



Gebäudeversicherungsgesetz (GVG)

Volkswirtschaftsdirektion

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	3
2. Ausgangslage	4
2.1 <i>Risikoentwicklung im Elementarschadenbereich</i>	4
2.2 <i>Anpassung der Organisation der GVB</i>	4
2.3 <i>Neue Eigentümerstrategie des Regierungsrates für die GVB</i>	5
3. Grundzüge der Neuregelung	6
3.1 <i>Beibehaltung des Gebäudeversicherungsmonopols</i>	6
3.2 <i>Begründung der Beibehaltung der bisherigen Rechtsform</i>	7
3.3 <i>Weitere Eckpunkte des neuen GVG</i>	8
3.3.1 <i>Verbesserungen des technischen Ergebnisses des Gebäudeversicherungsgeschäfts</i>	8
3.3.2 <i>Optimierungen der institutionellen Einbettung und Organisation der GVB</i>	9
3.3.3 <i>Erweiterung des Geschäftsfelds der GVB (Risikostreuung)</i>	9
3.3.4 <i>Weitere Massnahmen</i>	9
4. Erlassform	9
5. Rechtsvergleich	10
6. Erläuterungen zu den Artikeln	10
7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	31
8. Finanzielle, personelle und organisatorische Auswirkungen	31
9. Auswirkungen auf die Gemeinden	31
10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	31
11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	32

Vortrag

des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gebäudeversicherungsgesetz (GVG)

1. Zusammenfassung

Das geltende, bald vierzigjährige Gesetz vom 6. Juni 1971 über die Gebäudeversicherung¹ (nachstehend: altGVG) entspricht in verschiedenen Teilen nicht mehr den heutigen Anforderungen an eine kunden- und risikogerechte Ausgestaltung der Gebäudeversicherung und muss auch in institutioneller Hinsicht modernisiert werden.

Das vorliegende neue Gebäudeversicherungsgesetz (GVG) nimmt diese Anpassungsbedürfnisse auf und belässt zugleich die bewährten Elemente, insbesondere die Grundnormen der obligatorischen Versicherung, die Kernaufgaben der Gebäudeversicherung Bern (GVB) und deren institutionellen Grundzüge unverändert.

Die Kernaufgaben der GVB umfassen:

- die Versicherung aller Gebäude im Kanton Bern gegen Feuer- und Elementarschäden
- die Schadenprävention und die Schadenbekämpfung.

Die Erfüllung dieser Kernaufgaben erfolgt weiterhin im Rahmen des Versicherungsmonopols mit Versicherungspflicht sowie mit hoheitlichem Brandschutzvollzug nach dem Grundsatz „Sichern und Versichern“.

Namentlich unter dem Eindruck stark steigender Elementarschadenrisiken ist das Hauptziel der Gesetzesrevision die nachhaltige Stärkung der Leistungsbereitschaft (Solvenz) der GVB. Mit dem neuen GVG werden die Rahmenbedingungen so gestaltet, dass die GVB auch in Zukunft ihren volkswirtschaftlich wichtigen Leistungsauftrag optimal erfüllen kann und die Risiken für den Kanton Bern auf ein Minimum beschränkt bleiben. Zudem sind in den Bereichen Aufsicht, Reporting und institutionelle Ausgestaltung Anpassungen an den vom Grossen Rat im April 2008 behandelten Bericht über das kantonale Beteiligungscontrolling sowie an das heutige Verständnis der Corporate Governance vorzunehmen. Für diese Zielsetzungen stehen drei Massnahmenbündel im Vordergrund:

- a) eine angemessene Risikostreuung durch Abrundung des Grundangebots der GVB mittels ergänzender Produkte und Dienstleistungen,
- b) eine Verbesserung der technischen Ergebnisse, namentlich durch eine Relativierung der Neuwertverpflichtung für schlecht unterhaltene Gebäude,
- c) die Wegbedingung der subsidiären Haftung des Kantons, die Entflechtung der Aufgaben zwischen Kanton und GVB sowie die Einführung der aktienrechtlichen Haftung für alle GVB-Organe.

Diese Massnahmen sollen gewährleisten, dass die bernischen Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer auch in Zukunft von folgenden Vorteilen profitieren:

- günstige Prämien unter Wahrung angemessener Solidarität,
- unbeschränkte Haftung der GVB in der Feuer- und Elementarversicherung,
- Führung der GVB nach genossenschaftlichem, am Kundennutzen orientiertem Prinzip.

¹ BSG 873.11

2. Ausgangslage

2.1 Risikoentwicklung im Elementarschadenbereich

Im Rahmen einer Überprüfung der Eigentümerstrategie für die GVB beauftragte der Regierungsrat diese, Effizienz und Kundennähe zu optimieren und zu prüfen, ob ihre Selbstständigkeit verstärkt und die Haftungsrisiken des Kantons noch weiter minimiert werden könnten. Am geltenden System, insbesondere am Gebäudeversicherungsmonopol sollte dabei nichts geändert werden. Bei der Erteilung dieses Auftrages wurde auch eine Anpassung der Gesetzgebung nicht ausgeschlossen. Auslöser dieses Überprüfungsauftrages waren einerseits die zunehmenden Risiken, denen die GVB ausgesetzt ist, und andererseits die überall zu beobachtenden Änderungen bezüglich Organisation und Aufgabenabgrenzungen von öffentlich-rechtlichen Anstalten, die auch im Bericht des Regierungsrates vom 24. Oktober 2007 an den Grossen Rat über das Beteiligungscontrolling im Kanton Bern² aufgezeigt wurden.

Die GVB hat sich seit der Einführung des Gesetzes vom 6. Juni 1971 über die Gebäudeversicherung³ (nachstehend: altGVG) zu einer modernen Dienstleistungsunternehmung entwickelt. Gleichzeitig sind neue erhebliche Risiken entstanden, mit denen der Gesetzgeber vor mehr als 35 Jahren nicht in diesem Ausmass rechnen konnte. Namentlich wegen der Klimaveränderung sind die Gebäudesubstanz und die Infrastrukturen im Kanton Bern in zunehmendem Masse von Elementarschadenereignissen bedroht. Dies zeigt sich an der in den letzten Jahren massiv gestiegenen Elementarschadenbelastung der GVB. Diese verzeichnete in den Jahren 1999, 2005 und 2007 die höchsten Elementarschäden in ihrer 200-jährigen Geschichte. Dass dies nicht Zufall ist, zeigt auch die Tatsache, dass die durchschnittliche Elementarschadenbelastung in den letzten 40 Jahren pro Dekade um rund 50% angestiegen ist. Diese Entwicklung der Schadenbelastung wird durch den Umstand akzentuiert, dass die GVB in ihrer heutigen Ausgestaltung, d.h. als Monopol- und Einspartenversicherer, Kumulrisiken zu tragen hat und diesen nicht ausweichen kann. Sie kann, anders als die Privatversicherer, ihr Risiko weder auf verschiedene Sparten noch geographisch grossflächiger verteilen. Die Möglichkeiten der Risikodiversifikation sowie der Handlungsspielraum der GVB sind aufgrund der heutigen gesetzlichen Grundlagen sehr klein. Dies erweist sich angesichts der geschilderten Entwicklung im Schadenbereich in zunehmendem Masse als grosser Nachteil.

Vor diesem Hintergrund ist es deshalb unumgänglich, den Handlungsspielraum der GVB etwas zu erweitern, indem u.a. einerseits eine gewisse Diversifikation der Risiken ermöglicht wird und andererseits die Risiken massvoll vermindert werden, ohne jedoch den Grundauftrag der GVB und den Grundsatz der Solidarität anzutasten. Dies soll mit dieser Revisionsvorlage geschehen. Es soll eine der heutigen Situation angepasste Basis geschaffen werden, die es erlaubt, die Leistungsbereitschaft der GVB zu stärken und gleichzeitig der Bevölkerung auch in Zukunft günstige Prämien und gute Leistungen anzubieten. Durch die Erweiterung des Handlungsspielraums und die breitere Abstützung der finanziellen Basis der GVB wird gleichzeitig auch eine Verminderung des vom Kanton zu tragenden Risikos erreicht.

2.2 Anpassung der Organisation der GVB

Der zweite wesentliche Bereich mit Revisionsbedarf betrifft die Organisation der GVB. Aus dem erwähnten Bericht des Regierungsrates über das Beteiligungscontrolling hat sich die Notwendigkeit ergeben zu überprüfen, ob die geltende Regelung der Beaufsichtigung und Steuerung der GVB durch den Kanton den heutigen Anforderungen genügt.

Mit der Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an eine verselbstständigte Organisation werden in der Regel folgende Ziele verfolgt:

² URL: <<http://www.fin.be.ch/site/fd-beteiligungscontrolling-bericht-beteiligungscontrolling.pdf>>

³ BSG 873.11

- Erhöhung der Flexibilität und der Effizienz in der Aufgabenerfüllung,
- Trennung von Geschäftsführung und Aufsichtstätigkeit,
- Schaffung von Kooperations- und Allianzfähigkeit,
- Stärkung des operativen Controllings.

Um diese Ziele auch bei der GVB zu erreichen, zeigte sich bei ihrer organisatorischen Ausgestaltung und bei der Aufgabenverteilung zwischen Verwaltungsrat einerseits und kantonalen Aufsichtsbehörden andererseits ein gewisser Handlungsbedarf, der in der Revisionsvorlage nun umgesetzt wird.

Heute ist die GVB in groben Zügen institutionell wie folgt organisiert:

Oberstes Organ ist der Verwaltungsrat, welcher Jahresrechnung und Geschäftsbericht abnimmt, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle wählt sowie die Geschäftsleitung beaufichtigt.

Die kantonale Aufsicht obliegt einerseits dem Regierungsrat, dem im Wesentlichen Wahl und Abberufung des Verwaltungsrates sowie die Sanktionierung gewisser Beschlüsse des Verwaltungsrates (namentlich die Genehmigung des Geschäftsreglements) zustehen. Im Weiteren hat die Volkswirtschaftsdirektorin oder der Volkswirtschaftsdirektor einen Sitz im Verwaltungsrat der GVB und vermittelt den Geschäftsverkehr zwischen dieser und dem Regierungsrat.

Diese Aufsichts- und Organisationsregelung entspricht in vielen Teilen nicht dem heutigen Verständnis von Corporate Governance. Sie überträgt dem Verwaltungsrat faktisch die Rolle der „Generalversammlung“, die eigentlich dem Eigentümer der GVB, nämlich dem Kanton, zukommen sollte. Unbefriedigend ist auch der Umstand, dass der Verwaltungsrat selber die Revisionsstelle wählt und dass mit diesem System eine jährliche Dechargeerteilung an den Verwaltungsrat nicht stattfinden kann. Dies nicht zuletzt im Hinblick auf das berechnete Postulat, die Organe der GVB künftig nach Aktienrecht haften zu lassen.

Zudem sind Aufsicht, Reporting und institutionelle Ausgestaltung im Sinne des erwähnten Berichts über das Beteiligungscontrolling anzupassen.

2.3 Neue Eigentümerstrategie des Regierungsrates für die GVB

Der Regierungsrat hat die Reformbedürfnisse, die unter den Ziffern 2.1 und 2.2 umschrieben sind, diskutiert und sie in seine neue Eigentümerstrategie für die GVB (RRB 1657 vom 15. Oktober 2008) einfließen lassen. Er hat sich dabei für die Beibehaltung der Kernaufgaben der GVB (Versicherung aller Gebäude im Kanton Bern gegen Feuer- und Elementarschäden unter Wahrung angemessener Solidarität sowie die Schadenprävention und Schadenbekämpfung) ausgesprochen. Die GVB soll diese Kernaufgaben weiterhin im Rahmen des Versicherungsmonopols mit hoheitlichem Brandschutzvollzug erfüllen. Der Regierungsrat hat vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Elementarschadenbelastung auch einer Erweiterung des Handlungsspielraums der GVB und der breiteren Abstützung ihrer finanziellen Basis zugestimmt. In den Bereichen Aufsicht, Reporting und institutionelle Ausgestaltung erachtet der Regierungsrat eine Anpassung an den erwähnten Bericht über das Beteiligungscontrolling sowie an das heutige Verständnis von Corporate Governance nötig. Um die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die beschlossenen Massnahmen zu schaffen, hat er den Auftrag zur Anpassung der Gebäudeversicherungsgesetzgebung erteilt.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Beibehaltung des Gebäudeversicherungsmonopols

Das Gebäudeversicherungsmonopol der GVB hat einen wesentlichen Einfluss auf den Entscheid, inwieweit sich der Kanton im Gebäudeversicherungsbereich engagieren soll, aber auch auf die Regelung des Versicherungsgeschäfts, der Aufgaben und der Organisation der GVB.

Der Regierungsrat hat die Beibehaltung des Monopols eingehend überprüft und ist aus den nachfolgenden Gründen zum Schluss gekommen, dass dieses unverändert im kantonalen Interesse liegt:

Als Monopolversicherung deckt die GVB im ganzen Kantonsgebiet alle Feuer- und Elementarschäden an Gebäuden. Sie haftet dabei unbeschränkt für den Ersatz der versicherten Schäden. Dies im Gegensatz zu den Privatversicherungen in den monopolfreien Kantonen, die pro Ereignis Deckungsbeschränkungen festgelegt haben.

Ein zentrales Element des Monopolkonzeptes der GVB bildet die Solidarität. Einerseits führt sie dazu, dass grundsätzlich alle Gebäude ausnahmslos versichert sind, andererseits hat sie eine wichtige Auswirkung bei der Gestaltung der Prämien, indem auch schlechtere Gebäuderisiken Versicherungsschutz geniessen und nicht übermässig belastet werden. Unter dem Eindruck stark steigender Elementarschäden gewinnt dieser Aspekt zunehmend an Bedeutung.

Mit dem Monopol steht der Doppelauftrag der GVB (sichern und versichern) in engem Zusammenhang: Dank ihres flächendeckenden Versicherungsauftrags und ihres öffentlich-rechtlichen Charakters vollzieht die GVB integral hoheitliche Präventionsaufgaben des Kantons und finanziert sie auch selbst. Sie wendet dafür jährlich rund 30 Mio. Franken auf. Die Bündelung von Präventionsaufgaben mit der Versicherungstätigkeit führt erfahrungsgemäss zu positiven Synergieeffekten, die das Schadensgeschehen und die Prämien günstig beeinflussen.

Die GVB-Prämien sind im Vergleich zu denjenigen in den monopolfreien Kantonen 20 bis 50 Prozent tiefer. Der Hauptgrund für die günstigen Prämien der GVB liegt darin, dass diese als Monopolversicherung keine Kundinnen und Kunden akquirieren und damit auch keine Vertriebsorganisation unterhalten muss. Zudem bleiben ihre erwirtschafteten Überschüsse nach dem genossenschaftlichen Prinzip in der Unternehmung und erhöhen damit die risikotragende Substanz. Möglich ist auch eine Überschussausschüttung an die Kundinnen und Kunden. Dagegen entfällt eine Gewinnablieferung an Aktionärinnen und Aktionäre.

Das Monopolkonzept ist auch für den Kanton vorteilhaft, indem ihm die GVB im Rahmen der Prävention eine wichtige Vollzugsaufgabe abnimmt und im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben für die bernische Volkswirtschaft bedeutende Beiträge leistet (vgl. Kapitel 10). Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird der Kanton Bern zudem keine Staatsgarantie für die Verbindlichkeiten der GVB leisten, sondern wird neu ausdrücklich von der subsidiären Haftung für Schulden der GVB befreit.

Es bleibt anzufügen, dass das Monopolkonzept auch staatsrechtlich abgesichert ist, indem das Bundesgericht in einem Urteil aus dem Jahr 1998 festgehalten hat, dass das Gebäudeversicherungsmonopol bundesverfassungskonform ist. Leit motive waren dabei die tieferen Prämien im Vergleich zur Privatassekuranz, die Finanzierung des vorbeugenden Brandschutzes sowie ein vernünftiger und tragbarer Risikoausgleich zwischen guten und schlechten Risiken. Entscheidend war auch, dass das beurteilte Gebäudeversicherungsmonopol (Aargau) nicht fiskalisch begründet ist, sondern sozialpolitischen Charakter aufweist und damit vor der Wirtschaftsfreiheit standhält. Gleiches gilt auch für das Monopol der GVB.

Ein Verzicht auf das Gebäudeversicherungsmonopol im Kanton Bern hätte grundsätzlich zur Folge, dass die Wettbewerbslösung, wie sie in den monopolfreien Kantonen angewendet wird, Platz greifen würde. Dies mit folgenden Konsequenzen:

- Die Kundinnen und Kunden könnten ihre Gebäudeversicherung frei wählen.
- Die lückenlose Versicherungsdeckung und die unbeschränkte Haftung des Versicherers fielen weg.
- Die heute gelebte Solidarität würde stark relativiert, indem risikoreiche Objekte kaum oder nur mit übermässig hohen Prämien zu versichern wären.
- Die heute von der GVB wahrgenommene Doppelrolle „sichern und versichern“ würde dahinfallen und der Kanton müsste den Präventionsvollzug selbst übernehmen.
- Im Wettbewerb würden die Versicherungsprämien namentlich für das Massengeschäft erheblich ansteigen. Dafür sprechen Erfahrungen aus Deutschland, wo im Jahr 1994 im Zuge der dritten Versicherungsrichtlinie für Schadenversicherungen die bestehenden Gebäudeversicherungsmonopole abgeschafft wurden. Die Hauseigentümerinnen und -eigentümer zahlten fünf Jahre nach Aufhebung des Monopols nachweislich um 50 Prozent höhere Versicherungsprämien⁴.
- Mit der allfälligen Aufhebung des Gebäudeversicherungsmonopols würden auch die von der GVB heute ausgeübten Präventionsaufgaben an den Kanton zurückfallen, der damit eine wichtige Stütze zur Bekämpfung von Feuer und Elementarschadenereignissen verlöre.
- Die GVB rechnet die versicherten Schäden in kleinen wie in grossen Schadenereignissen erfahrungsgemäss kulant ab. Ob im Wettbewerb dieses Dienstleistungsniveau aufrechterhalten werden kann, ist fraglich.

Alles in allem bleibt deshalb das bernische Gebäudeversicherungsmonopol für den Kanton und die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer ein bewährtes, volkswirtschaftlich sinnvolles Konzept, das es zu bewahren und zu optimieren gilt. Dies umso mehr, als es auch in weiteren 18 Kantonen mit Erfolg vollzogen wird und mit dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS, Anhang 1.B zum Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation⁵) und mit dem Abkommen vom 10. Oktober 1989 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EWG betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung⁶ vollumfänglich kompatibel ist.

3.2 Begründung der Beibehaltung der bisherigen Rechtsform

In Artikel 1 altGVG ist festgehalten, dass die GVB eine selbstständige juristische Person des öffentlichen Rechts ist. Die juristische Person wird nicht näher definiert. Sie weist jedoch alle Merkmale einer öffentlich-rechtlichen Anstalt auf und wird heute in weiten Kreisen als solche betrachtet.

Im Rahmen der Vorarbeiten zur Gesetzesrevision wurde einlässlich untersucht, ob diese Rechtsform noch sachgerecht ist. Im diesbezüglichen Bericht „Vollzug Eigentümerstrategie – Revision GVG, Teilprojekt I, Institutionelle Fragen“ vom 8. August 2007 (nachfolgend: Bericht Greuter/Schmid) kommen die beiden Gutachter (Hans Greuter und Thomas Schmid, Rechtsanwälte) zum Schluss, dass die öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit nach wie vor die richtige Rechtsform ist. Als Alternativen sind die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, die privatrechtliche Aktiengesellschaft sowie die Genossenschaft näher geprüft worden.

⁴ Vgl. Thomas von Ungern Sternberg, Gebäudeversicherung in Europa, Bern 2002, S. 172.

⁵ SR 0.632.20

⁶ SR 0.961.1

Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft beruht auf einer eigenen gesetzlichen Grundlage. Sie verfügt über ein Grundkapital, das in Aktien aufgeteilt ist. Die Organisation richtet sich primär nach dem Spezialgesetz, nach den Statuten und ergänzend nach den Bestimmungen des Aktienrechts. Nach der herrschenden Auffassung können auch Kantone spezialgesetzliche Gesellschaften gründen, allerdings nur mit gewichtigen Einschränkungen. So wird verlangt, dass die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft unter Mitwirkung einer öffentlichen Behörde verwaltet wird und der Kanton eine subsidiäre Haftung übernimmt. Diese beiden wesentlichen Einschränkungen der Gestaltungsfreiheit bei der Errichtung einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft durch den Kanton stehen im Widerspruch zu den Zielen der vorliegenden Gesetzesrevision, die insbesondere die Selbstständigkeit der GVB verstärken und die Haftungsrisiken des Kantons noch weiter minimieren soll. Dementsprechend erweist sich die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft als nicht geeignet.

Auch die privatrechtliche Aktiengesellschaft verträgt sich bei näherer Betrachtung nicht mit den Eckwerten, die für die GVB weiterhin gelten sollen. Das Gebäudeversicherungsmonopol, die Versicherungspflicht und der hoheitliche Brandsicherheitsvollzug sollen nämlich beibehalten werden. Im Kerngeschäft der GVB ist somit der freie Wettbewerb weiterhin ausgeschlossen. Damit wird die GVB auch in Zukunft im Wesentlichen eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen haben und gegenüber den Grundeigentümerinnen und -eigentümern hoheitlich auftreten. Die Prämien stellen auch in Zukunft öffentlich-rechtliche Gebühren dar und die Rechnungen sind vollstreckbaren Urteilen gleichgestellt. Dies alles sind mit staatlichem Zwang verknüpfte Elemente, die eine weit höhere Akzeptanz finden, wenn sie im staatlichen Rahmen vollzogen werden.

Schliesslich weist auch die Genossenschaftsform entscheidende Nachteile auf und zwar bereits im Vergleich zur privatrechtlichen Aktiengesellschaft. Wesentlich ist insbesondere, dass jede Genossenschafterin und jeder Genossenschafter kraft Gesetzes nur eine Stimme hat. Es wäre deshalb nicht mehr möglich, dem Kanton eine Stimmenmehrheit sicherzustellen. Die GVB würde somit inskünftig nicht mehr dem Kanton gehören, sondern den Genossenschafterinnen und Genossenschaftern, d.h. den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern. Dies würde die Wahrnehmung des betroffenen öffentlichen Interesses in Frage stellen. Ein weiterer Nachteil der Genossenschaft liegt in der mangelnden Allianzfähigkeit dieser Rechtsform. Die Beteiligung einer anderen Unternehmung wäre nicht möglich. Da die Genossenschaft bereits im Vergleich zur privatrechtlichen Aktiengesellschaft erhebliche Nachteile aufweist, stellt sie keine echte Alternative dar.

Solange somit das Gebäudeversicherungsmonopol besteht und die Rechtsbeziehungen zu den Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern dem öffentlichen Recht unterstehen, ist die öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit die sachgerechte Rechtsform. Dies ist im Gesetz auch klar zum Ausdruck zu bringen.

Im Sinne der Transparenz wird der - heute bereits bestehende - Handelsregistereintrag der GVB vorgeschrieben.

3.3 Weitere Eckpunkte des neuen GVG

Dem vorliegenden Gesetzesentwurf liegen folgende weiteren wesentlichen Regelungsentwürfe zugrunde:

3.3.1 Verbesserungen des technischen Ergebnisses des Gebäudeversicherungsgeschäfts

- Relativierung der Neuwertverpflichtung der GVB für schlecht unterhaltene Gebäude,
- Beschränkung der Haftung für Meteorschäden,
- Einführung individueller Selbstbehalte,

- Einführung alternativer Rückversicherungsinstrumente.

3.3.2 *Optimierungen der institutionellen Einbettung und Organisation der GVB*

- Die heutige Rechtsform der GVB als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt wird beibehalten.
- Die GVB haftet für ihre gesamten Verpflichtungen nach wie vor unbeschränkt. Die subsidiäre Haftung des Kantons für die Verpflichtungen der GVB wird neu ausdrücklich ausgeschlossen.
- Der Regierungsrat wählt weiterhin den Verwaltungsrat und bestimmt neu die Verwaltungsratspräsidentin oder den Verwaltungsratspräsidenten.
- Der Regierungsrat wählt neu die Revisionsstelle.
- Der Regierungsrat befindet neu über die Jahresrechnung sowie die Entlastung des Verwaltungsrates.
- Alle Organe der GVB haften neu sinngemäss nach Aktienrecht. Nach geltendem Recht haften sie nur für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit und nur subsidiär.
- Die Volkswirtschaftsdirektorin oder der Volkswirtschaftsdirektor ist im Verwaltungsrat der GVB nicht mehr vertreten.

3.3.3 *Erweiterung des Geschäftsfelds der GVB (Risikostreuung)*

- Einführung der Gebäudewasserversicherung im Wettbewerb,
- Erweiterung der bestehenden Erdbebendeckung,
- Einführung von Mitversicherungsverträgen für Grosskunden der GVB,
- Arrondierung der GVB-Deckung,
- Vermarktung von GVB-Know-how an Dritte,
- Einbezug komplementärer Partnerinnen und Partner.

3.3.4 *Weitere Massnahmen*

Auf Verordnungs- oder Beschlussstufe sollen zudem folgende Massnahmen verwirklicht werden:

- Der Regierungsrat legt das Anforderungsprofil für den Verwaltungsrat der GVB fest und überprüft dieses periodisch.
- Er legt das Aufsichtskonzept für die GVB fest.
- Er intensiviert seine Aufsicht durch zusätzliche Reporting-Massnahmen, die in einem Reporting-Schema festgelegt werden.
- Er genehmigt überdies den Umfang von Nebentätigkeiten der GVB.

Die Realisierung der vorstehend aufgezeigten Hauptpostulate macht eine Totalrevision des Gesetzes unumgänglich. Einerseits werden viele der Bestimmungen des geltenden Rechts in irgendeiner Form vom Revisionsvorhaben betroffen und andererseits erfordern auch die gestiegenen Anforderungen an die Schaffung formellgesetzlicher Grundlagen eine Ergänzung des Regelwerkes.

4. **Erlassform**

Das neue GVG regelt ausser den Wirkungszielen die Randbedingungen des Feuer- und Elementarschaden-Versicherungsgeschäfts und – entsprechend den Vorgaben von Artikel 95

Absatz 2 Buchstabe a der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV)⁷ – die Grundzüge der Aufgaben und der Organisation der GVB.

Als von untergeordneter Bedeutung werden folgende, der Verordnungskompetenz des Regierungsrates zugewiesene Regelungsgegenstände eingestuft:

- Festlegung der Versicherungswerte und deren Berechnung (Art. 12 Abs. 4 GVG)
- Aufnahme von ausgeschlossenen Gefahren in die Zusatzversicherungen (Art. 24 Abs. 2 GVG)
- Regelung der Einzelheiten der Zusatzversicherungen (Art. 45 Abs. 3 GVG)
- Festlegung der Beiträge der Privatversicherungen für die Prävention von Feuer- und Elementarschäden (Art. 42 Abs. 2 GVG).

5. Rechtsvergleich

Nach wie vor kennt die ganz überwiegende Mehrheit der Schweizer Kantone das mit einem Versicherungsobligatorium verbundene Versicherungsmonopol für Feuer- und Elementarschäden. Lediglich die sieben Kantone GE, UR, SZ, TI, AI, VS und OW kennen kein entsprechendes Monopol, aber teilweise (UR, SZ, AI und OW) ein Versicherungsobligatorium. Vom Monopol im Kanton Glarus sind die Industrie- und Hotelbauten ausgenommen.

Sämtliche 19 Kantone mit einem Versicherungsmonopol haben dieses rechtsfähigen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen. Alle übrigen Kantone haben auf die Errichtung entsprechender öffentlich-rechtlicher Institutionen verzichtet und überlassen das Gebäudeversicherungsgeschäft den Privatversicherungen.

In zwei der Kantone mit einem Versicherungsmonopol (AG und BL) treten die kantonalen Gebäudeversicherungen betreffend Gebäudewasser in Konkurrenz mit der Privatassekuranz am Markt auf. In den Kantonen NW und VD erfasst das Versicherungsmonopol auch die Mobiliarversicherung, im Kanton GL wird die Mobiliarversicherung in Konkurrenz zur Privatassekuranz angeboten.

Alle öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen sind der Aufsicht der jeweiligen Kantonsregierung unterstellt.

Das GVG integriert sich vor diesem Hintergrund in seinen Grundzügen vollständig ins schweizerische Umfeld.

6. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 1 Gegenstand

Gegenstand des GVG ist in erster Linie die Umschreibung der Feuer- und Elementarschadenversicherung für Gebäude und gebäudeähnliche Objekte im Kanton Bern. Aufgaben und Organisation der GVB richten nach den Anforderungen des Kantons an die Abwicklung des Versicherungsgeschäfts.

⁷ BSG 101.1

Artikel 2 Wirkungsziele

Das eigene Engagement des Kantons in der Gebäudeversicherung lässt sich nur rechtfertigen, wenn es wirksam ist und in einem stimmigen Kosten-Nutzen-Verhältnis steht.

Anzustreben ist daher eine möglichst kostengünstige und risikogerechte Versicherung der Gebäude und gebäudeähnlichen Objekte. Zugleich sind diese als volkswirtschaftliche Werte möglichst zu erhalten, sodass auch Massnahmen zur Risikominderung greifen müssen.

Artikel 3 Rechtsform

Aus den oben unter Ziffer 3.2 dargestellten Gründen wird die bisherige, bewährte Rechtsform der GVB als öffentlich-rechtliche Anstalt weitergeführt.

Artikel 4 Gebäudeversicherungsmonopol

Die Umschreibung des Monopols entspricht der heutigen Regelung. Zu seiner Begründung vgl. oben Ziffer 3.1.

Artikel 5 Leistungsauftrag der GVB

Die Kernaufgaben der GVB sind die folgenden: Versicherungstätigkeit, Wahrung der Brandsicherheit und Prävention von Feuer- und Elementarschäden. Darüber hinaus wird in Artikel 5 GVG darauf hingewiesen, dass der GVB auch in anderen Gesetzen Aufgaben übertragen werden. Es handelt sich dabei vor allem um Aufgaben im Feuerwehrbereich. Absatz 2 bringt zum Ausdruck, dass die GVB ihre Geschäftstätigkeit so weit als möglich auf die Bedürfnisse und Erwartungen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ausrichten soll.

Artikel 6 Unternehmensgrundsätze der GVB

Absatz 1 hält fest, dass die GVB zwar nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen ist. Die GVB soll jedoch keine Gewinnmaximierung betreiben: Da die Versicherung obligatorisch ist und ein Monopol besteht, soll diese den Versicherten zu möglichst günstigen Bedingungen angeboten werden (Art. 5 Abs. 2 GVG).

Absatz 2 definiert den Handlungsspielraum der GVB. Es ist wichtig, dass der GVB die Vornahme aller Rechtsgeschäfte erlaubt wird, welche mit dem Leistungsauftrag der GVB im Zusammenhang stehen oder geeignet sind, dessen Erfüllung zu fördern. Gerade die Vorschrift, dass den Versicherten möglichst günstige Bedingungen zu gewähren sind, macht es nötig, der GVB den erforderlichen Handlungsspielraum einzuräumen, um dieses Ziel bestmöglich zu erreichen. Alle Erlasse, die öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes betreffen, enthalten eine entsprechende Bestimmung.

Artikel 7 Nebentätigkeiten der GVB

Hier wird zusätzlich der unternehmerische Handlungsspielraum der GVB angemessen erweitert, und zwar sowohl zur Risikodiversifikation als auch zur Schaffung einer breiter abgestützten finanziellen Basis. Damit soll einerseits erreicht werden, dass für weite Kreise der Berner Bevölkerung auch in Zukunft günstige Prämien und kundengerechte Dienstleistungen angeboten werden können. Andererseits soll damit auch das faktische Risiko des Kantons Bern, für die GVB im Insolvenzfall eintreten zu müssen, auf ein Minimum reduziert werden.

Nebentätigkeiten von öffentlich-rechtlichen Anstalten sind zulässig, selbst wenn die Anstalt eine Haupttätigkeit im Monopolbereich ausübt. Verlangt wird von Lehre und Rechtsprechung jedoch, dass für Nebentätigkeiten eine klare gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse bestehen und die Verhältnismässigkeit gewahrt wird. Nebentätigkeiten sollen ausserdem auf Bereiche beschränkt bleiben, die in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der Haupttätigkeit stehen. Schliesslich ist sicherzustellen, dass dadurch nicht Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

All diesen Anforderungen genügen die in Artikel 7 GVG aufgeführten Nebentätigkeiten. Diese Bestimmung schafft die erforderliche formellgesetzliche Grundlage; das öffentliche Interesse an einer gewissen Risikodiversifikation ist angesichts der neuen Risikolage im Elementarschadenbereich klar gegeben und auch die Verhältnismässigkeit ist gewahrt, wird doch Know-how genutzt, das bei der GVB bereits vorhanden ist. Damit ist auch das Erfordernis des engen Zusammenhangs mit der Haupttätigkeit erfüllt. Es werden nicht völlig neue Geschäftsbereiche eröffnet, die der GVB fremd sind, sondern bereits vorhandenes Fachwissen Dritten zur Verfügung gestellt. Schliesslich wird mit dem Quersubventionierungsverbot nach Absatz 2 verhindert, dass die Nebentätigkeiten zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Nebentätigkeiten sind nach Absatz 3 im Rahmen von selbstständigen Gesellschaften gemäss dem Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR)⁸ zu betreiben. So ausgestaltet, unterstehen diese Gesellschaften und deren Angestellte vollumfänglich dem Privatrecht. Der Regierungsrat muss jedoch die Gründung jeder Gesellschaft und damit den Umfang der Nebentätigkeiten, d.h. insbesondere den Rahmen des personellen und finanziellen Engagements und die anvisierten Kundenkreise, genehmigen.

Die GVB erhält mit dieser Bestimmung, insbesondere mit dem Recht, selbstständig Gesellschaften zu gründen, ein hohes Mass an Autonomie. Es obliegt dem Regierungsrat, die GVB in ihren Nebentätigkeiten zu beaufsichtigen.

Artikel 8 Versicherungspflicht

Artikel 8 schreibt das bewährte Versicherungsobligatorium für Feuer- und Elementarschäden fort. Dieses Obligatorium hat unverändert eine hohe sozialpolitische Bedeutung: Oft machen Liegenschaften einen grossen Teil des Vermögens von Privaten aus. Dementsprechend würde die ersatzlose Zerstörung der entsprechenden Gebäude in vielen Fällen den wirtschaftlichen Ruin der Betroffenen und allenfalls ihrer Gläubigerinnen und Gläubiger bedeuten. Dieses bedrohliche Risiko kann dank Monopol und Obligatorium mit günstigen Versicherungsprämien aufgefangen werden. Die Grundprämie für ein massives Einfamilienhaus mit einem Versicherungswert von 500'000 Franken beträgt z.B. lediglich 170 Franken pro Jahr.

Artikel 9 Beginn der Versicherungspflicht

Die Versicherungspflicht besteht wie schon unter dem geltenden Recht grundsätzlich von Baubeginn an. Eine Ausnahme ist für unwesentliche Änderungen vorgesehen. Die Verletzung der Versicherungspflicht hat für die betroffenen Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer zur Folge, dass im Schadenfall kein Versicherungsschutz besteht. Erfährt die GVB von der Baute, kann sie die Versicherung unter Einschluss der Prämienfolgen erzwingen.

⁸ SR 220

Artikel 10 Beginn und Erlöschen der Versicherungsdeckung

Ebenfalls wie bisher entfaltet die obligatorische Versicherung ihre Wirkung, sobald sie von der Hauseigentümerin oder vom Hauseigentümer bei der GVB angemeldet wird. Zum grössten Teil erfolgen die Anmeldungen per Post, Fax oder E-Mail. Soweit die Anmeldung per Post erfolgt, ist auf das Datum des Poststempels abzustellen. Gestützt auf die Anmeldung des Bauvorhabens wird die sogenannte Bauversicherung abgeschlossen. Dabei geht es um eine Versicherung zum steigenden Wert, die automatisch die verbauten Werte versichert.

Ist ein Gebäude abgebrochen worden oder hat es einen Totalschaden ohne Überreste erlitten, erlischt sowohl die Versicherung als auch die Versicherungspflicht.

Artikel 11 Nichtaufnahme und Ausschluss

Besonders stark gefährdete Objekte sollen auch in Zukunft ganz oder für einzelne Gefahren von der Versicherung ausgenommen werden können, solange die Gefährdung besteht. Die GVB als Monopolversicherung hat grundsätzlich alle Gebäude auf bernischem Boden zu versichern. Die Solidarität hat aber auch ihre Grenzen. Die GVB nimmt Ausschlüsse nur in wirklich krassen Fällen und mit äusserster Zurückhaltung vor. Versicherungsausschlüsse bilden somit das allerletzte Mittel der GVB im Umgang mit ihren Versicherungsrisiken.

Die geltende Regelung von Artikel 43 altGVG hat sich grundsätzlich bewährt. Im Sinne einer Konkretisierung der Risikotatbestände, die zu einer Nichtaufnahme in die Versicherung oder zu einem Ausschluss (ganz oder für einzelne Gefahren) davon führen können, werden neu einzelne besonders kritische Risikosituationen aufgeführt. Dabei stehen naturgemäss die Feuerschadenrisiken im Vordergrund, weil sie in der Regel durch geeignete Präventionsmassnahmen ohne weiteres vermieden werden können (Art. 11 Abs. 1 Bst. *a* und *b* GVG). Hohe Elementarschadenrisiken können in krassen Fällen ebenfalls zu einem Versicherungsausschluss führen, wobei der Versicherungsschutz der GVB nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur für das betreffende Elementarrisiko ausgeschlossen wird. Zusätzlich wird bei Ausschlüssen von Elementarrisiken gesetzlich gefordert, dass das Objekt mehrmals von grösseren Schäden betroffen war (Art. 11 Abs. 1 Bst. *d* GVG). Bei Ausschlüssen von Elementarrisiken stehen namentlich die Überschwemmungsschäden im Vordergrund. Potenziell betroffen können vor allem Objekte sein, die periodisch grössere Überschwemmungsschäden erleiden, welche durch geeignete Objektschutzmassnahmen der Hauseigentümerin oder des Hauseigentümers ganz oder teilweise verhindert werden können.

Bevor die radikale Massnahme eines Ausschlusses oder eines Teilausschlusses resp. einer Nichtaufnahme verfügt wird, ist der Hauseigentümerin oder dem Hauseigentümer Gelegenheit zu geben, die Mängel innerhalb angemessener Frist zu beheben (Art. 11 Abs. 2 GVG).

Artikel 12 Versicherungswerte

An der bewährten Neuwertversicherung, wie sie im altGVG eingeführt wurde, wird festgehalten. Sie erlaubt es der Kundin oder dem Kunden, im Totalschadenfall ihr resp. sein Gebäude am gleichen Ort, in der gleichen Grösse und im gleichen Baustandard wieder aufzubauen. Indessen besteht ein gewisser Revisionsbedarf bei der Umsetzung der Neuwertversicherung. Die Neuwertversicherung ist zugeschnitten auf ordentlich unterhaltene Gebäude, die aber durchaus eine gewisse Altersentwertung aufweisen dürfen (maximal 40%). Die Neuwertverpflichtung der GVB ist im geltenden Recht äusserst imperativ formuliert. Es wird neu die Möglichkeit geschaffen, dass aus wichtigen Gründen, namentlich bei Vernachlässigung des Unterhaltes oder bei grossen Altersabgängen, ein vom Neuwert abweichender Versicherungswert festgesetzt werden kann.

Zusätzlich ist festzuhalten, dass die im altGVG vorgesehenen Wertarten nicht mehr in allen Teilen dem Bedürfnis, das moderne Versicherungstechnik an diese zentralen Begriffe knüpft, entsprechen. Insbesondere ist der Zeitwert ungebräuchlich geworden. Seit dem 1. Januar 2008 ist im Kanton Bern kein Gebäude mehr in dieser veralteten Wertart versichert. Angesichts des ausgesprochen technischen Charakters dieser Begriffskategorien erscheint es aber nicht mehr sinnvoll, die einzelnen Wertarten im Gesetz ausdrücklich zu umschreiben. Vielmehr wird es Sache des Regierungsrates sein, in der Verordnung das Nötige zu regeln (Abs. 4).

Artikel 13 Generelle Anpassung der Versicherungswerte

In Artikel 13 geht es um die Anpassung aller Versicherungswerte an die Baukostenteuerung, wenn und soweit sich die Baukosten um mehr als 5 Prozent verändern. Die dem geltenden Recht entsprechende Bestimmung ist geeignet, Unterversicherungsrisiken klein zu halten, und hilft, häufige Neuschätzungen zu vermeiden.

Artikel 14 Prämienenerhebungsgrundsätze

Absatz 1 knüpft an die in Artikel 5 Absatz 2 GVG verankerte Verpflichtung der GVB an, ihren Kundinnen und Kunden eine optimale Deckung zu möglichst günstigen Bedingungen anzubieten. Zusätzlich bringt Absatz 1 zum Ausdruck, dass bei der Prämienbemessung eine angemessene Solidarität zu wahren ist. Das heisst, dass in der Solidargemeinschaft aller bernischen Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer ein gewisser Ausgleich zwischen guten und schlechten Risiken stattfinden soll. So wird z.B. eine peripher gelegene Scheune ohne Löschwasserschutz prämienmässig nicht stärker belastet als ein Bauernhaus im geschützten Dorfkern.

Absatz 2 führt aus, welche Elemente für das gesamte Prämienvolumen massgebend sind. Gegenüber Artikel 12 altGVG werden zusätzlich die Kosten für die Rückversicherung und die Äufnung der Rückstellungen aufgeführt.

Absatz 3 definiert die Bemessungsgrundlage der Versicherungsprämie: Diese beträgt stets einen von den Schadenrisiken (Eintrittsrisiko und Ausmass) abhängigen Promillesatz des Versicherungswertes.

Artikel 15 Prämientarif

Die geltende Tarifierung der Gebäude nach Klassen (massive und nicht massive Bauweise) ist zweckmässig und trägt auch den entsprechenden Risiken angemessen Rechnung. Die Tarifierung nach Klassen bestimmt die entsprechende Grundprämie (Abs. 1).

Für Gebäude mit erhöhten Schadenrisiken werden wie bisher Prämienzuschläge erhoben. Dies gilt sowohl für erhöhte Feuer- als auch für Elementarrisiken.

Wie nach dem altGVG soll die GVB den Prämientarif erlassen. Auf die nach dem geltenden Recht erforderliche Genehmigung des Regierungsrates wird dagegen verzichtet. Denn die gesetzlichen Vorgaben setzen der GVB klare Schranken und Massstäbe. Deren Einhaltung prüft der Regierungsrat im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit.

Artikel 16 Gefahrveränderung

Auch die eidgenössische Versicherungsvertrags-Gesetzgebung auferlegt den Versicherten die Pflicht, jede wesentliche Gefahrerhöhung innert Monatsfrist zu melden. Wichtig ist die Fest-

stellung, dass die Verletzung dieser Meldepflicht mit Blick auf das Gebäudeversicherungsmopol nicht wie im Bundesgesetz vom 2. April 1908 über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz, VVG)⁹ zum Verlust des Versicherungsschutzes führt, sondern mit Prämiennachforderungen für die betroffene Kundin oder den betroffenen Kunden verbunden ist. Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht. In Fällen, in welchen die Kundin oder der Kunde der GVB eine wesentliche Gefahrerhöhung in ihrem oder seinem Objekt schuldhaft verschweigt, kann die GVB neu aufgrund von Absatz 2 im Schadenfall die Leistung kürzen, soweit sich das erhöhte Risiko auf die Schadenhöhe ausgewirkt hat.

Artikel 17 Verjährung

Prämienforderungen der GVB, bzw. Prämienrückforderungen der Kundinnen und Kunden, sollen unverändert innert fünf Jahren verjähren.

Artikel 18 Ausschluss und Nichtaufnahme

Weil die GVB bei einem ganzen oder teilweisen Ausschluss aus der Versicherung resp. bei einer Nichtaufnahme in die Versicherung den Grundpfandgläubigerinnen und -gläubigern im Schadenfall weiterhin haftet (vgl. Art. 41 Abs. 3 GVG), erscheint es angemessen, dass die GVB wie bisher auch in diesem Fall Prämien beziehen kann.

Artikel 19 Definitive Rechtsöffnung

Soweit Prämienforderungen im Betreibungsverfahren geltend gemacht werden müssen, wird wie bisher die rechtskräftige Prämienrechnung der GVB (die Verfügungscharakter hat) einem vollstreckbaren Urteil im Sinne von Artikel 80 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)¹⁰ gleichgestellt. Diese Regelung ergibt sich aus der hoheitlichen Stellung der GVB. Sie hat sich im Vollzug bewährt und schafft ein zweckmässiges Verfahren für das Prämieninkasso.

Artikel 20 Gesetzliches Pfandrecht

Dank dem auch unter dem altGVB bestehenden gesetzlichen Pfandrecht gemäss Artikel 109 des Gesetzes vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB)¹¹, das privilegiert ist und ohne Eintrag im Grundbuch besteht, sind die Debitorenverluste der GVB praktisch vernachlässigbar. Das Korrelat zum gesetzlichen Pfandrecht ist die Verpflichtung der GVB, die Versicherungsdeckung auch bei säumigen Prämienschuldnerinnen und -schuldnern voll aufrechtzuerhalten. Dies im Gegensatz zum Privatversicherungsrecht, nach welchem bei Verzug der Prämienschuldnerin oder des Prämienschuldners die Versicherungsdeckung vom Versicherer ausgesetzt werden kann.

Artikel 21 Haftung für ausstehende Prämien

Wer ein Gebäude erwirbt, haftet der GVB gegenüber für die noch ausstehenden Prämien. Diese Bestimmung ist systemgerecht und zweckmässig: Die GVB muss sich beim Inkasso verfallener Prämien an die ihr bekannte Objekteigentümerschaft halten können. Dieser ist es dann überlassen, Prämienrückstände regressweise von ihrer Rechtsvorgängerin oder ihrem Rechtsvorgänger zurückzufordern. Neu wird die Haftung für ausstehende Prämien im Sinne

⁹ SR 221.229.1

¹⁰ SR 281.1

¹¹ BSG 211.1

einer ausgewogeneren Risikoverteilung zwischen GVB und Käuferschaft auf die Prämienforderungen der letzten zwei Jahre beschränkt.

Artikel 22 Feuerschäden

Die Definition der Feuerschäden wird nur leicht angepasst. In Absatz 1 wird neu zum Ausdruck gebracht, dass es um unfallmässig entstandene Schäden geht. Damit sind Schäden, die durch kontinuierliche Einwirkung entstehen, sachgerechterweise von der Deckung ausgenommen.

Wie bisher sind Schäden durch herabstürzende Flugkörper nur subsidiär gedeckt.

Artikel 23 Elementarschäden

Bei der Definition der Elementarschäden ergeben sich aufgrund der Schadenpraxis der GVB gewisse Anpassungen gegenüber dem altGVG. Insbesondere werden Felssturz und Murgang in die Deckung integriert. Beides sind Phänomene, die in den letzten Jahren vermehrt aufgetreten sind und bisher unzutreffenderweise zu den Kategorien Steinschlag und Erdbeben gezählt worden sind. Neu werden sie ausdrücklich als Auslöser von Elementarschäden aufgeführt.

Bei den Ausschlüssen geht der Revisionsentwurf wie bisher von Generalklauseln aus, die sich in der Schadenpraxis bewährt haben. Im Ergebnis entspricht dieser Ausschlusskatalog der heute geltenden Schadenpraxis der GVB. Im Rahmen seiner Ausführungsbestimmungen wird der Regierungsrat diese Ausschlussklauseln entsprechend konkretisieren. Richtschnur bilden dabei die bewährten Grundsätze der Schadenpraxis der 19 kantonalen Gebäudeversicherungen der Schweiz.

Nach Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe *b* GVG sollen neu Grundwasser- und Kanalisationsrückstauschäden von der Gebäudeversicherungsdeckung ausgenommen, aber gleichzeitig der GVB die Möglichkeit eingeräumt werden, eine entsprechende freiwillige Versicherung anzubieten (Art. 44 Abs. 1 Bst. *e* GVG).

Namentlich wegen der Klimaveränderung und der zunehmenden Verletzlichkeit der bernischen Gebäudesubstanz ist die Elementarschadenbelastung in den letzten Jahren massiv angestiegen. Bis heute konnte diese Schadenentwicklung dank ausreichender Reserven und guter Rückversicherung sowie einer effizienten interkantonalen Risikogarantie bewältigt werden. Die grössten Probleme bereiten jedoch die Überschwemmungsschäden, da ihre Abgrenzung zur privaten Wasserschadenversicherung für die GVB ungünstig ist.

Geltende Schadenpraxis

Gestützt auf Artikel 24 altGVG behandelt heute die GVB Wasserschäden an Gebäuden wie folgt:

- Soweit das Wasser nur ebenerdig in die Häuser eindringt, werden alle daraus resultierenden Gebäudeschäden bezahlt.
- Wenn gleichzeitig Oberflächenwasser, Grundwasser oder Rückstauwasser ins Gebäude eindringt, übernimmt die GVB vollumfänglich die entsprechenden Schäden, weil sich diese praktisch nicht differenzieren lassen und bei der Privatassekuranz nicht gedeckt sind.
- Soweit ohne ebenerdige Überschwemmung Grund- oder Rückstauwasser in das Haus eindringt, übernimmt die GVB die Schäden, wenn sie durch ein Elementarereignis ver-

ursacht werden; gemeint ist ein Ereignis, das grosse Intensität aufweist und zu zahlreichen Gebäudeschäden führt. Auch diese Schäden sind bei der Privatassekuranz nicht gedeckt.

Hintergrund dieser Schadenpraxis bildet die Abgrenzung zwischen der Elementarschadenversicherung der GVB und der privaten Wasserschadenversicherung der Privatassekuranz. Tatsache ist nämlich, dass eine Deckungslücke im Bereich der durch Elementarereignisse verursachten Grundwasser- und Rückstauschäden klafft, die sich für die betroffenen Hauseigentümerinnen und -eigentümer namentlich unter dem Eindruck stark zunehmender Schadenergebnisse verheerend auswirkt. Im Bestreben, die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer buchstäblich nicht „im Regen stehen zu lassen“, kommt ihnen die GVB aus Kulanzüberlegungen mit ihrer langjährigen Schadenpraxis entgegen. Sie übernimmt dabei ohne Mehrprämien Schäden, die eigentlich Sache der privaten Gebäudewasserversicherung wären, jedoch dort nicht gedeckt werden. Die Kosten, welche die GVB dabei trägt, beziffern sich auf etwa 10 Prozent der Gesamtkosten eines Hochwasser- bzw. Überschwemmungsereignisses; im Jahr 2005 beliefen sich die unter diesem Titel bezahlten Kosten auf über 30 Mio. Franken, im Jahr 1999 waren es etwa 11 Mio. Franken, ohne dass dafür Prämien bezogen werden konnten.

Die bernische Schadenpraxis hat den grossen Nachteil, dass ihre Umsetzung schwierig ist, indem praktisch für jedes Schadenereignis zwischen der Privatassekuranz, den Kundinnen und Kunden und der GVB diskutiert werden muss, ob tatsächlich ein Elementarereignis vorliegt (Voraussetzung dafür ist, dass das Ereignis die Grundwassersituation in einem Gebiet derart massiv verändert hat, dass gehäuft Grundwasser in zahlreiche Gebäude eingetreten ist und diese beschädigt hat). Es kommt hinzu, dass der Interkantonale Rückversicherungsverband generell keine Rückversicherungsleistungen für Grundwasser- und Rückstauschäden bezahlt.

Alternativen zur geltenden Schadenpraxis

Als Alternative zur geltenden Schadenpraxis bietet sich zunächst an, die Monopoldeckung der GVB auf ebenerdige Überschwemmungsereignisse zu beschränken und gleichzeitig der GVB die Möglichkeit einzuräumen, die private Wasserschadenversicherung im Wettbewerb anzubieten:

- Die GVB deckt künftig im Rahmen ihrer Monopoldeckung Gebäudeschäden nur noch bei ebenerdigen Überschwemmungsereignissen.
- Die GVB bietet – wie seit Jahrzehnten die Gebäudeversicherungen von Aargau und Baselland – eine freiwillige, private Wasserschadenversicherung an und verschafft damit ihren Kundinnen und Kunden eine lückenlose Deckung aller Wasserschäden am Gebäude aus einer Hand und ohne Deckungslücken.

Diese Lösung gewährleistet, dass die GVB nur die bei ihr versicherten Risiken übernimmt und dafür volle Rückversicherung beanspruchen kann. Die Einführung einer Zusatzdeckung in Form der privaten Wasserschadenversicherung ist zulässig, sofern die wettbewerbsrechtlichen Regeln, insbesondere der Verzicht auf Quersubventionierungen aus der obligatorischen Versicherung, eingehalten werden. Auch aus der Sicht der einschlägigen internationalen Abkommen (GATS, Art. VIII, sowie Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EWG betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung, Art. III und Anhang 2, Bst. D) sind zusätzliche Dienstleistungen der Gebäudeversicherungen im Wettbewerb zulässig, sofern die Wettbewerbsneutralität gewahrt wird.

Denkbar wäre aber auch die Beschränkung der GVB-Monopoldeckung auf ebenerdige Überschwemmungsereignisse, ohne dass die GVB die freiwillige Wasserschadenversicherung anböte. Der grosse Nachteil dieser Lösung läge darin, dass die GVB ihre bisherige Elementarschadenpraxis in einem sensiblen Bereich zum Nachteil ihrer Kundinnen und Kunden wesentlich reduzieren würde, ohne eine entsprechende freiwillige Zusatzdeckung anzubieten. Mit

Blick auf die als gewohnheitsrechtlich empfundene bisherige Schadenpraxis dürfte diese Lösung im Vollzug auf grosse Widerstände stossen. Da bei dieser Lösung das Risiko integral auf die Kundinnen und Kunden überwältigt würde, müsste die GVB mit zahlreichen Konflikten und gerichtlichen Auseinandersetzungen rechnen. Da die Versicherten trotz maximalem Versicherungsschutz – Versicherung der Elementarschäden bei der GVB und der Gebäudewasserschäden bei der Privatassekuranz – eine Deckungslücke gewärtigen müssten, ist diese Alternative abzulehnen.

Möglich wäre im Weiteren, dass die GVB künftig alle – nicht nur die durch Elementarereignisse verursachten - Grundwasser- und Rückstauschäden unabhängig von ihrer Ursache im Monopol in Deckung nimmt. Dies hätte den Vorteil, dass die bisherigen schwierigen Diskussionen mit der Privatassekuranz und den Kundinnen und Kunden nach jedem Schadenereignis obsolet würden sowie eine klare Abgrenzung der Schäden und die lückenlose Wasserschadendeckung garantiert wären. Grundsätzlich wäre es auch möglich, diese Zusatzdeckung auf freiwilliger Basis einzuführen. Wegen der damit verbundenen negativen Risikoselektion – die Zusatzdeckung würde praktisch nur von potenziell betroffenen Kundinnen und Kunden in Anspruch genommen – wäre die Zusatzprämie aber ausserordentlich teuer. Deshalb würde sich die Ausdehnung der Deckung im Rahmen des Monopols, verbunden mit einer allgemeinen Prämienerrhöhung, aufdrängen. Eine Monopolausdehnung auf alle Grundwasser- und Rückstauschäden stünde jedoch im Widerspruch zu den erwähnten internationalen Abkommen und fällt daher ausser Betracht. Zudem bestünde bei dieser Lösung die Gefahr, dass die Kundin oder der Kunde bei Beibehaltung der privaten Gebäudewasserversicherung eine Doppelversicherung mit entsprechender Prämienfolge für Grundwasser- und Rückstauschäden, welche nicht infolge von Elementarereignissen entstehen, abgeschlossen hätte.

Würdigung

Sowohl aus Kundensicht, einschlägigen Praxiserfahrungen als auch aufgrund der Eigentümerstrategie des Regierungsrates für die GVB steht die Alternative im Vordergrund, die Monopoldeckung der GVB auf ebenerdige Überschwemmungsereignisse zu beschränken und ihr gleichzeitig die Möglichkeit einzuräumen, die private Wasserschadenversicherung im Wettbewerb anzubieten. Gemäss einer Umfrage der GVB befürworten 77 Prozent ihrer Privatkundinnen und -kunden eine solche Lösung, die der GVB dank ihrem Diversifikationseffekt eine breitere Risikostreuung bringt. Zudem sind mit der Einführung der freiwilligen Wasserschadenversicherung auf mittlere Sicht erhebliche Deckungsbeiträge verbunden, die das versicherungstechnische Ergebnis der GVB verbessern; dies ist eine Hauptzielsetzung der Eigentümerstrategie des Regierungsrates.

Der Regierungsrat befürwortet deshalb die Beschränkung der Monopoldeckung der GVB in Verbindung mit der Möglichkeit, die private Wasserschadenversicherung anzubieten.

Artikel 24 Ausschlüsse

Neben den speziellen Ausschlüssen für Feuer- und Elementarschäden (vgl. die Kommentierung der vorstehenden Artikel) gibt es allgemeine Ausschlüsse, die unverändert aus dem geltenden Recht übernommen werden. Zusätzlich werden im Sinne einer Präzisierung Vandalismusschäden ausdrücklich in den Ausnahmenkatalog integriert.

Im Weiteren sollen neu Meteoritenschäden ausgeschlossen werden. Für diese sieht das altGVG eine unbeschränkte Deckung vor. Grössere Meteoriteneinschläge auf der Erdoberfläche sind äusserst seltene Ereignisse. Treten solche Einschläge aber ein, entstehen gewaltige Personen- und Sachschäden, die die Kapazitäten jeder Versicherung um ein Vielfaches übersteigen. Meteoriten bilden deshalb grundsätzlich nicht kalkulierbare und damit auch nicht versicherbare Risiken. Deshalb ist es kein Zufall, dass auf dem internationalen Rückversicherungsmarkt für Meteoritenschäden praktisch auch keine Deckungskapazität zu finden ist und der Interkantonale Rückversicherungsverband als Rückversicherungspartner der GVB seine

entsprechende Rückversicherungsdeckung ab dem 1. Januar 2010 aufheben wird. In Anbetracht dieser Situation ist eine unbeschränkte Deckung für Meteorschäden nicht mehr zu verantworten.

Heute sind einzelne der ausgeschlossenen Schäden nach dem altGVG beschränkt gedeckt (Erdbeben, Terror und Unruhen). Dies soll auch in Zukunft so bleiben, sofern ein echtes Kundenbedürfnis besteht und die Deckung zu tragbaren Bedingungen möglich ist (Absatz 2). Im Einzelfall ist zu prüfen, ob die Deckung mit oder ohne Mehrprämie sowie obligatorisch oder als freiwilliges Zusatzprodukt (vgl. Art. 44 f. GVG) angeboten wird.

Da die Einführung grundsätzlich ausgeschlossener Deckungen von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung ist, darf sie nicht durch die GVB erfolgen, sondern nur auf Verordnungsebene durch den Regierungsrat (Abs. 2).

Artikel 25 Totalschaden

Diese Bestimmung regelt die Entschädigung für Totalschäden im Rahmen der Neuwertversicherung. Massgebend für die Entschädigung ist einerseits der seinerzeit rechtsverbindlich festgelegte Versicherungswert. Andererseits ist zu prüfen, ob allfällige Wertabgänge 40 Prozent des Neuwertes übersteigen. Ist dies nicht der Fall, wird im Totalschadenfall die volle Neuwertsumme entschädigt. Soweit die Wertabgänge 40 Prozent des Neuwertes übersteigen, werden die zusätzlichen Wertabgänge vom Neuwert abgezogen. Im Minimum wird jedoch 40 Prozent des Neuwertes entschädigt. Handelt es sich beim zerstörten Gebäude um ein Abbruchobjekt, ist der Abbruchwert zu entschädigen (Art. 27 GVG).

Dieses Leistungskonzept hat sich bewährt und wird aus dem geltenden Recht übernommen. Es sichert der Hauseigentümerin oder dem Hauseigentümer, die oder der sein Objekt ordentlich unterhält, im Totalschadenfall die volle Wiederaufbausumme. Wer nicht wiederaufbaut oder wer den Unterhalt seines Objektes vernachlässigt, hat im Sinne des Bereicherungsverbots entsprechende Kürzungen zu gewärtigen (vgl. Art. 25 Abs. 2 und Art. 29 GVG).

Absatz 3 bringt entsprechend dem geltenden Recht zum Ausdruck, dass Gebäude mit anderen Versicherungswerten als dem Neuwert im Totalschadenfall gestützt auf diese Versicherungswerte zu entschädigen sind.

Artikel 26 Teilschäden

Die geltende Regelung des Teilschadenfalls (Art. 27 altGVG) ist unklar. Dies wurde im Rahmen eines Rekursfalls aus dem Jahr 2005 deutlich, in welchem die Rekurskommission der GVB festgestellt hat, dass dem altGVG bei Teilschäden keine Regelung entnommen werden könne und gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe. Diese Gesetzeslücke gilt es zu schliessen. In der Schadenpraxis wurden bisher Teilschäden nach der so genannten Proportionalregel des Versicherungsvertragsrechtes abgerechnet. Das heisst, dass die Entschädigung aufgrund des Versicherungswertes nach dem Verhältnis des beschädigten zum unbeschädigten Teil bestimmt wird. Diese bewährte Regelung wird nun im Revisionsentwurf übernommen.

Absatz 2 stellt klar, dass auch im Teilschadenfall Wertabgänge gemäss Artikel 25 Absatz 2 GVG zu berücksichtigen sind. Im Weiteren wird zugunsten der oder des Versicherten zum Ausdruck gebracht, dass bei erhöhten Wiederherstellungskosten im Teilschadenfall die Proportionalregel massvoll anzuwenden ist.

Absatz 3 regelt entsprechend dem geltenden Recht die Schäden an unvollendeten Gebäuden. Grundlage der Entschädigung bildet die Bauversicherung.

Artikel 27 Abbruchobjekte

Die Definition der Abbruchobjekte soll im GVG erweitert werden, indem nicht nur für Gebäude, welche die Eigentümerschaft abbrechen will, sondern auch für objektiv abbruchreife Gebäude nur eine Entschädigung auf der Grundlage des Abbruchwerts ausgerichtet wird.

Artikel 28 Minderwertentschädigung

Sofern die Wiederherstellungskosten im Vergleich zum Schaden unverhältnismässig hoch sind, kann die Abschätzung des Schadens auch aufgrund einer Minderwertberechnung erfolgen. Die Ausrichtung einer Minderwertentschädigung setzt voraus, dass die Beschädigung eines Gebäudes seine Gebrauchstauglichkeit nicht wesentlich beeinträchtigt. Die Minderwertberechnung findet daher vorwiegend in jenen Fällen statt, wo sich die Beschädigung im Wesentlichen nur in einer ästhetischen Beeinträchtigung des Gebäudes manifestiert, wie z.B. bei kleinen Hagelschäden an einer Fassade.

Artikel 29 Ausbleibende Wiederherstellung

Die Neuwertversicherung ist aufgrund des im Versicherungsrecht geltenden Bereicherungsverbots an die Verpflichtung der Eigentümerschaft gebunden, im Schadenfall den Schaden effektiv zu beheben. Weil die Neuwertversicherung bei Wertabgängen bis zu 40 Prozent keine Kürzung vorsieht, wären Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer, die den Gebäudeschaden nicht beheben, bereichert. Deshalb wird wie bis anhin die Neuwertsumme nur ausgerichtet, wenn und so weit der Schaden behoben wird. Dies hat grundsätzlich innerhalb von drei Jahren zu geschehen, wobei die Frist um weitere zwei Jahre erstreckt werden kann.

Wird der Schaden definitiv nicht behoben, wird nicht die Neuwertsumme, sondern der Verkehrswert des betroffenen Gebäudes entschädigt. Dieser liegt regelmässig unter dem Neuwert, in Einzelfällen übersteigt er den Neuwert. In solchen Fällen wird der Neuwert entschädigt. Bei Teilschäden gilt die Wiederaufbaupflicht gleichermassen wie im Totalschadenfall.

Artikel 30 Nebenleistungen

Bei den Nebenleistungen der GVB im Rahmen gedeckter Schadenereignisse stehen die Abbruch- und Räumungskosten im Vordergrund. Sie fallen bei praktisch jedem grösseren Feuer- und Elementarschaden an. Nach der geltenden, bewährten Regelung sind die Leistungen in der obligatorischen Grunddeckung auf 10 Prozent der Entschädigung begrenzt, was in aller Regel ausreicht, um die effektiven Kosten zu decken. Eine gewisse Rechtsunsicherheit besteht in Bezug auf die sogenannten Dekontaminationskosten, die insbesondere entstehen, wenn Öltanks im Rahmen von Überschwemmungsereignissen bersten. In solchen Fällen können nicht nur an Gebäuden, sondern auch in deren Umgebung erhebliche Entsorgungskosten entstehen. Es ist daher sachgerecht, die Entschädigung der Dekontaminationskosten im Rahmen der Nebenleistungen der GVB vorzusehen. Dabei kann es in der obligatorischen Grunddeckung nur um Kosten, die versicherte Objekte betreffen, gehen. Diese Präzisierung stimmt mit dem Referenzprodukt "Elementar", das im Rahmen des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes angeboten wird, überein.

Artikel 31 Selbstbehalte

In Artikel 33 altGVG wird die GVB ermächtigt, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat Schadenselbstbehalte festzusetzen. So besteht zum Beispiel seit Jahren für die obligatorische Elementarschadendeckung der GVB ein Selbstbehalt von 10 Prozent der Schadenssumme (mindestens 100 Franken und höchstens 1'000 Franken).

Der Selbstbehalt ist ein wichtiges Instrument zur Dämpfung der Versicherungsleistungen und zur Reduktion der Bagatellschäden. Zudem liefert der Selbstbehalt gegenüber den Kundinnen und Kunden wirksame Anreize zur Schadenverhütung und -verminderung. Unter dem Eindruck steigender Elementarschäden gewinnt deshalb der Selbstbehalt in der Gebäudeversicherung zunehmend an Bedeutung. In der privaten Sachversicherung wird er heute schon viel breiter angewendet.

Absatz 1 bringt zum Ausdruck, dass die GVB Selbstbehalte im Rahmen ihrer Risiko- und Zeichnungspolitik in eigener Kompetenz festlegen kann. Dabei geht es hier um generelle Selbstbehalte, die im Rahmen der allgemeinen Versicherungsbedingungen durch die GVB festgelegt werden.

Aus der Schadenpraxis ergibt sich jedoch ein klares Bedürfnis, nicht nur wie bis anhin generelle Selbstbehalte zu regeln, sondern Objekte mit besonders hohen Risiken oder extrem schlechtem Schadenverlauf mit angemessenen individuellen Selbsthalten zu belegen und damit auch die Grenzen der Solidarität mit Blick auf die stark zunehmenden Elementarschäden anzupassen. Die GVB muss das Instrument der individuellen Selbstbehalte rechtsgleich und zurückhaltend vollziehen. Dabei sind namentlich auch die von den Gemeinden erstellten Gefahrenkarten zu berücksichtigen. Voraussetzung für individuelle Selbstbehalte ist ein hohes Schadenrisiko für das betroffene Objekt. Das Ausmass des Selbstbehaltes hängt zusätzlich davon ab, ob zumutbare Objektschutzmassnahmen von der Hauseigentümerin oder vom Hauseigentümer getroffen worden sind.

Artikel 32 Schuldhafte Schadensverursachung

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht sowie Artikel 14 VVG.

Artikel 33 Fälligkeit und Verzug

Der geltende Artikel 35 altGVG sieht vor, dass die GVB bestimmt, ob und inwieweit die Versicherungsleistungen zu verzinsen sind. Weil die GVB nach Baufortschritt laufend Teilzahlungen leistet, hat sie im Rahmen der Grunddeckung auf Zinszahlungen verzichtet, jedoch im Rahmen der Zusatzprodukte solche integral geleistet. In Anbetracht der Tatsache, dass das VVG und die Privatversicherungen auf eigentliche Schadenszinsen bei der Sachversicherung verzichten, rechtfertigt sich auch keine Verzinsung der Schäden im Rahmen der GVB-Grunddeckung. Dabei ist die Feststellung wichtig, dass die GVB auch künftig bei Schäden nach Baufortschritt Teilzahlungen leistet (Abs. 2).

Neu werden dagegen die bisher nicht normierten Verzugszinsen geregelt. Für die Beantwortung der Frage, ab wann Verzugszinsen auf Entschädigungsleistungen geschuldet sind, ist auf die Fälligkeit der Versicherungsleistung der GVB abzustellen. Fällig wird diese mit der vollständigen Behebung des Schadens; sie ist dann innert 30 Tagen zu begleichen. Nach Ablauf dieser Frist wird die GVB verzugszinspflichtig, und zwar zum gesetzlichen Satz von fünf Prozent.

Artikel 34 Verwirkung

Die sich an das geltende Recht und Artikel 45 VVG anlehrende Bestimmung geht von der Obliegenheit der Versicherungsnehmerin oder des Versicherungsnehmers aus, den Schaden ohne Zeitverzug zu melden, und setzt ihr oder ihm dafür eine Höchstfrist von zwei Jahren. Im Interesse der Rechtssicherheit ist diese Verwirkung geboten und angemessen. Die Erfahrung zeigt, dass später angemeldete Schäden sowohl bezüglich Ursache als auch bezüglich der Schadenhöhe äusserst schwierig zu beurteilen sind.

Artikel 35 - 39 Verfahren im Schadenfall

Die Artikel 35 bis 39 GVG regeln das Verfahren im Schadenfall, insbesondere die aus dem VVG übernommenen Obliegenheiten der unverzüglichen Schadenmeldung (Art. 35 GVG) und der Rettungspflicht (Art. 36 GVG). Im Rahmen der Ermittlung des Schadens ist nötigenfalls eine amtliche Untersuchung durchzuführen (Art. 37 GVG). Die Bestimmungen über die Schadensschätzung (Art. 38 GVG) und die Rechtsfolgen bei Verletzung der Obliegenheiten durch die Versicherungsnehmerin oder den Versicherungsnehmer (Art. 39 GVG) entsprechen der bewährten geltenden Regelung.

Artikel 40 Rückgriff

Soweit die GVB einen Gebäudeschaden bezahlt, der durch einen Dritten schuldhaft verursacht worden ist, kann sie auf diesen nach den Bestimmungen von Artikel 41 ff. OR Rückgriff nehmen. Im Vordergrund stehen vor allem durch Drittpersonen fahrlässig oder vorsätzlich verursachte Feuerschäden. Bei Elementarschäden sind Regresse in der Regel ausgeschlossen, da die Schäden definitionsgemäss schergewichtig durch höhere Gewalt und nicht durch menschliches Fehlverhalten verursacht werden.

Das gesamte Rückgriffsrecht basiert auf dem OR und dem VVG und ist der Regelung durch den kantonalen Gesetzgeber entzogen. Für die Regresspraxis ist es jedoch wichtig festzuschreiben, dass die GVB im Strafverfahren Parteirechte als Privatklägerin ausüben kann.

Artikel 41 Rechte der Grundpfandgläubigerinnen und Grundpfandgläubiger

Als flächendeckende Monopolversicherung von Gebäuden im Kanton Bern erfüllt die GVB eine wichtige Funktion zur Sicherung des Immobiliarkredites. Deshalb haftet die GVB der Hypothekargläubigerschaft für ihre pfandgesicherten Forderungen bis zur maximal auszahlbaren Wiederaufbausumme, und zwar unabhängig davon, ob die Eigentümerin oder der Eigentümer den Schaden schuldhaft verursacht hat. Der GVB bleibt in diesen Fällen eine meist wertlose Ersatzforderung gegenüber der fehlbaren Kundschaft. Diese bewährte Regelung zur Sicherung des Immobiliarkredites ist sowohl bei den anderen kantonalen Gebäudeversicherungen als auch bei den Privatversicherungen weit verbreitet. Im Kanton Bern sind jährlich ein bis drei solcher Fälle zu verzeichnen.

Eine weitere Massnahme zum Schutz des Immobiliarkredits besteht darin, dass trotz vollem Versicherungsausschluss (vgl. Art. 11 GVG) die Rechte der Grundpfandgläubigerinnen und -gläubiger noch zwei Jahre gewahrt bleiben. Damit soll ihnen Zeit gegeben werden, ihre Hypothekarforderungen abzulösen. Konsequenterweise bleiben auch die Prämien während zweier Jahre auf dem Vollwert geschuldet (Art. 18 Abs. 2 GVG).

Artikel 42 Präventionsbeiträge

Es entspricht bewährter Tradition, dass die GVB neben der Erfüllung ihres umfassenden Versicherungsauftrags auch Prävention im Feuer- und neuerdings auch im Elementarschadenbereich betreibt und damit zusätzliche kantonale Aufgaben erfüllt. Dabei sorgt sie über die Prämien auch für die Finanzierung dieser Präventionsaufgaben. Gestützt auf Artikel 88 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG)¹² können die Kantone den privaten Feuerversicherungsunternehmen für den schweizerischen Versicherungsbestand mässige Beiträge für den

¹² SR 961.01

Brandschutz und die Prävention von Elementarschäden auferlegen und von ihnen zu diesem Zweck Angaben über die auf ihr Kantonsgebiet entfallenden Feuerversicherungen einholen. Der Kanton Bern hat schon bisher von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und in Artikel 46 altGVG die privaten Versicherungsunternehmen, die im Kanton Fahrhabe gegen Feuer versichern, zu Beiträgen verpflichtet. Bemessungsgrundlage dieser Beiträge, die der Regierungsrat festlegt, ist der Versicherungswert der versicherten Fahrhabe. Der Beitrag beträgt 5 Rappen auf 1'000 Franken Versicherungskapital. Dies entspricht momentan einer jährlichen Summe von rund sechs Mio. Franken. Diese Summe wird der GVB zugunsten ihrer Präventionsaufwendungen jährlich gutgeschrieben. Anzumerken bleibt in diesem Zusammenhang, dass die GVB jährlich für die Prävention rund 30 Mio. Franken aufwendet.

Artikel 43 Rechtspflege

Im Streitfall erlässt die GVB aufgrund ihrer hoheitlichen Stellung eine Verfügung, die auf dem gewöhnlichen Beschwerdeweg nach dem Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)¹³ anfechtbar ist. Diese Regelung entspricht der am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen VRPG-Revision.

Artikel 44 Gegenstand der Zusatzversicherungen

In der Einleitung (Ziff. 2.1) wurde bereits eingehend erläutert, dass die GVB im veränderten Risikoumfeld einerseits auf eine weitere Stärkung ihres Eigenkapitals, andererseits auf eine bessere Risikoverteilung durch angemessene Risikodiversifikation angewiesen ist. Namentlich durch massvolle Einführung in der Regel freiwilliger Zusatzversicherungen lässt sich diesem Postulat Rechnung tragen.

Bereits heute gilt der Grundsatz, dass gebäudeähnliche Objekte (wie zum Beispiel Gartenanlagen, Schwimmbäder, Aussentreppen) in der Umgebung des Gebäudes bei der GVB – und nur dort – freiwillig versichert werden können. Dieser Grundsatz wird fortgeschrieben (Abs. 1 Bst. a).

Gestützt auf die vom Regierungsrat genehmigten Ausführungsbestimmungen vom 18. August 1998 zum Gesetz und Dekret über die Gebäudeversicherung¹⁴ hat die GVB die mittlerweile bewährten Zusatzdeckungen GVB PLUS und GVB TOP geschaffen. Bei diesen Zusatzprodukten geht es im Wesentlichen um eine kundenfreundliche Abrundung der Feuer- und Elementarschadendeckung sowie um zusätzliche Leistungen wie die Verzinsung der Schadensumme und den Verzicht auf Selbstbehalte. Die Zulässigkeit dieser zwei freiwilligen Zusatzprodukte wird nun ausdrücklich bestätigt. Dabei ist auch eine Weiterentwicklung dieser Produkte im Rahmen der Feuer- und Elementardeckung der GVB – unter Einschluss der Erweiterungsmöglichkeiten gemäss Artikel 24 Absatz 2 GVG – möglich.

Die Ausführungen zur Deckung der nach Artikel 24 GVG ausgeschlossenen Schäden (Abs. 1 Bst. d) finden sich im Kommentar zu Artikel 24 GVG, diejenigen zur Deckung der Wasserschäden (Abs. 1 Bst. e) im Kommentar zu Artikel 23 GVG.

Weil die Deckung der GVB auf Feuer- und Elementarschäden an Gebäuden im Kanton Bern begrenzt ist, besteht ein erhebliches Risiko für Kumulschäden. Dies einerseits bei grossen flächendeckenden Elementarereignissen, andererseits aber auch bei Feuer- und Elementarereignissen an Grossobjekten, die von der GVB ebenfalls exklusiv versichert werden. Es besteht deshalb ein öffentliches Interesse an einer besseren Risikodiversifikation. Dies nicht zuletzt, um auch das Haftungsrisiko des Kantons zu minimieren. Im Vordergrund steht dabei eine gewisse Risikodiversifikation im Rahmen der Versicherung von Grossobjekten: Die GVB

¹³ BSG 155.21

¹⁴ BSG 873.111.1

soll ermächtigt werden, bei Kundinnen und Kunden mit Grossobjekten Mitversicherungsverträge mit Privatversicherungen abzuschliessen. Dabei hat diese Zusammenarbeit zum Zweck, dass pro Grosskundin oder Grosskunde eine All-Risk-Versicherung abgeschlossen wird, an der sich die GVB aus Gründen der Risikodiversifikation beteiligen kann. Freilich trägt sie damit auch ausserkantonale Risiken und Deckungen, die über die Feuer- und Elementarschadenversicherung hinausgehen. Dafür kann sie aber auf diese Weise ihr Kumulschadenrisiko im Kanton Bern wesentlich besser verteilen. Eine solche Mitversicherungslösung führt im Rahmen der Grossobjekte zu einer gewissen Aufweichung des Versicherungsmonopols der GVB. Dementsprechend soll diese wie das Monopol selbst im formellen Gesetz festgeschrieben werden (Abs. 2).

Es wird Sache des Regierungsrates sein, in der Verordnung die Ausgestaltung dieser freiwilligen Versicherungen zu konkretisieren (Art. 45 Abs. 3 GVG).

Artikel 45 Rahmenbedingungen

Grundsätzlich sind für Zusatzversicherungen die Bestimmungen über die obligatorische Versicherung sinngemäss anwendbar. Weil sie als in der Regel freiwillige Versicherungen vertraglichen Charakter haben, ist für sie das Versicherungsvertragsrecht des Bundes als kantonales ergänzendes Recht subsidiär anwendbar.

Aufgrund der öffentlich-rechtlichen Stellung der GVB i.V.m. ihrem Versicherungsmonopol hat sich diese bei der Einführung und dem Betrieb der Zusatzversicherungen wettbewerbsneutral zu verhalten und auf Quersubventionierungen aus der obligatorischen Versicherung zu verzichten (Abs. 2).

Weil mit der Grosskundenmitversicherung und der Wasserschadenversicherung der mit dem Gebäudeversicherungsmonopol verbundene Handlungsspielraum überschritten wird, wird der Regierungsrat ausdrücklich ermächtigt, im Rahmen der Verordnung die nähere Ausgestaltung der Zusatzversicherungen zu regeln (Abs. 3). Insbesondere die Zusatzversicherungen für Schäden aus Erdbeben, Terror und Unruhen soll der Regierungsrat auch für obligatorisch erklären können.

Artikel 46 Organe

Organe der GVB sind wie bisher der Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle. Geändert wird lediglich die Terminologie, indem einerseits der Begriff "Direktion" durch den heute in der Praxis bereits verwendeten Begriff "Geschäftsleitung" und andererseits der Begriff "Kontrollstelle" durch den in der neueren Gesetzgebung üblicheren Begriff "Revisionsstelle" ersetzt wird.

Bei den in den nachfolgenden Artikeln enthaltenen Umschreibungen dieser Organe und deren Aufgaben wird den Reformzielen, erstens für die GVB mehr Selbstständigkeit zu schaffen, zweitens die Aufgaben von Regierung und Verwaltung einerseits und der GVB andererseits klar auseinanderzuhalten sowie drittens der neuen Entwicklung bezüglich Corporate Governance Rechnung zu tragen, entsprochen.

Artikel 47 Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat soll neu aus höchstens sieben Mitgliedern bestehen. Im geltenden Dekret vom 3. Februar 1971 über die Gebäudeversicherung¹⁵ (nachstehend: GVD) ist vorgesehen, dass der Verwaltungsrat aus einem oder einer Vorsitzenden und 14 Mitgliedern besteht. Da

¹⁵ BSG 873.111

sich diese Zahl als für eine sachgerechte Entscheidungsfindung zu schwerfällig erwiesen hat, schreibt das vom Regierungsrat genehmigte Geschäftsreglement der GVB seit längerem nur noch die Besetzung mit neun Personen vor. Die heute in der Wirtschaft gängige Praxis legt eine weitere Verkleinerung nahe. Grosse Verwaltungsräte waren früher üblich, weil man möglichst alle irgendwie betroffenen oder interessierten Kreise integrieren wollte. Heute ist es üblich, zahlenmässig nur noch kleine Verwaltungsräte einzusetzen, diese aber mit sachverständigen Persönlichkeiten zu besetzen. Jedes Verwaltungsratsmitglied hat einem klaren Anforderungsprofil zu entsprechen, womit sichergestellt werden kann, dass das zur Führung einer bestimmten Unternehmung erforderliche Know-how vorhanden ist. Für eine mittelgrosse Unternehmung wie die GVB kann ein Verwaltungsrat von fünf bis sieben Personen als angemessen betrachtet werden. Die in der Vorlage einzig festgelegte Obergrenze von sieben Personen ist jedoch flexibler zu handhaben als eine Regelung, die gleichzeitig eine Mindestanzahl von Mitgliedern vorschreibt: So können z.B. Vakanzen für eine gewisse Zeit offen bleiben, damit der Verwaltungsrat mit geeigneten, aber erst später verfügbaren Persönlichkeiten besetzt werden kann.

Der Regierungsrat soll dabei den Verwaltungsrat nach wie vor selbst wählen. Die Volkswirtschaftsdirektorin bzw. der Volkswirtschaftsdirektor soll jedoch nicht mehr Einsitz nehmen. Dies vermeidet Interessenkonflikte zwischen der Rolle des Kantons als Aufsichtsbehörde, Beschwerdeinstanz und grösster Kunde der GVB einerseits und der Rolle der Unternehmensführung der GVB andererseits. Dem Regierungsrat obliegen deshalb neu ausschliesslich die Aufsicht und die Wahrnehmung der Eigentümerfunktionen. Der Tatsache, dass keine Regierungsvertreterin bzw. kein Regierungsvertreter mehr im Verwaltungsrat Einsitz hat, wird insofern Rechnung getragen, als die Aufsichtsinstrumente des Regierungsrates deutlich ausgebaut werden. Durch diese klare Trennung von Aufsicht und Unternehmensführung werden die Interventionsmöglichkeiten der Regierung insgesamt nicht geschmälert, sie werden der neuen Aufgabenteilung entsprechend sogar ausgebaut (Wahl der Revisionsstelle, Bezeichnung der Präsidentin/des Präsidenten des Verwaltungsrates, Genehmigung der Jahresrechnung usw.). Vorgaben für die Unternehmensführung kann der Regierungsrat im Rahmen der Eigentümerstrategie machen. Im Rahmen seiner Aufsicht hat der Regierungsrat diesbezüglich eine Erfolgskontrolle vorzunehmen.

Es ist eine Wahl für drei Jahre (bisher vier Jahre) vorgesehen, da heute der Trend klar in Richtung einer Verkürzung der Amtsdauer geht. Der Regierungsrat kann zudem die Mitglieder des Verwaltungsrates aus wichtigen Gründen jederzeit abberufen. Dieses Instrument wird der Regierungsrat nur als letztmögliche Massnahme einsetzen. Es ist Teil eines sachgerechten Ausgleichs der grösseren operativen Autonomie der GVB und entspricht der aktienrechtlichen Regelung.

Artikel 48 Aufgaben des Verwaltungsrates

Wie heute bei der Umschreibung der Aufgaben von Verwaltungsräten öffentlich-rechtlicher Anstalten üblich, lehnt sich auch die hier vorgesehene Regelung sehr eng an die entsprechenden Bestimmungen über die privatrechtliche Aktiengesellschaft an.

Absatz 1 zählt die Aufgaben des Verwaltungsrates auf und erklärt sie ausserdem als unentziehbar und unübertragbar.

Gemäss Buchstabe *a* hat der Verwaltungsrat die Vorgaben der Eigentümerstrategie des Regierungsrates umzusetzen und gemäss Buchstabe *b* die Unternehmensstrategie der GVB zu definieren. Zu den Aufgaben des Verwaltungsrates gehört ausserdem, die Organisation der Geschäftstätigkeit in einem entsprechenden Reglement festzulegen (Abs. 1 Buchst. *c*). Im Unterschied zu heute ist nicht mehr vorgesehen, dieses Organisationsreglement (heute Geschäftsreglement) durch den Regierungsrat genehmigen zu lassen. Mit dieser Änderung wird dem Reformziel nach mehr Selbstständigkeit der GVB entsprochen. Um jedoch zu verhindern, dass sich der Verwaltungsrat durch eine haftungsbeschränkende Kompetenzdelegation seiner

Haftung und Verantwortlichkeit gegenüber dem Kanton entledigt, ist sicherzustellen, dass die wichtigsten Aufgaben und Kompetenzen beim Verwaltungsrat bleiben. Deshalb schliesst der Einleitungssatz zu Absatz 1 die Übertragbarkeit der dort aufgezählten Aufgaben aus.

In Absatz 2 wird vorgesehen, dass der Verwaltungsrat zur Vorbereitung und Ausführung seiner Beschlüsse Ausschüsse einsetzen kann. Auch diesbezüglich wird der Handlungsspielraum der GVB vergrössert, indem weder in Bezug auf die Anzahl der Ausschüsse noch in Bezug auf ihre Grösse Vorgaben gemacht werden.

Artikel 49 Geschäftsleitung

Diese Bestimmung lehnt sich im Wesentlichen an die Regelung der privatrechtlichen AG an. Die operative Verantwortung soll nicht beim Verwaltungsrat, sondern bei der Geschäftsleitung liegen. So wie verhindert wird, dass der Verwaltungsrat alle Aufgaben delegieren kann, ist auch zu gewährleisten, dass er nicht alle Aufgaben an sich zieht und dafür haftet.

Artikel 50 Revisionsstelle

Gemäss Artikel 3 GVD haben zwei vom Verwaltungsrat für die Dauer von zwei Jahren gewählte Rechnungsrevisorinnen und -revisoren die Rechnung zu prüfen; zudem muss die GVB die Rechnung jährlich durch eine ebenfalls vom Verwaltungsrat zu bestimmende Treuhandstelle prüfen lassen. Es gibt also interne und externe Rechnungsprüferinnen und -prüfer, deren Aufgaben nicht abgegrenzt sind.

Eine Neuordnung drängt sich diesbezüglich auf. Denn die Überprüfung und Genehmigung der Jahresrechnung ist eine Aufsichtsaufgabe, die grundsätzlich dem Regierungsrat obliegt. Die Revisionsstelle ist deshalb neu von ihm zu wählen. Nach Artikel 14 Buchstabe c des Gesetzes vom 1. Dezember 1999 über die Finanzkontrolle (Kantonales Finanzkontrollgesetz, KFKG)¹⁶ ist diese grundsätzlich für die Aufsicht über öffentlich-rechtliche Anstalten zuständig; vorbehalten sind abweichende Bestimmungen der Spezialgesetzgebung. Mit Artikel 50 GVG wird eine entsprechende Grundlage für eine externe Revisionsstelle geschaffen.

Die Aufgaben der Revisionsstelle bestehen in der Prüfung der Jahresrechnung und der vorgesehenen Verwendung des Bilanzergebnisses sowie – in Anlehnung an das Aktienrecht – in der Prüfung, ob ein adäquates und funktionierendes Kontrollsystem besteht.

Artikel 51 Verantwortlichkeit

Die Haftung der GVB und ihrer Organe ist heute im Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG)¹⁷ geregelt. Demnach richtet sich die Haftung der GVB, ihrer Organe und Angestellten immer dort, wo die GVB hoheitlich handelt, nach den Bestimmungen von Art. 101 bis 104 PG. Konkret bedeutet dies, dass primär die GVB für Schäden, die ihre Organe oder Angestellten in Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe Dritten widerrechtlich zufügen, haftet. Kann ein solcher Schaden durch die GVB nicht gedeckt werden, steht der Kanton für den Ausfall ein. Die verantwortlichen Personen können von den geschädigten Dritten nicht direkt belangt werden. Ein Rückgriff der GVB oder – im Fall einer Ausfallhaftung – des Kantons besteht nur, wenn der Schaden vorsätzlich oder grob fahrlässig verursacht worden ist.

Fügen Organe oder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der GVB unmittelbaren Schaden zu, haften sie ihr gegenüber nur für vorsätzlich oder grob fahrlässig zugefügten Schaden. So-

¹⁶ BSG 622.1

¹⁷ BSG 153.01

weit die GVB eine nicht hoheitliche Tätigkeit ausübt, kommen die privatrechtlichen Haftungsnormen zur Anwendung.

Mit dem Reformziel der Verstärkung der Selbstständigkeit der GVB (und dementsprechend auch ihrer Organe) korreliert das Ziel, die Haftungsrisiken für die GVB selber und für den Kanton zu verringern. Es sind deshalb im Vorfeld der Revision im Bericht Greuter/Schmid auch bezüglich der künftigen Haftungsregelung Untersuchungen angestellt worden. Die beiden Gutachter haben im Wesentlichen zwei Varianten untersucht. Einerseits besteht die Möglichkeit, die aktienrechtlichen Vorschriften sinngemäss anwendbar zu erklären. Andererseits ist es denkbar, Anpassungen der heute geltenden Haftungsregelung durch die Schaffung von Sondernormen im GVG vorzunehmen. Diese würden den Regelungen im PG vorgehen. Die Gutachter haben empfohlen, gemäss der ersten Variante vorzugehen. Hierfür ausschlaggebend war letztlich die Tatsache, dass mit der Revision aus Gründen der Risikodiversifikation der Tätigkeitsbereich der GVB in beschränkter Masse neu auch kommerzielle Dienstleistungen umfassen soll. Soweit solche Dienstleistungen als Nebentätigkeiten im Sinne von Artikel 7 GVG zu qualifizieren sind, müssen diese ohnehin in selbstständige Gesellschaften nach OR ausgelagert werden. In Bezug auf das Anstellungsverhältnis und die Haftung sind dadurch die privatrechtlichen Bestimmungen anwendbar. Dies rechtfertigt die sinngemässe Anwendung der aktienrechtlichen Regelung in Bezug auf die Haftung der Organe. Die Organhaftung wird dadurch gegenüber heute klarerweise verstärkt und gleichzeitig das Haftungsrisiko der GVB und des Kantons entsprechend verringert. Dies ist sachgerecht, denn mehr Selbstständigkeit muss auch zu mehr Verantwortung führen.

Dieser Empfehlung liegt die nun geschaffene Regelung zu Grunde. Konkret bedeutet dies, dass die Mitglieder des Verwaltungsrates, der Geschäftsleitung und der Revisionsstelle persönlich haftbar sind für den Schaden, den sie durch absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflichten verursachen. Die aktienrechtlichen Vorschriften sind jedoch nur sinngemäss und nicht umfassend anzuwenden. Sie gelten nur dort, wo die GVB selbst oder der Kanton von den Organen geschädigt wird. Im Verhältnis zwischen den Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern und der GVB kommt weiterhin das bisherige kantonale Haftungsrecht zur Anwendung, da sich am öffentlich-rechtlichen Charakter des Verhältnisses zwischen der GVB und den Versicherten auch unter dem neuen Recht nichts ändert. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der GVB, die nicht Organstellung haben, haften weiterhin nach den Regeln des PG (soweit sie nicht kommerzielle Dienstleistungen erbringen).

Um Unklarheiten zu vermeiden, wird in Absatz 2 ausdrücklich festgehalten, dass Streitigkeiten über die Organhaftung von den Zivilgerichten zu beurteilen sind und dem Kanton in diesen Verfahren die gleiche Stellung zukommt wie nach Aktienrecht den Aktionärinnen und Aktionären und den Gesellschaftsgläubigerinnen und -gläubigern.

Artikel 52 Finanzierung

Diese Bestimmung entspricht geltendem Recht.

Artikel 53 Haftungsumfang

Der Inhalt dieser Bestimmung entspricht der bisherigen Praxis. Es fehlte im Gesetz bisher jedoch eine entsprechende ausdrückliche Aussage. Die uneingeschränkte Haftung für Versicherungsleistungen geht weit. Im Gegensatz dazu ist die Haftung der Privatversicherungen in den monopolfreien Kantonen für die vergleichbare Versicherungsdeckung beschränkt. An dieser Regelung, die den Kundinnen und Kunden vermehrten Schutz und Sicherheit gewährleistet, ist jedoch festzuhalten.

Absatz 2 hält ausdrücklich fest, dass der Kanton für Ausfälle, welche die GVB nicht bezahlen kann, nicht haftet. Auch dies entspricht der bisherigen (ungeschriebenen) Rechtsauffassung.

Damit wird zudem eine spezialgesetzliche Regelung zum allgemeinen Verantwortlichkeitsrecht geschaffen, das eine Ausfallhaftung des Kantons für Schäden vorsieht, welche die Organe oder Angestellten öffentlicher Organisationen des kantonalen Rechts in Erfüllung ihrer Aufgabe Dritten widerrechtlich zugefügt haben (vgl. Art. 101 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 [PG]¹⁸).

Artikel 54 Risikoabdeckung

Im Rahmen der Versicherung aller Gebäude im Kanton Bern gegen Feuer- und Elementarschäden ist die wichtigste Aufgabe der GVB, ihre Leistungsbereitschaft, d.h. die Fähigkeit, nachhaltig ihre Leistungspflicht in allen Schadenfällen zu erfüllen, sicherzustellen. Die erforderliche Solvenz lässt sich periodisch durch standardisierte Methoden berechnen. Dabei werden im Wesentlichen die versicherungstechnischen Risiken, Markt- und Kreditrisiken sowie Szenarien bewertet und den vorhandenen Rückstellungen und Reserven gegenübergestellt. Die Sicherstellung der Solvenz bedeutet die Erfüllung der gesetzlichen Aufträge, die Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit im Schadenfall und letztlich den Fortbestand der Unternehmung. Angesichts der zentralen Bedeutung der Solvenz für die GVB und ihre Beaufsichtigung drängt sich eine ausdrückliche Erwähnung auf Gesetzesstufe auf.

Bereits heute hat die GVB einen Reservefonds zu öffnen. Es ist ihr auch erlaubt, Rückversicherungsverträge abzuschliessen oder sich an einem Pool oder an Rückversicherungsinstitutionen zu beteiligen. Die Hauptrisiken der GVB liegen im Versicherungsbereich und werden durch effiziente Rückversicherungen abgedeckt. Im Vordergrund stehen dabei Spitzenabdeckungen für Grossereignisse (Grossbrände und grosse Elementarereignisse), um die eigenen Reserven zu schonen. Angesichts der in Ziffer 2.1 angesprochenen grossen Zunahme der Elementarschadenbelastung in den letzten Jahren und dem Umstand, dass sich wegen der Klimaproblematik die Kumulschadenbedrohung wesentlich verschärfen dürfte, drängt es sich auf, der GVB neu mehr Optionen zur Absicherung von Risiken zu öffnen. Denn der bisher im Vordergrund stehende Abschluss von Rückversicherungsverträgen erweist sich immer mehr als sehr teuer. Infolge der starken Belastung der Rückversicherungen wird zurzeit auch die Interkantonale Risikogemeinschaft Elementar (IRG), ein Solidaritätswerk der 19 kantonalen Gebäudeversicherungen für die Versicherung von Katastrophenschäden, neu strukturiert. Die zukünftigen Bedingungen (Grossschadengrenze usw.) werden für die GVB massiv schlechter ausfallen als in der Vergangenheit. Ein grösserer Handlungsspielraum im Bereich der Risikoabdeckung ist deshalb notwendig. Die neue Bestimmung ist dementsprechend offen formuliert worden.

Artikel 55 Rechnungslegung

Die vorgeschlagene Bestimmung lehnt sich eng an diejenige an, welche im Rahmen der laufenden Revision der Gesetzgebung über die SUVA zur Diskussion steht. Die SUVA ist als öffentlich-rechtliche Anstalt mit ihren beiden Kernaufträgen (Versicherung und Prävention) mit der GVB gut vergleichbar.

Drei Aspekte sind für die Rechnungslegung der GVB wichtig. Primär geht es darum, das Vermögen sowie die Finanz- und Ertragslage transparent darzustellen. Grundlage dazu bilden die Bestimmungen von Artikel 957 ff. OR. Zusätzliche Transparenz wird dadurch geschaffen, dass die aus den Rechnungslegungsgrundsätzen abgeleiteten Bilanzierungs- und Bewertungsregeln offenzulegen sind.

Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe *d* GVG legt fest, dass dem Verwaltungsrat der GVB in Anlehnung an das Aktienrecht die Ausgestaltung des Rechnungswesens, der Finanzkontrolle und

¹⁸ BSG 153.01

der Finanzplanung obliegt. Der Verwaltungsrat wird auf der Grundlage von Artikel 55 GVG im Rahmen seines Geschäftsreglements konkretisierende Bestimmungen erlassen.

Artikel 55 Absatz 3 GVG schreibt vor, dass die GVB eine konsolidierte Rechnung erstellen muss, welche die selbstständigen Gesellschaften nach Artikel 7 Absatz 3 GVG einbezieht.

Artikel 56 Aufsicht

Entsprechend dem neuen Konzept der klaren Trennung von unternehmerischer Führung durch den Verwaltungsrat einerseits und der Kompetenz des Regierungsrates, Vorgaben zu erlassen und Aufsichtsmaßnahmen zu treffen, andererseits werden in Artikel 56 GVG die wesentlich erweiterten Befugnisse des Regierungsrates zusammengefasst.

Der erste Absatz legt die umfassende Aufsichtskompetenz des Regierungsrates fest.

Der zweite Absatz konkretisiert diese Kompetenz, ohne sie abschliessend zu regeln.

Besondere Bedeutung kommt dem Buchstaben *a* zu: Der Regierungsrat beschliesst die Eigentümerstrategie und legt durch diese dem Verwaltungsrat auch die strategischen Ziele für die Unternehmensführung der GVB vor. Diese kann der Regierungsrat bei geänderten Verhältnissen anpassen. Die Eigentümerstrategie wird somit dynamischer und als Führungsinstrument fassbarer, da sich die GVB-Organen auch daran messen lassen müssen.

Der Regierungsrat erlässt zudem ein Aufsichtskonzept (Bst. *b*), in dem er festlegt, welche Punkte er mit welchen Mitteln kontrollieren will. Dazu gehören in erster Linie die Überprüfung der Einhaltung der Eigentümerstrategie und deren strategischer Ziele. Des Weiteren muss der Regierungsrat auch die Einhaltung der gesetzlichen Auflagen kontrollieren, wobei dem Verbot der Vergünstigung von Nebentätigkeiten (Art. 7 Abs. 2 GVG) sowie der Zusatzversicherungen (Art. 45 Abs. 2 GVG) durch Erträge aus der obligatorischen Versicherung besonderes Gewicht zukommt.

Neben der Möglichkeit zur Kontrolle muss der Regierungsrat auch über Sanktionsmittel verfügen. In diesem Zusammenhang ist vor allem das Recht, Verwaltungsrätinnen und -räte aus wichtigen Gründen jederzeit abzurufen (Bst. *d*), zu nennen.

Der dritte Absatz stellt klar, dass sich die Aufsicht des Regierungsrates auch auf die selbstständigen Gesellschaften nach Artikel 7 Absatz 3 GVG erstreckt. Jahresrechnung und Geschäftsbericht (Abs. 2 Bst. *h*) haben auch die Geschäftsergebnisse dieser Gesellschaften einzubeziehen (Art. 55 Abs. 3 GVG).

Artikel 57 Massgebendes Recht

Die Bestimmung regelt die übergangsrechtlichen Fragen und folgt dabei den üblichen Regeln. Schadenfälle, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingetreten sind, werden nach bisherigem Recht erledigt, neue Fälle nach neuem Recht. Auf beide Sachverhalte werden die neuen verfahrensrechtlichen Vorschriften angewendet.

In Absatz 2 wird festgehalten, dass die rechtskräftigen altrechtlichen Versicherungswerte bis zu einer Neueinschätzung weiter Geltung haben.

Artikel 58 Bisheriger Verwaltungsrat der GVB

Um die Kontinuität der Unternehmensführung sicherzustellen, soll der bisherige neunköpfige Verwaltungsrat der GVB bis zum Ende der laufenden Amtsdauer (31.12.2012) die Funktionen

des Verwaltungsrates nach neuem Recht wahrnehmen. Soweit bisherige Verwaltungsrätinnen und -räte nach dem Inkrafttreten des GVG und vor Ablauf ihrer Amtsdauer ausscheiden, werden Ersatzwahlen jedoch nur unter Beachtung der Mitgliederhöchstzahl nach Artikel 47 Absatz 1 GVG zulässig sein.

Artikel 59 Vollzug

Gemäss Absatz 1 vollzieht die GVB das vorliegende Gesetz, soweit es nicht andere Organe mit dem Vollzug beauftragt. An der bewährten Zusammenarbeit der GVB mit Kanton und Gemeinden wird festgehalten (Abs. 2). Dabei geht es im Wesentlichen um die Unterstützung der GVB bei der lückenlosen Versicherung der Gebäude, der wertrichtigen Schätzung, der Schadenerledigung sowie in allen gerichtlichen Belangen.

Artikel 60 Ausführungsbestimmungen

Der Gesetzesentwurf sieht in den Artikeln 12 Absatz 4, 24 Absatz 2, 42 Absatz 2 und 45 Absatz 3 GVG vor, dass der Regierungsrat gesetzesergänzende Bestimmungen erlassen kann. Alle drei Bereiche erfordern eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung. Deshalb macht es keinen Sinn, sie im Gesetz abschliessend zu regeln.

Daneben erlässt der Regierungsrat die gebotenen Vollzugsverordnungen. Im Wesentlichen ist darin die Materie zu regeln, die heute im GVD enthalten ist.

Artikel 61 Änderung eines Erlasses

Die vorliegende Totalrevision des altGVG wird zum Anlass genommen, auch die Regelung der Aufgaben der GVB im Bereich der Feuerungsanlagenreinigung und der Schadenbekämpfung nach dem Feuerschutz- und Feuerwehrgesetz vom 20. Januar 1994 (FFG)¹⁹ zu präzisieren.

Mit der Verwaltungsreform wurde durch die Neufassung von Artikel 41 Absatz 1 FFG bereits entschieden, dass die GVB anstelle der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter Wahl- und Aufsichtsbehörde für Kaminfegerinnen und Kaminfeger wird. Es gilt nun noch – entsprechend der Bestimmung über die Schadenwehraufgaben in Artikel 44 Absatz 4 FFG – klarzustellen, dass auch jene Aufgaben in einer Leistungsvereinbarung zu regeln sind (neuer Abs. 3 von Art. 41 FFG).

Die Terminologie von Artikel 44 Absatz 3 FFG ist veraltet und wird dem Umstand angepasst, dass die Sonderstützpunktfeuerwehren jederzeit in der Lage sein müssen, ein breites Spektrum von Risiken koordiniert und umfassend zu bekämpfen, da die Schadenbilder ausserordentlicher Schadenlagen im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 FFG oft unklar und unübersichtlich sind.

Im Weiteren soll der Regierungsrat der GVB inskünftig bei Bedarf nicht nur Verfügungskompetenzen im Rahmen der in Artikel 44 Absatz 3 FFG ausdrücklich aufgezählten Aufgaben übertragen können, sondern auch im Rahmen der weiteren Aufgaben nach Artikel 44 Absatz 4 FFG.

¹⁹ BSG 871.11

7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Vorlage steht nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Richtlinien der Regierungspolitik bzw. den Legislaturzielen. Deren Notwendigkeit ergibt sich jedoch aus der bei der Formulierung der Ziele noch nicht in diesem Ausmass absehbaren Entwicklung des Schadenverlaufs (vgl. Ziff. 2.1 hiervor).

8. Finanzielle, personelle und organisatorische Auswirkungen

Durch die Stärkung der finanziellen Grundlagen der GVB und die präzisere Regelung der Haftungstatbestände reduziert sich für den Kanton die Gefahr, für theoretisch mögliche Ausstände der GVB eintreten zu müssen.

Die Neuordnung der Aufgaben im Verhältnis zwischen dem Regierungsrat und der GVB bringt einerseits eine Entlastung der Regierung im operativen Bereich und führt andererseits zu einem gewissen Mehraufwand im Aufsichtsbereich. Insgesamt wird die Neugestaltung der Aufgabenbereiche für Regierung und Verwaltung jedoch zu keinem Mehraufwand personeller oder finanzieller Art führen. Die Vorlage hat für den Kanton auch keine organisatorischen Auswirkungen.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gesetzesrevision wirkt sich insoweit auf die Gemeinden aus, als diese mit ihrem Grundeigentum der Versicherungspflicht unterliegen. Die Änderungen der Regelung des Gebäudeversicherungsgeschäfts betreffen sie daher gleich wie die übrigen Kundinnen und Kunden der GVB.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Bereits heute leistet die GVB wichtige Beiträge an die bernische Volkswirtschaft, indem sie allen Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern im Kanton Bern eine umfassende Feuer- und Elementarschadenversicherung zu wesentlich günstigeren Prämien als die Privatversicherung in den monopolfreien Kantonen anbietet. Eine angemessene Solidarität ist ein wesentliches Merkmal der Prämien der GVB, d.h. es findet ein sozialpolitischer Ausgleich zwischen guten und schlechten Risiken statt. Besonders in ländlichen Gebieten ist dies ein grosser Vorteil und führt auch bei Hausbesitzerinnen und -besitzern in wirtschaftlich schwächeren Regionen zu erschwinglichen Prämien. Ungeachtet der vorhandenen Risiken werden alle Gebäude versichert. Es gibt praktisch keine Deckungsausschlüsse oder -beschränkungen, was gerade bei grösseren Schadenereignissen volkswirtschaftliche Vorteile bringt, indem die Mittel überall zum Wiederaufbau verfügbar sind. Der Kanton muss also bei Katastrophen die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer nicht materiell unterstützen. Zudem erfolgt die Wiederherstellung von zerstörten Gebäuden unbürokratisch und umfassend.

Die Gebäudeversicherung investiert jährlich rund 30 Mio. Franken in den vorbeugenden Brandschutz und die Feuerwehren, was die öffentliche Hand entlastet. Brandsicherheit und Versicherung unter dem gleichen Dach („sichern und versichern“) schaffen willkommene Synergien, was unter anderem zu tiefen Prämien führt.

Mit jährlichen Schadenzahlungen von durchschnittlich rund 160 Mio. Franken (10-Jahres-Durchschnitt) und der Finanzierung des Präventionsvollzugs von rund 30 Mio. Franken jährlich

werden zudem erhebliche Bauinvestitionen und Beschäftigungseffekte ausgelöst. Als bedeutende Arbeitgeberin mit total 130 intern Beschäftigten und total 290 externen Mitarbeitenden löst die GVB eine nicht unbedeutende volkswirtschaftliche Nachfrage sowie Steuereinnahmen aus. Dazu kommen zahlreiche Aufträge an Lieferantinnen und Lieferanten in Handwerk, Gewerbe und Dienstleitungen durch die betrieblichen Aktivitäten der GVB, einschliesslich der Bewirtschaftung der eigenen Liegenschaften.

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision wird die Bedeutung der GVB für die bernische Volkswirtschaft verstärkt. Dabei haben unter dem Eindruck massiv zunehmender Elementarschäden die Sicherung der Leistungsbereitschaft der GVB und der uneingeschränkte Versicherungsschutz mit unbeschränkter Haftung der GVB Priorität. Mit der vorliegenden Gesetzesrevision werden diese bewährten Grundsätze weiterhin hochgehalten und zusätzlich unterstützt, indem der GVB ein grösserer Handlungsspielraum zur breiteren Streuung ihrer Risiken und zur Abrundung der Dienstleistungs- und Deckungspolice für die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer zugestanden wird.

Heute und auch in Zukunft gilt, dass sich die GVB selbst finanziert und zwar ausschliesslich über die Prämieinnahmen aller Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer sowie über die Kapitalerträge. Der Kanton ist auch künftig finanziell an der GVB nicht beteiligt und leistet auch keine Staatsgarantie. Dank angemessener Reserven und Rückstellungen sowie einem solidarischen Rückversicherungskonzept in Verbindung mit allen Gebäudeversicherungen in der Schweiz konnte die GVB ihr Leistungsversprechen auch bei den grossen Katastrophen in den Jahren 1999, 2005 und 2007 immer einhalten.

Mit den vorgesehenen institutionellen Änderungen (Wegbedingung der subsidiären Haftung des Kantons, Entflechtung der Aufgaben zwischen Kanton und GVB, Einführung der aktienrechtlichen Haftung für alle GVB-Organen) wird der Kanton weitestgehend von Risiken entlastet und die Eigenverantwortlichkeit der GVB gestärkt.

Damit schaffen die institutionellen Änderungen optimale Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Leistungsbereitschaft der GVB mit einem aktualisierten Aufsichtskonzept, welches den Ansprüchen der aktuellen Corporate Governance gerecht wird.

Mit der geplanten Einführung der Wasserschadenversicherung bei der GVB können für die bernischen Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer die bestehenden, stossenden Deckungslücken bei allen Wasserschäden behoben werden. Bei ständig steigenden Hochwasserrisiken ist diese Neuerung deshalb von erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung.

Namentlich aufgrund der vorgesehenen Produktdiversifikation ist davon auszugehen, dass die GVB weiterhin innovative Dienstleistungen, welche ihren Kundinnen und Kunden entsprechen, anbieten und sich weiterentwickeln kann. Entsprechend werden sich auch die Investitions-, Beschäftigungs- und Steuereffekte erhöhen.

11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

.....

Bern,

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: