

Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend Genehmigung Prämienänderung der
Gebäudeversicherung

22-101

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht und Antrag über die Änderung der Prämien der Gebäudeversicherung des Kantons Schaffhausen (GVSH).

1. Ausgangslage

1.1. Rechtsgrundlagen betreffend Prämienveränderungen

Jedes Gebäude im Kanton Schaffhausen ist nach Art. 2 f. des Gesetzes über die Gebäudeversicherung im Kanton Schaffhausen vom 8. Dezember 2003 (GebVG; SHR 960.100) bei der GVSH umfassend und für eine möglichst günstige Prämie gegen Feuer- und Elementarschäden sowie gegen weitere gesetzlich vorgesehene Schäden versichert. Gemäss Art. 5 Abs. 2 lit. e GebVG setzt die Verwaltungskommission der Gebäudeversicherung die Prämien fest, den Baukostenindex und die Höhe des Selbstbehaltes. Die Festsetzung der Prämien hat gemäss Art. 21 Abs. 1 GebVG nach versicherungstechnischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung der Solidarität unter den Versicherten zu erfolgen. Eine Änderung der Prämien ist vom Kantonsrat zu genehmigen. Nach Art. 21 Abs. 2 GebVG müssen die Prämien und die Erträge des Anlagevermögens ausreichen, um die Schäden zu vergüten, die Betriebsaufwendungen zu decken und ausreichende Reserven zu äufnen. Bei günstigen Rechnungsabschlüssen werden den Versicherten Prämienrabatte gewährt, sofern die Reserven ausreichend sind (Art. 21 Abs. 3 GebVG).

1.2. Aktuell geltende Prämien

Die Prämien der GVSH sind seit 2006 unverändert (vgl. Beschluss der Verwaltungskommission der Gebäudeversicherung betreffend die Gebäudeversicherungsprämien vom 24. August 2005; SHR 960.112). Die Abstufung der Prämienätze erfolgt aufgrund der Einstufung in die sogenannten Bau- und Betriebsklassen, das heisst unter Berücksichtigung des Baumaterials und der konkreten Nutzung des betreffenden Gebäudes. Die Prämienätze betragen pro 1'000 Franken Versicherungskapital zwischen 16 Rappen (z.B. Backsteingebäude mit Wohnnutzung) und 94 Rappen (Holzgebäude, das einen augenfällig brandgefährlichen Produktionsprozess beinhaltet.). Die bis Ende 2022 geltenden Prämien sehen wie folgt aus:

Versicherungsart	Themen	Details	Versicherungsprämie (pro 1'000 Franken Versicherungswert) Franken
Gebäudeversicherung	Prämien Bauklasse 1	Betriebsklasse 1	0.16
		Betriebsklasse 2	0.34
	Betriebsklasse 3	0.50	
	Betriebsklasse 4	0.82	
	Prämien Bauklasse 2	Betriebsklasse 1	0.24
		Betriebsklasse 2	0.40
		Betriebsklasse 3	0.60
		Betriebsklasse 4	0.94
		Minimalprämie 10 Franken	
Bauzeitversicherung		Eff. Schätzwert und pro rata	0.65 = mittlerer Versicherungswert von 1.30 pro Jahr

Der weit überwiegende Teil der im Kanton Schaffhausen stehenden Gebäude ist der günstigsten Kategorie "Bauklasse 1 - Betriebsklasse 1" zugeordnet. Vom Gebäudeversicherungskapital von 27.483 Mia. Franken (= Versicherungswert der im Kanton Schaffhausen versicherten Bauten) wurden per Anfang 2022 Gebäude respektive Gebäudeteile im Umfang von 18.433 Mia. Franken mit diesem Prämienatz abgerechnet.

Vergleicht man die heutige Prämienhöhe der GVSH mit derjenigen anderer Schweizer Gebäudeversicherungen, so ist festzustellen, dass die GVSH über eine der günstigsten Prämien verfügt. Der durchschnittliche Prämienatz der GVSH betrug Ende 2021 23 Rappen pro 1'000 Franken Versicherungskapital. Der durchschnittliche Prämienatz aller Schweizer Gebäudeversicherungen lag mit etwa 34 Rappen pro 1'000 Franken Versicherungskapital deutlich höher.

1.3. Schadenverlauf

Die GVSH profitierte sehr lange Zeit davon, dass bei den Gebäuden im Kanton Schaffhausen vergleichsweise wenig Schäden eintraten. Die Schadenerwartungen der Analysten der grossen Rückversicherer wurden in dieser Zeit deutlich unterschritten. Im Zehnjahresdurchschnitt der durch die Gebäudeversicherungen pro 1'000 Franken Versicherungskapital getragenen Schäden lag die GVSH daher über Jahre hinweg weit vorne. Im Bereich der Elementarschäden hatte die GVSH im Zehnjahresvergleich während Jahren sogar den geringsten Schadenwert aller Gebäudeversicherungen. Dies hat sich leider in den letzten Jahren geändert. Sowohl bei Brand- wie auch bei Elementarschäden tendiert die GVSH in der jüngeren Vergangenheit gegen das Mittelfeld. 2021 wurden der GVSH Schäden im Ausmass von 7.366 Mio. Franken gemeldet; dies bei Nettoprämieinnahmen von 6.477 Mio. Franken.

1.4. Technisches und betriebliches Ergebnis

Ein auf Gewinn ausgerichtetes Unternehmen strebt in finanzieller Hinsicht ein positives technisches Ergebnis an, womit der aus den Prämien erwartete Betrag den budgetierten Aufwand übersteigen muss. Die meisten kantonalen Gebäudeversicherungen sehen dagegen vor, lediglich ein ausgeglichenes technisches Ergebnis zu erzielen, da sie nicht auf Gewinn ausgerichtet sind. Die GVSH und einige wenige andere Gebäudeversicherungen haben in der Vergangenheit sogar technisch negativ budgetiert, was bedeutet, dass der erwartete Prämienenertrag den Aufwand nicht deckte, der für Schadenzahlungen, Rückversicherungen und den Betriebsaufwand entsteht.

In den letzten Jahren resultierte bei der GVSH als Konsequenz dieser Budgetierung auch ein durchschnittliches technisches Ergebnis von etwas mehr als -1.3 Mio. Franken. Aufgrund von erfreulichen Erträgen aus der Vermögensverwaltung musste die GVSH jedoch nur in den Jahren 2013 und 2018 negative betriebliche Ergebnisse ausweisen. Die im Durchschnitt positiven Jahresrechnungsabschlüsse reichten allerdings nicht aus, um das risikotragende Kapital angemessen zu erhöhen.

2. Erwartete Entwicklung

2.1. Schadenverlauf

Namentlich bei den Elementarschäden ist für die nähere Zukunft eine weitere Zunahme der eintretenden Schadenhöhen zu befürchten. Durch die Klimaveränderung ist die Gefahr von Starkregenereignissen und Hagelschlägen deutlich angestiegen. Die Erhöhung der Durchschnittstemperatur der Luft führt dazu, dass diese mehr Feuchtigkeit aufnehmen kann. Dies erhöht das Risiko von Starkregenereignissen und Hagelschlägen mit grösseren Durchmesser der Hagelkörner. Die schweren Hagelschläge des letzten Jahres in den Kantonen Luzern und Zug mit einem Gesamtschaden in Milliardenhöhe haben dies deutlich vor Augen geführt. Wäre dieses Ereignis über dem Siedlungsgürtel Neuhausen am Rheinfall - Schaffhausen - Stein am Rhein eingetreten, hätte dies voraussichtlich zu einem Gebäudeschaden von rund 400 Mio. Franken geführt.

Auch im Kanton Schaffhausen haben sich in jüngerer Zeit die Ausnahmeereignisse gehäuft. So kam es 2013 wegen eines starken Unwetters zu Sturzfluten in Stetten sowie Teilen der Stadt Schaffhausen und damit verbunden zu Elementarschäden von über 7 Mio. Franken, im Jahr 2017 zu über 350 Sturm-, Hagel- und Überschwemmungsschäden und im vergangenen Jahr zu flächendeckenden Überschwemmungen im Randental, die wesentlich zum Elementarschadentotal von 5.2 Mio. Franken beitrugen. Während früher vor allem Bäche und Flüsse zu Überschwemmungen führten, kommt es heute vermehrt zu Überschwemmungsschäden aus Oberflächenabfluss, den Starkregen verursacht. Als Fazit ist festzustellen, dass für die Zukunft auch im Kanton Schaffhausen von einer grösseren Anzahl Elementarereignissen, kürzeren Wiederkehrperioden, stärkeren Schadenintensitäten und damit verbunden einer höheren jährlichen Belastung der Gebäudeversicherung aus Schadenzahlungen auszugehen ist.

2.2. Rückversicherungskosten

Aufgrund der Zunahme der Schadenereignisse und der höheren Eintrittswahrscheinlichkeit für die versicherten Schäden haben die Rückversicherer begonnen, die Rückversicherungsprämien zu erhöhen. Für die GVSH sind für die Rückversicherung 2023 Prämienenerhöhungen im Bereich zwischen 10 % und 15 % zu erwarten.

2.3 Vermögenserträge

Nachdem die GVSH in den Jahren 2019 und 2021 ausserordentliche Erträge auf den Kapitalanlagen erzielt hat, sehen die Zukunftsaussichten zumindest kurzfristig deutlich schlechter aus. Die aktuelle Performance in der Wertschriftenverwaltung beträgt über minus 8 % und es zeichnet sich in absehbarer Zeit keine relevante Erholung ab. Dadurch wird sich das risikotragende Kapital der GVSH vermindern, womit weniger Kapital zur Verfügung steht, das ertragsbildend angelegt werden kann. Die weitere Entwicklung der Börsen ist ungewiss. Der Ukraine-Krieg hat zu einem starken Anstieg der Energie- und Lebensmittelpreise geführt. Zudem belasten die rigiden Corona-Massnahmen in China die Weltwirtschaft merklich. Zusammen mit weiteren, die Wirtschaft negativ beeinflussenden Entwicklungen resultierte daraus letztlich auch die gegenwärtige hohe Inflationsrate, was die Nationalbanken diverser Staaten veranlasst hat, die relevanten Zinssätze zu erhöhen und die Geldpolitik zu straffen.

2.4 Technisches und betriebliches Ergebnis

Eine externe Studie von 2021 des Interkantonalen Rückversicherungsverbands geht davon aus, dass das aktuelle Risikowachstum für die GVSH aufgrund der entsprechenden durchschnittlichen Zunahme des versicherten Kapitals rund 1.5 % betrage. Das risikotragende Kapital müsse demzufolge im gleichen Ausmass zunehmen, ansonsten die GVSH von ihrer Substanz lebe und sich ihre Risikofähigkeit vermindere. Da die durchschnittlichen Jahresabschlüsse der letzten Jahre diese Zunahme nicht gewährleistet hätten, habe die GVSH in diesen von ihrer Substanz gelebt. Seit 2015 und 2016, als das Verhältnis zwischen dem risikotragenden und dem Minimalkapital noch 163 % betragen habe, sei es 2021 auf 145 % gesunken. Dieses Verhältnis dürfte sich in Anbetracht der Entwicklung des Wertschriftenvermögens 2022 spürbar weiter verschlechtern.

2.5 Fazit

Die zu erwartende Entwicklung dürfte ohne prämienseitige Korrektur dazu führen, dass die Differenz zwischen dem risikotragenden Kapital (Eigenkapital, Rückstellungen, versicherungstechnische Schwankungs- und Sicherheitsrückstellungen, Rückstellungen für Risiken in den Kapitalanlagen und Garantieverpflichtungen) und dem Minimalkapital von derzeit rund 80 Mio. Franken beschleunigt abnehmen wird. Das risikotragende Kapital muss aber deutlich höher als das Minimalkapital sein, um mögliche Ergebnisschwankungen auffangen zu können.

3. Entscheid der Verwaltungskommission betreffend Prämie

Die Verwaltungskommission der GVSH hat sich an ihrer Sitzung vom 15. September 2022 intensiv mit der finanziellen Situation der Gebäudeversicherung befasst. Das überproportionale Wachstum des Risikos, einerseits aus der Zunahme des versicherten Kapitals und andererseits aus den Folgen der Klimaveränderung, gab dabei Anlass zur Sorge. Dies umso mehr, als sich die Risikofähigkeit der GVSH bereits in den letzten Jahren vermindert hat, da - wie oben bereits erwähnt - die Zunahme des risikotragenden Kapitals der GVSH nicht mit der Zunahme des Risikos Schritt halten konnte.

Die Verwaltungskommission kam zum Ergebnis, es müsse im Grundsatz ein ausgeglichenes technisches Ergebnis angestrebt werden, um Art. 21 Abs. 2 GebVG Rechnung tragen zu können. Mit den Prämieinnahmen müssen künftig die Aufwände für Schäden, Rückversicherung und Verwaltung grundsätzlich gedeckt werden können. Dadurch können die Erträge aus der Vermögensverwaltung dazu verwendet werden, das risikotragende Kapital weiter zu äufnen, damit es mit der Entwicklung des Risikos Schritt hält. Als Konsequenz dieser Feststellung beschloss die Verwaltungskommission, die Prämienätze pro Prämienatzstufe um 2 Rappen anzuheben, um einen Mehrertrag aus Prämien von rund 1.553 Mio. Franken zu generieren. Dies führt zu den nachfolgenden neuen Prämienätzen:

Versicherungsart	Themen	Details	Versicherungsprämie (pro 1'000 Franken Versicherungswert) Franken
Gebäudeversicherung	Prämien Bauklasse 1	Betriebsklasse 1	0.18
		Betriebsklasse 2	0.36
		Betriebsklasse 3	0.52
		Betriebsklasse 4	0.84
Gebäudeversicherung	Prämien Bauklasse 2	Betriebsklasse 1	0.26
		Betriebsklasse 2	0.42
		Betriebsklasse 3	0.62
		Betriebsklasse 4	0.96
		Minimalprämie 10 Franken	
Bauzeitversicherung		Eff. Schätzwert und pro rata	0.65

Die Prämie für die Bauzeitversicherung bleibt im Ergebnis unverändert, die Formulierung wird aber sprachlich vereinfacht.

4. Personelle und finanzielle Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf die GVSH

Personelle Auswirkungen hat die vorgeschlagene Anpassung keine.

Dank der Anhebung der Prämienätze um 2 Rappen pro Prämienatzstufe sollte die GVSH aus der Vermögensverwaltung im Durchschnitt wieder so hohe Erträge generieren können, dass das risikotragende Kapital in einem Ausmass zunimmt, das mit der Zunahme des Risikos Schritt hält.

4.2 Konsequenzen für die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer

Betrachtet man nur die Gebäudeversicherung, bewirkt die Anhebung der Prämienätze um 2 Rappen für die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer Mehrkosten. Da jene mit der Jahresrechnung aber sowohl die Gebäudeversicherungsprämie als auch die Brandschutzabgabe als Gesamtbetrag entrichten, ist mitzuberücksichtigen, dass der Regierungsrat bereits am 14. Juli 2022 beschlossen hat, die Brandschutzabgabe per 1. Januar 2023 von 28 Rappen pro 1'000 Franken Versicherungskapital um 11 Rappen auf 17 Rappen pro 1'000 Franken Versicherungskapital spürbar zu senken. Diese Reduktion war aufgrund der 2015 beschlossenen Änderung von Art. 35 des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr vom 8. Dezember 2003 (SHR 550.100) möglich. Danach subventioniert der Kanton Investitionen für die Löschwasserversorgung der Gemeinden und der von ihnen betrauten Körperschaften nur noch mit 25 %, wenn sie bis Ende 2015 eingereicht wurden und bis Ende 2022 realisiert sind. Dementsprechend fällt die Änderung der Prämienätze für die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer nicht massgeblich ins Gewicht. Vielmehr wird der von der GVSH in Rechnung gestellte Gesamtbetrag - sofern in der Zwischenzeit keine baulichen Mehrwerte geschaffen wurden - deutlich niedriger ausfallen als derjenige für 2021. Daran ändert auch nichts, dass 2023 eine indexbedingte Anpassung sämtlicher Gebäudeversicherungswerte erfolgt. Diese Werte werden gemäss Art. 18 Abs. 1 GebVG ohne Schätzung periodisch der Entwicklung der Baukosten angepasst. Die Bewertung der Gebäudeversicherung richtet sich nach dem Bauindex für die Ostschweiz. Die nachfolgende Aufstellung zeigt den Vergleich zwischen dem von der Gebäudeversicherung bisher und neu in Rechnung gestellten Rechnungsbetrag beispielhaft anhand eines Einfamilienhauses (Bauklasse 1 und Betriebsklasse 1) mit einer aktuellen Versicherungssumme von 1.0 Mio. Franken:

Versicherungssumme	Index	Prämie Gebäudeversicherung	Abgabe Brandschutz	Total Prämien
<i>A) Ansätze bis 31. Dezember 2022</i>				
Fr. 1'000'000.--	124	Fr. 160.-- (= 0.16 x 1'000'000.-- /1'000)	Fr. 210.-- (= 0.21 x 1'000'000.-- /1'000)	Fr. 370.--
<i>B) Ansätze ab 1. Januar 2023</i>				
Fr. 1'097'000.-- (= 1'000'000.-- x ¹³⁶ / ₁₂₄)	136	Fr. 197.46 (= 0.18 x 1'097'000.-- /1'000)	109.70 (= 0.10 x 1'097'000.-- /1'000)	Fr. 307.16

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und den beigefügten Beschluss der Verwaltungskommission der Gebäudeversicherung betreffend die Gebäudeversicherungsprämien vom 15. September 2022 zu genehmigen.

Schaffhausen, 4. Oktober 2022

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Dr. Cornelia Stamm Hurter

Der Staatsschreiber-Stv.:

Christian Ritzmann

Anhang:

Beschluss der Verwaltungskommission der Gebäudeversicherung betreffend die Gebäudeversicherungsprämien vom 15. September 2022

**der Verwaltungskommission der Gebäudeversicherung betreffend die
Gebäudeversicherungsprämien**

vom 15. September 2022

Die Verwaltungskommission der Gebäudeversicherung,

in Anwendung von Art. 5 Abs. 1 lit. e des Gesetzes über die Gebäudeversicherung im Kanton Schaffhausen¹⁾),

beschliesst:

Es werden folgende Gebäudeversicherungsprämien festgelegt:

A. Prämientarif

Bauklassen:

Betriebsklassen:

	1	2	3	4
1	18 Rp.	36 Rp.	52 Rp.	84 Rp.
2	26 Rp.	42 Rp.	62 Rp.	96 Rp.

B. Mindestprämie

Die Mindestprämie für jedes Gebäude beträgt Fr. 10.--.

C. Bauversicherungsprämie

Die Bauversicherungsprämie beträgt jährlich pro tausend Franken 65 Rp. gemäss dem effektiven Schätzwert und pro rata.

D. Inkrafttreten

¹ Die vorstehenden Prämien gelten ab 1. Januar 2023.

² Dieser Beschluss ersetzt den gleichnamigen Beschluss der Verwaltungskommission vom 24. August 2005.

Schaffhausen, 15. September 2022

Verwaltungskommission

Gebäudeversicherung

Die Präsidentin:

Dr. Cornelia Stamm Hurter, Regierungsrätin

Vom Kantonsrat in Anwendung von Art. 21 Abs. 1 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung im Kanton Schaffhausen genehmigt am ...

Fussnoten:

1) SHR 960.100.