kommissionsmotion

Im laufenden Vernehmlassungsverfahren steht das Konzept der Kommissionsmotion, dass alle Hauseigentümer erst dann eine Einmalprämie leisten sollen, wenn es ein Erdbeben gibt, zur Diskussion. Die vorgeschlagene Umsetzung der Motion 20.4329 würde die betroffenen Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer im Durchschnitt nach rund 20 Jahren günstiger zu stehen kommen, als vergleichbare private Versicherungslösungen mit jährlich wiederkehrenden Prämienzahlungen. Gebäude mit einer Gebäudeversicherungssumme von mehr als CHF 25 Mio. werden von der Motion ausgeschlossen. Die Eigentümerinnen und -eigentümer dieser Gebäude wären weder leistungsberechtigt noch beitragspflichtig.

Bei der Umsetzung der vorliegenden Motion stellen sich die Problematiken zur Zahlungsbereitschaft bzw. Generationengerechtigkeit, welche ein Hauptargument gegen eine obligatorische Versicherung darstellte, nicht, da es sich hier um eine Ex-post-Finanzierung der Erdbebenschäden handelt, die ohne laufende Prämienzahlungen funktioniert. Der finanzielle Schutz vor Gebäudeschäden im Fall eines Erdbebens ist jedoch vergleichbar. Mit der EVV wird der Schaden durch die zum Zeitpunkt des Ereignisses aktiven Generation finanziert.

Die Motion schlägt vor, dass sämtliche Schadenbeben, die innerhalb einer Frist von 30 Kalendertagen nach der ersten schadenverursachenden Erschütterung auftreten, als ein Schadenereignis gelten sollen. Dies bietet den Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern zusätzliche Sicherheit, dass auch allfällige durch spätere Nachbeben verursachte Gebäudeschäden gedeckt werden. Erst ein Schadenbeben, das sich nach einer Frist von 30 Kalendertagen seit der ersten schadenverursachenden Erschütterung ereignet, würde als ein neues Ereignis gelten. In Situationen, in denen der vorgesehene Beitrag von 0,7 % des Gebäudeversicherungswerts die individuelle Leistungsfähigkeit von Gebäudeeigentümerinnen oder -eigentümern übersteigen würde, bestünde hierfür die Möglichkeit einer Lösung über den privaten Versicherungsmarkt mit ergänzenden Produkten, welche diese Leistung abdecken. Ferner könnte dieser Betrag notfalls bei der Hypothek entsprechend mitberücksichtigt werden.

Um das Inkasso, welches wie bei Liegenschaftssteuern gehandhabt werden soll, sicherzustellen, muss bei der Umsetzung auf Gesetzesstufe geprüft werden, ob auf zivilgesetzlicher Ebene eine Grundlast vorgesehen werden muss, so dass die Liegenschaften säumiger Gebäudeeigentümerinnen oder -eigentümer notfalls veräussert werden könnten. Die genaue Ausgestaltung in solchen Fällen in Bezug auf die Umsetzung des Pfandrechts, die gesetzlichen Grundlagen, die Kosten für die Eintragungen sowie der Einbezug der von der Schadenorganisation Erdbeben (SOE) neu entwickelten IT-Plattform sind noch unklar.

Der voraussichtlich erhöhte Verwaltungsaufwand scheint in Relation zum kumulierten Verwaltungsaufwand von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privatversicherungen, wenn ein Grossteil der Bevölkerung ohne EVV nicht gegen Erdbeben versichert ist (Soforthilfe, Sozialhilfe, Ertragsausfälle etc.) tragbar.

Was die Grundlast betrifft, könnte eine öffentlich-rechtliche Grundlast auf zivilgesetzlicher Ebene, z. B. im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) sowie im kantonalen Gesetz über die Einführung des Zivilgesetzbuches (EG ZGB; [§ 148](#)), als «Dienstbarkeit (oder gesetzliches Grundpfandrecht) von 0,7 % des Gebäudeversicherungswertes», geregelt werden.

Ohne Wiederaufbau mittels EVV besteht die Gefahr, dass den Immobilienmogulen die nötigen Mittel für Sammelkäufe vorbehalten bleiben, was wiederum zu einer Verschärfung der Monopole und nicht letztlich auch zu höheren Wohnkosten führt.

Mit dieser Vorlage soll lediglich die Bundesverfassung dahingehend angepasst werden, dass der Bund die explizite Kompetenz erhält, einen integralen Ansatz im Umgang mit Erdbebenrisiken – beinhaltend auch die Umsetzung obiger Motion auf Gesetzesstufe – zu realisieren.

Die Anpassung der Bundesverfassung umfasst damit folgende neue Bundeskompetenzen:

- 1) Erlass von Vorschriften zum Schutz von Personen und Sachwerten im Falle eines Erdbebens (z. B. erdbebensicheres Bauen).
- 2) Erhebung eines Beitrags von Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern nach einem Schadenbeben zur Schadensfinanzierung.

Die Kantone bleiben auch mit dem vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikel für die Bewältigung von durch Erdbeben verursachte Schäden verantwortlich. Dass die Regelung der EVV zwar beim

Bund, die Umsetzung der Abwicklung, wie in Kapitel 2.3.6 des erläuternden Berichts (S. 17 f.) skizziert, aber in die Zuständigkeit der Kantone fallen würde, erscheint sachgerecht. Mit der Gründung der SOE haben die Kantone hierfür bereits wertvolle Vorarbeit geleistet. Solange kein Schadereignis eintritt, fallen bei den Kantonen keine zusätzlichen laufenden Kosten an. Die Gebäude der Kantone und Gemeinden sind, wie jene im privaten Besitz, demselben Erdbebenrisiko ausgesetzt und vom vorgeschlagenen Finanzierungssystem ebenfalls erfasst.

Die Fälligkeit der Einmalprämie bei Eintritt eines Grossereignisses ist noch nicht abschliessend geklärt und wirft einige Fragen auf. Wie genau und zu welchem Zeitpunkt bzw. mit welchen Fristen sollen die genannten 0,7 % des Gebäudeversicherungswerts gestellt werden? Auch die Organisation dieser Einmalprämien gilt es erst noch strukturell zu erarbeiten.

Weiterhin ist die **Beteiligung der kantonalen Steuerverwaltungen** bei den operativen Tätigkeiten wie das Einkassieren der fälligen Beiträge oder das Auszahlen von Entschädigungen der Schadensversicherungen **problematisch** und wird zu ansteigenden Verwaltungskosten führen. Das kantonale Veranlagungs- und Bezugssystem (NEST) ist für andere Transaktionen als die steuerlich bedingten Einkassierungs- und Auszahlungsvorgänge weder technisch vorgesehen noch geeignet dafür. Obwohl die BGV über ein kantonales Gebäude- und Wohnungsregister (kGWR) verfügt, führt die kantonale Steuerverwaltung ihre Register nicht nach Gebäuden, sondern nach steuerpflichtigen Personen, so dass es ihr ohne Aufbau eines eigenen Gebäuderegisters nicht möglich wäre, die Beiträge von den Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern zu erheben. Weiter sind die aktuellen Gebäudeversicherungswerte, auf deren Grundlage die Beiträge erhoben würden, nicht durchwegs bekannt. Über diese Angaben verfügt in der Regel nur die BGV. Schlussendlich wären die Beurteilung der Höhe von Gebäudeschäden und die Festlegung der entsprechenden Entschädigungszahlungen **für die Steuerbehörde eine völlig neue und sachfremde Aufgabe**. **Wir lehnen daher eine solche Konstruktion des Vollzugs von vorneherein ab** und verweisen für einen solchen Auftrag auf geeignetere Stellen wie die kantonalen Gebäudeversicherung oder die SOE. Es gilt zu erwähnen, dass die SOE bereits im Kontext des schweizerischen Pools für Erdbebendeckung (SPE) von der BGV sämtliche relevanten Daten erhält und auch entsprechende Auszahlungsmodalitäten geregelt sind.

Ferner ist auch zu erwähnen, dass die Kommissionsmotion einer zusätzlichen Steuer nahekommt und dessen Auswirkungen wie bspw. der abzusehende erhöhte Verwaltungsaufwand genauer erörtert werden muss. Ferner führt die steuerliche Abzugsfähigkeit von solchen Einmalprämienversicherungen zu nicht zu unterschätzenden Steuerausfällen und würde das Steuersystem nicht gerade vereinfachen, was der eigentlichen Zielsetzung von [§ 133a der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft](#) widersprechen würde.

8 Schweizerischer Pool für Erdbebendeckung

Die 17 kantonalen Gebäudeversicherungen AG, AR, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, VD und ZG haben 1978 den Schweizerischen Pool für Erdbebendeckung gegründet. Sie haben diesen über die Jahre mit Beiträgen aus der Feuer- und Elementarschadenversicherung geäuft und sie werden den Pool weiterhin äufnen und verwalten. Der Pool stellt seinen Mitgliedern im Fall eines oder mehrerer Erdbeben pro Jahr maximal zweimal CHF 2 Mrd. zur Entschädigung betroffener Gebäudeeigentümer zur Verfügung. Der versicherte Gebäudewert beträgt rund CHF 2'000 Milliarden. Bei einem grossen Erdbeben wird dieser freiwillige Schutz also garantiert nicht ausreichen.

Zudem gibt es keinen vertraglichen Anspruch auf eine Leistung aus dem Pool. Dieser funktioniert wie ein Hilfswerk. Er ist nämlich aus der Idee entstanden, in erster Linie notleidende Hauseigentümer bei grösseren Erdbebenschäden finanziell unterstützen zu können.

Der Pool zahlt im Schadenfall unter den folgenden Voraussetzungen:

- Das Beben erreicht mindestens eine Intensität von VII auf der MSK-Skala (nicht zu verwechseln mit der Richterskala), wobei es bei vielen Gebäuden zu Rissen im Verputz, in Wänden und an Schornsteinen kommt. Bei leichteren Schäden zahlt der Pool nichts.
- Pro Gebäude ist der Selbstbehalt zehn Prozent der Gebäudeversicherungssumme, mindestens CHF 50'000.
- Wenn die Schäden die CHF 2 Mrd. übersteigen, werden die Entschädigungen anteilmässig gekürzt.

Mit der SOE wird eine Organisation betrieben, die nach einem Erdbeben die nötigen personellen und technischen Ressourcen bereitstellt, um beschädigte Gebäude zu beurteilen und eine Schätzung der zu erwartenden Wiederaufbau- bzw. Reparaturkosten zu erstellen. Die SOE stellt den Kantonen die Gebäudedaten sowie IT-Infrastruktur, die es für die Beurteilung der Bewohnbarkeit von Gebäuden nach einem Erdbeben benötigt, zur Verfügung. Das koordinierte Vorgehen und die entscheidende Expertise im Ereignisfall ist somit sichergestellt. Die Vorbereitung auf mögliche Ereignisse sowie die Bewältigung nach deren Eintritt ist zentral, damit der Wiederaufbau nach einem Erdbeben rasch vorankommt und volkswirtschaftliche Folgeschäden begrenzt werden können. Eine entsprechende Datenaustauschvereinbarung wurde seitens der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft und der BGV am 2. resp. 8. Januar 2024 unterzeichnet.

9 Regelung auf Ebene Kanton

Die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich (GZV) deckt als einzige kantonale Gebäudeversicherung Schäden durch Erdbeben ab. Sie hat mittels einer Rückversicherung den im Kanton gesetzlich vorgeschriebenen Erdbebenfonds von CHF 200 Mio. auf CHF 1 Mrd. erhöht. Diese Deckungssumme steht ausschliesslich den Hauseigentümern des Kantons Zürich zur Verfügung. Die Kosten der Rückversicherung betragen CHF 12 Mio. pro Jahr. Diese werden von den Versicherten mit der Grundprämie finanziert.

Die Deckungssumme basiert auf einem Schadenszenario, das im statistischen Mittel ungefähr alle 250 Jahre zu erwarten ist, wobei das Epizentrum des Bebens in der Zentralschweiz läge und eine Stärke von 6.2 aufweisen würde. Wenn der Gesamtschaden den Betrag von CHF 1 Mrd. übersteigt, erhalten die einzelnen Hauseigentümer anteilmässig gekürzte Leistungen von der GZV.

Die Hauseigentümer müssen im Schadenfall immer einen Selbstbehalt von 10 % des Gebäudeversicherungswertes selber finanzieren, mindestens aber CHF 50'000. Es gibt keine Obergrenze für die Werte der versicherten Objekte. Wenn also jemand eine Villa mit einem Versicherungswert von CHF 10 Mio. besitzt, oder wenn jemand Eigentümer mehrerer Häuser ist, erhält er folglich eine höhere Entschädigung von der GZV als der Besitzer einer Eigentumswohnung mit einem Versicherungswert von CHF 750'000.

Dass die **BGV im Kanton Basel-Landschaft eine ideale Trägerschaft für einen zusätzlichen obligatorischen Versicherungszweig** wäre, wurde im Rahmen der Vernehmlassung zum GVG BL von einigen politischen Parteien **klar abgelehnt**. Diesbezüglich wird auf die Vorlage des Regierungsrats an den Landrat – [LRV 2021/701](#) datiert vom 16. November 2021 – zur Totalrevision Gesetz vom 12. Januar 1981 über die Versicherung von Gebäuden und Grundstücken verwiesen.

Ursprünglich war von der Projektgruppe vorgesehen gewesen, dass im GVG BL die BGV die Option gehabt hätte, ihren Versicherungsnehmenden eine freiwillige Erdbebenversicherung (analog der freiwilligen Wasserschadenversicherung der BGV) für Gebäude und gebäudeähnliche Objekte anbieten zu können. In der Vernehmlassung haben sich die FDP BL, der Hauseigentümerverband

Baselland, die Wirtschaftskammer Baselland und der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) aber ablehnend geäussert, weil sie befürchteten, dass die BGV ihr Kerngeschäft unter dem Monopol weiter ausdehnt und damit private Versicherungen, welche eine Erdbebenversicherung anbieten, konkurrenziert. Die Befürchtungen aus den Vernehmlassungsantworten wurden ernst genommen und das GVG BL entsprechend abgeändert, so dass die BGV auch künftig keine freiwillige Erdbebenversicherung anbieten kann (Seite 34, 144 ff. [LRV 2021/701](#)).

Die Erdbebenversicherung wäre aus Sicht der BGV eine Option für die Zukunft gewesen, auch weil eine solche Versicherungslösung von Versicherungsnehmerinnen und -nehmern immer wieder nachgefragt bzw. gewünscht wird. Sie hätte eine sinnvolle Ergänzung zur Gebäudeversicherung dargestellt. Von der Option einer freiwilligen Erdbebenversicherung wurde dann aber nicht zuletzt auch abgesehen, weil sich in der gesamtschweizerischen politischen Erdbebenversicherungsdiskussion eine Lösung, in Form einer Eventualverpflichtung der Gebäudeeigentümerschaften abzeichnete, die sowohl obligatorische wie auch freiwillige Erdbebenversicherungen obsolet machen würde.

Eine **koordinierte Schadenabwicklung und ein rascher Wiederaufbau ist aktuell nach einem Erdbebenereignis nicht möglich**, weil eine gesamtschweizerische Erdbebenversicherung, die auf Bundesebene schon mehrfach verworfen wurde, nicht existiert. Mit der gesamtschweizerischen EVV, im Ereignisfall durch die SOE in Zusammenarbeit mit den kantonalen Gebäudeversicherungen und der Privatassekuranz koordiniert, kann der entsprechende Schutz geboten und die Koordination und Organisation sichergestellt werden.

10 Schlussbemerkung

Der Kanton Basel-Landschaft erkennt den vorliegenden Handlungsbedarf an und begrüsst eine Lösung auf Bundesebene sehr. Nachdem die obligatorische Erdbebenversicherung im Parlament nicht mehrheitsfähig war und auch eine kantonale Lösung nicht zustande kam, unterstützen wir die einheitliche Regelung auf Bundesebene.

Die vorliegende Motion bietet **mittels Eventualverpflichtung** eine gute Möglichkeit, **das massive Schadensausmass im Falle eines Grossereignisses zu dämpfen. Durch bundesweit einheitliche Vorgaben können die staatlichen Behörden im Krisenfall nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch entlastet werden.**

Die Beurteilung der Höhe von Gebäudeschäden und die Festlegung der entsprechenden Entschädigungszahlungen für die Steuerbehörde, wie in der Kommissionsmotion vorgeschlagen, sind eine völlig neue und sachfremde Aufgabe. Eine derartige Konstruktion des **Vollzugs operativer Tätigkeiten über die Steuerverwaltung lehnen wir daher vehement ab.**

Die EVV entspricht einem nationalen öffentlichen Interesse, daher soll der Bund die Regeln festlegen. **Realistische Alternativen zur EVV sind nicht vorhanden. Eine klassische Versicherungslösung ist gesellschaftlich und politisch nicht umsetzbar.** Eine staatliche Katastrophenhilfe im Bereich des Wiederaufbaus privater Gebäude ist zudem kaum mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung zu vereinbaren. Zudem ist die EVV, dank der landesweiten Solidarität unter den Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern wesentlich günstiger als eine klassische Versicherungslösung und die **Finanzierung des Wiederaufbaus** von Gebäuden wäre **geregelt**. Eine enge Zusammenarbeit der Kantone mit den kantonalen Gebäudeversicherungen sowie der SOE, welche ihre Arbeiten bereits aufgenommen hat und im Krisenfall die nötigen personellen und technischen Ressourcen zur Bereitstellung der Gebäudedaten für den Wiederaufbau zur Verfügung stellen kann, ist dabei Voraussetzung.

Schlussendlich gilt es festzuhalten, dass mit vorliegender Vernehmlassung vorerst die gesetzliche Regelung auf Bundesebene veranlasst wird. Die optimale Umsetzung sowie noch ausstehende Fragen zur strukturellen Organisation gilt es im weiteren Verlauf auszuarbeiten.

Aus all diesen Gründen befürwortet der Kanton Basel-Landschaft die Einführung einer Kompetenz des Bundes im Bereich der Erdbebenvorsorge und der Finanzierung von Gebäudeschäden bei Erdbeben und somit die Einführung der Eventualverpflichtung (EVV).

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin