



**Totalrevision  
des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz; GebVG)**

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission  
vom 6. April 2016

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2553.2 - 15018 am 6. April 2016 beraten. Zwei Stawiko-Mitglieder waren auch in der vorberatenden Kommission vertreten. Der Finanzdirektor nimmt an allen Sitzungen der Stawiko von Amtes wegen teil. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Fragen der Stawiko
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Anträge

**1. Ausgangslage**

Die Gebäudeversicherung Zug (GVZG) war in den letzten Jahren immer wieder ein Thema in der erweiterten Stawiko bei der Prüfung der Budgets und Jahresrechnungen. Unter anderem ging es dabei um Fragen, in wie weit einzelne Bestimmungen des Personalgesetzes oder des Finanzhaushaltgesetzes auch auf die GVZG anwendbar seien. An der Klausurtagung vom 6. September 2012 wurde die engere Stawiko durch Regierungsrat Beat Villiger und Geschäftsführer Max Uebelhart erstmals über die Totalrevision informiert. Die Stawiko hat damals den Regierungsrat aufgefordert, ihr das revidierte Gesetz über die GVZG zur Beratung zuzustellen, auch wenn damit keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen auf den Staatshaushalt zu erwarten seien.

Im Bericht und Antrag des Regierungsrats Nr. 2553.1 - 15017 finden sich alle relevanten Informationen zur Beurteilung der Gesetzesvorlage. Es geht um die Totalrevision des Gesetzes über die Gebäudeversicherung vom 20. Dezember 1979 (BGS 722.11). Auf Seite 6 schreibt der Regierungsrat zur finanziellen Lage der GVZG, dass diese grundsätzlich gesund sei. Dank der Rückversicherung beim Interkantonalen Rückversicherungsverband und durch die Interkantonale Risikogemeinschaft (IRG) aller kantonalen Gebäudeversicherungen ist sie langfristig gesichert. Die GVZG finanziert ihren Aufwand für die Versicherung aus Prämien und Kapitalerträgen. Die Aufwendungen für den Feuerschutz decken die Präventionsbeiträge der Hauseigentümerinnen und -eigentümer. Die GVZG beansprucht keine öffentlichen Gelder.

Die vorberatende Kommission stellt gemäss ihrem Bericht Nr. 2553.3 - 15082 verschiedene Änderungsanträge, zu denen die Stawiko in der Detailberatung Stellung nimmt.

## 2. Fragen der Stawiko

Vor der Sitzung hat die Sicherheitsdirektion zu drei Fragen der Stawiko schriftlich wie folgt Stellung genommen:

Frage 1: Gemäss Seite 5 des regierungsrätlichen Berichts ist im neuen Gesetz vorgesehen, dass die Gebäudeversicherung weitere Nebentätigkeiten ausüben kann. Welche Tätigkeiten darf man sich konkret darunter vorstellen?

Antwort 1: Die GVZG soll sich weiterhin auf die Kernthemen Gebäudeversicherung und Prävention in den Bereichen Feuer- und Elementarschäden und Schadenprävention und Intervention konzentrieren. Für gewisse Nebentätigkeiten soll sie mehr Selbständigkeit mit unternehmerischem Freiraum erhalten. Dieser Freiraum soll auch genutzt werden, um die Risikoexponierung der GVZG als geografisch eingeschränkten Einspartenversicherer zu reduzieren. Eine zentrale Nebentätigkeit stellt insbesondere die Teilnahme beim Schweizerischen Pool für Erdbebendeckung dar. Der Pool wurde 1978 gegründet; ihm gehören 17 Gebäudeversicherungen an. Der Pool stellt im Falle eines Erbebens maximal zwei Mal pro Jahr zwei Milliarden Franken zur Entschädigung betroffener Eigentümerinnen und Eigentümer zur Verfügung. Die entsprechende interkantonale Vereinbarung muss dabei vom Regierungsrat genehmigt werden (siehe § 5 Abs. 2 Bst. g). Eine weitere Nebentätigkeit könnte beispielsweise die Mitbeteiligung an der Entwicklung von Hagelwarnsystemen oder das Einrichten eines Wetterwertemesssystems, verteilt über das ganze Kantonsgebiet (analog Kanton AR), sein. Als Nebentätigkeit ist auch das Mittragen des Wetter-Alarmes zu qualifizieren.

Ausgeschlossen ist hingegen die Ausweitung der Versicherung auf zusätzliche Versicherungszweige (Wasserschaden- oder Fahrhaveversicherung oder dergleichen), da dadurch ein Eingriff in den privaten Versicherungsmarkt erfolgen würde.

Frage 2: Gemäss Seite 7 des Berichtes und Antrages der Regierung, 4. Absatz, verfügt die Gebäudeversicherung nicht über ausreichende Reserven, um im Rückversicherungsverhältnis einen höheren Selbstbehalt tragen zu können, weshalb auf 1.1.2013 die Prämie um 0.05 ‰ erhöht wurde. Gibt es Szenarien/Berechnungen über die zukünftige Entwicklung des Reservefonds?

Antwort 2: Die Reserven können nur in Jahren mit geringen Schadenzahlungen geäufnet werden. Mit der moderaten Prämienerrhöhung um 0,05 ‰ per 1. Januar 2013 ist der Aufbau der notwendigen Reserven erst mittel- bis langfristig möglich. Die Erhöhung der Reserven wird aufgrund des starken Zuwachses beim Versicherungskapital (2015: +1,3 Milliarden Franken) zusätzlich verlangsamt. Am 1. Januar 2015 betrug der vorhandene durchschnittliche Eigenkapitalwert bei allen Gebäudeversicherungen (GV) 3,273 ‰ des Eigenkapitals. Geht man von 3 ‰ aus, dann müsste die GVZG alleine für den Zuwachs für 2015 bereits 3,9 Millionen in die Reserven legen, um das gleiche ‰ Verhältnis wie im Vorjahr beizubehalten.

Das Eigenkapital und die Schwankungs- und Sicherheitsrückstellungen zusammen betragen am 1. Januar 2016 bei der GVZG rund 107 Millionen Franken. Wenn man den durchschnittlichen Wert aller GV von 3,273 ‰ als Berechnungsgrundlage nimmt, so ergibt dies für die GVZG einen Gesamtbedarf an Rückstellungen von rund 152 Millionen Franken. Somit besteht ein Fehlbetrag von rund 45 Millionen. Die gleiche Berechnung ein Jahr vorher ergab einen Fehlbetrag von rund 55 Millionen. Die Zahlen 2014 und 2015 zeigen auch die Auswirkungen eines schadenarmen Jahres auf die Reservenbildung auf.

Mit den vorhandenen abgeschlossenen Rückversicherungen und der im System vorhandenen Solidarität bei extremen Elementarereignissen innerhalb von 18 Gebäudeversicherungen werden auch schadenreichere Jahre zu keinen existenzbedrohenden Situationen bei der GVZG führen.

Frage 3: Welche speziellen Funktionsgruppen gibt es bei der Gebäudeversicherung, welche ein neues Reglement für die Einstufung der Angestellten in die Gehaltsklassen gemäss § 44 Personalgesetz sowie § 56 Personalgesetz verlangen? Wie wurde dies bisher gehandhabt?

Antwort 3: Das Personalgesetz (BGS 154.21) soll weiterhin auf die Gebäudeversicherung anwendbar sein. Bei den Gehaltsklassen und Funktionsgruppen nach § 44 Personalgesetz fehlen jedoch fast alle Funktionen, welche für die GVZG relevant sind. Es handelt sich dabei in erster Linie um folgende Funktionen: Brandschutzexpertin/e, Blitzschutzexpertin/e, Löschwasserexpertin/e, Schätzer/in, Schadenchef/in, Feuerwehrenspektor/in, Feuerwehrenspektor/in Stv. usw. Auch leistet ein Teil des Personals Arbeit analog der Polizei (Pikettdienst). Im Personalgesetz resp. der Personalverordnung, wo besondere Regelungen für bestimmte Gruppen wie Polizei, RDZ, Strafvollzug usw. bestehen, gibt es heute eine Regelungslücke betreffend Mitarbeitende der Gebäudeversicherung.

Aufgrund dessen soll der Verwaltungsrat zuhanden des Regierungsrats ein Reglement erarbeiten müssen, worin die Einstufungen der Angestellten in die Gehaltsklassen und Funktionsgruppen gemäss § 44 Personalgesetz sowie besondere Entschädigungen (§ 56 Personalgesetz) nach den betrieblichen Bedürfnissen geregelt sind. Mit der zwingenden Genehmigung des Reglements durch den Regierungsrat wird sichergestellt, dass der Funktionsstellenplan und die besonderen Entschädigungen dem Standard bei der Verwaltung und dem Personalgesetz entsprechen. Mit der Unterzeichnung der einzelnen Verträge durch das Personalamt wird dieses Anliegen auch für den Einzelfall sichergestellt (§ 6 Abs. 2 Bst. i der Vorlage). Dieses Vorgehen erlaubt der Gebäudeversicherung zudem, die bestehenden Konditionen, wie z.B. im Bereich Pikettenschädigungen, beizubehalten. Entsprechende Regelungen bestanden heute schon und wurden bis dato vom Sicherheitsdirektor in Kraft gesetzt.

### **3. Eintretensdebatte**

Die Stawiko hat verschiedene Fragen diskutiert. Unter anderem wurde Kenntnis genommen von den Ausführungen auf Seite 3 des regierungsrätlichen Berichts, wonach sich die Monopolstellung der GVZG auf § 14 der Kantonsverfassung stützt. Auch die Stawiko ist der Ansicht, dass dies in diesem speziellen Bereich auch heute noch zeitgemäss ist. Ebenfalls ist die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt, wie sie auch die anderen Kantone kennen, dafür geeignet.

Es wurde diskutiert, ob es sinnvoll sei, das Amt für Feuerschutz aufzuheben und die Aufgaben des kantonalen Feuerschutzes an die GVZG zu übertragen. Grundsätzlich würde die Stawiko eine gewisse Unabhängigkeit befürworten. Wir haben jedoch zur Kenntnis genommen, dass die Bestimmungen des Gesetzes über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994 unabhängig dieser organisatorischen Frage zu befolgen sind. Ausserdem wurde das Amt bereits heute durch die GVZG geführt. Die Aufhebung bedeutet eine administrative Vereinfachung.

Im Nachgang zur Sitzung wurden wir informiert, dass die in der Staatsrechnung unter dem Amt für Feuerschutz (3587) aufgeführten Positionen beim Kanton verbleiben. Es handelt sich um Aufwendungen für kantonale Aufgaben, die von der Stützpunktfeuerwehr zugunsten des Kantons Zug wahrgenommen werden. Die gesetzlichen Grundlagen bilden § 31 des Gesetzes über den Feuerschutz (BGS 722.21) und die entsprechende Verordnung (BGS 722.211). § 54 der Verordnung lautet: «Die Kosten der Öl-, Chemie- und Strahlenwehr und der für sie vom Amt für Feuerschutz durchgeführten Kurse trägt der Kanton.» Somit wird die Staatsrechnung auch künftig mit rund 250 000 Franken belastet werden.

Bezüglich der Anlage der erheblichen finanziellen Mittel weist die Stawiko darauf hin, dass der Verwaltungsrat gemäss § 6 Abs. 2 Bst. e für die finanzielle Stabilität zu sorgen und ein Anlage-reglement zu erlassen hat.

Die Stawiko stellte die Frage nach einer allfälligen Staatshaftung. Auf Seite 9 seines Berichts führt der Regierungsrat unter Bst. c aus, wieso die Rechtsform einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft nicht sinnvoll ist. Er schreibt: «Sowohl das Monopol als auch der Brandschutz aufgrund seines hoheitlichen Aufgabengebiets benötigen massgeschneiderte Regelungen. Das Aktienrecht könnte diesen Bedarf nicht abdecken, weshalb eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft unter Ausschluss des Aktienrechts gegründet werden müsste. Dies wiederum hätte eine subsidiäre Staatshaftung zur Folge. Das Haftungsrisiko des Kantons könnte folglich nicht wie gewünscht ausgeschlossen werden.»

Der Finanzdirektor hat uns versichert, dass dies im Umkehrschluss (e contrario) bedeutet, dass mit der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt keine subsidiäre Staatshaftung für die Verpflichtungen der GVZG besteht.

Es wurde auch darüber diskutiert, wie weit die Politik auf die Gebäudeversicherung Einfluss nehmen soll. Unter anderem stellte sich die Frage, ob ein Mitglied des Regierungsrats zwingend im Verwaltungsrat vertreten sein müsse, wie das die vorberatende Kommission zu § 6 Abs. 1 beantragt. Auch wurden die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des Kantonsrats diskutiert, da die Kommission mit einem neuen § 3a beantragt, dass dieser die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht genehmigen und das Budget zur Kenntnis nehmen solle. Dazu nehmen wir in der Detailberatung Stellung.

Eintreten war in der Stawiko unbestritten.

#### 4. Detailberatung

Die Detailberatung haben wir mit der Synopse der vorberatenden Kommission vorgenommen. Die in der vierten Spalte erwähnten Hinweise waren hilfreich. Die Stawiko legt diesem Bericht eine dreispaltige Synopse bei, in der alle Anträge aufgelistet sind (Antrag Regierung, Antrag vorberatende Kommission und Antrag Stawiko). Nachfolgend werden lediglich diejenigen Paragraphen erwähnt, zu denen in der Stawiko Voten abgegeben wurden oder Anträge gestellt worden sind. Bei allen anderen Bestimmungen folgt die Stawiko stillschweigend den Anträgen des Regierungsrats.

**Zu § 2 Abs. 3** beantragt die vorberatende Kommission, dass explizit auf das Gesetz über den Feuerschutz zu verweisen sei.

→ Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

**Mit § 3a Abs. 1 und 2** beantragt die vorberatende Kommission neu, dass der Kantonsrat die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht genehmigen (Abs. 1) sowie das Budget zur Kenntnis nehmen soll (Abs. 2). Die Stawiko weist darauf hin, dass die Begründungen zu diesem Antrag im Kommissionsbericht nicht unter dem § 3a zu finden sind, sondern bei den Erläuterungen zu § 5 (auf Seite 5).

In der Stawiko wurde die grundsätzliche Frage nach der Rolle des Kantonsrats diskutiert. Gemäss § 1 Abs. 2 untersteht die GVZG neu nicht mehr dem Finanzhaushaltgesetz. Somit kann der Kantonsrat tatsächlich weder zum Budget noch zur Jahresrechnung Beschlüsse fassen. Gemäss § 5 Abs. 1 wird die Aufsicht an den Regierungsrat delegiert. Für einige Stawiko-Mitglieder ist es ein Systembruch, wenn in einem neuen § 3a doch wieder Kompetenzen für den Kantonsrat definiert werden. Ausserdem bringe es sachlich nichts, wenn der Kantonsrat

die Jahresrechnung genehmige. Und es sei auch nicht klar, was die Konsequenzen wären, wenn er die Genehmigung verweigern würde. Im Weiteren handle es sich um Gelder der Eigentümerinnen und Eigentümer und nicht um öffentliche Mittel.

Dem wurde entgegengehalten, dass mit der neuen Bestimmung der Kantonsrat wenigstens informiert sei über den Geschäftsgang und die finanziellen Verhältnisse der GVZG. Mit der Kenntnisnahme des Budgets habe er die Möglichkeit, sich vernehmen zu lassen. Und bei der Genehmigung der Rechnung könne er auf Sachverhalte hinweisen, die im Budget des folgenden Jahres berücksichtigt werden müssten.

Schlussendlich wurde lediglich **zu § 3a Abs. 1** der Antrag gestellt, dass der Kantonsrat die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht zur Kenntnis nehmen soll, anstatt ihn zu genehmigen. Der Antrag wurde mit 4 Nein- zu 3 Ja-Stimmen abgelehnt.

- **Zu § 3a Abs. 1 und Abs. 2** folgt die Stawiko mit 4 Ja- zu 3 Nein-Stimmen ohne Enthaltung den Anträgen der vorberatenden Kommission.

**Zu § 4 Abs. 2** beantragt die vorberatende Kommission, dass ein Regierungsratsmitglied von Amtes wegen dem Verwaltungsrat anzugehören habe. Die Stawiko ist damit nicht einverstanden. Weil der Regierungsrat gemäss § 5 Abs. 1 die Aufsicht ausübt, würden sich hier zwangsläufig Interessenkonflikte ergeben. Die Unabhängigkeit muss in diesem Bereich sichergestellt bleiben, weshalb der Antrag der vorberatenden Kommission abzulehnen ist.

- Die Stawiko folgt mit 6 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung dem Antrag des Regierungsrats.

**In § 5 Abs. 1** ist geregelt, dass der Regierungsrat die Aufsicht über die GVZG ausübt. Damit ist auch die vorberatende Kommission einverstanden. Sie will aber nicht im Gesetz festschreiben, dass dies durch die Sicherheitsdirektion erfolgen soll. Das kann der Regierungsrat auf Verordnungsstufe regeln, damit nicht bei allfälligen organisatorischen Veränderungen eine Gesetzesänderung notwendig wird. Damit ist die Stawiko einverstanden.

Im Nachgang zur Sitzung hat uns die Sicherheitsdirektion bestätigt, dass der Regierungsrat mit der von der vorberatenden Kommission beantragten Formulierung die Möglichkeit hat, die Aufsichtsausübung an eine Direktion zu delegieren. Gemäss § 6 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1988 (BGS 153.1) ist der Regierungsrat ermächtigt, seine Entscheidungsbefugnisse in Verwaltungsangelegenheiten in einzelnen, genau bezeichneten Bereichen an die Direktionen zu delegieren.

- Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

**Die Änderungen in § 5 Abs. 2 Bst. e** hängen mit den neuen Bestimmungen in § 3a zusammen, denen die Stawiko mit 4 Ja- zu 3 Nein-Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt hat.

In der Stawiko wurde ein **Rückkommensantrag** gestellt mit dem Ziel, dass auch der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung vom Regierungsrat und nicht vom Kantonsrat zu genehmigen seien. Es sei systemwidrig, die Kompetenzen zwischen diesen beiden Gremien aufzuteilen.

Der Rückkommensantrag wurde mit 5 Nein- zu 1 Ja-Stimme bei 1 Enthaltung abgelehnt.

**In § 5 Abs. 2 Bst. g** beantragt die Stawiko die Korrektur eines Tippfehlers. Es geht hier, wie auch in § 11 Abs. 2, um interkantonale Vereinbarungen über ausgeschlossene Gefahren.

**Die Änderungen in § 5 Abs. 2 Bst. h** hängen wiederum mit den neuen Bestimmungen in § 3a zusammen, denen die Stawiko mit 4 Ja- zu 3 Nein-Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt hat.

**In § 6 Abs. 2 Bst. h und i** beantragt die Stawiko die Korrektur Fehlers in der Reihenfolge. Gemäss Alphabet folgt i auf h und nicht umgekehrt.

**Zu § 6 Abs. 2 Bst. j** beantragt die vorberatende Kommission, das Gesetz über den Feuer-  
schutz explizit zu erwähnen. Damit ist die Stawiko einverstanden.

→ Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

**Zu § 29 Abs. 1** wurde der Antrag gestellt, dass bei der Anlage der Reserven auch ökonomi-  
sche, ökologische und soziale Aspekte zu berücksichtigen seien. Es wurde auf den gleichlau-  
tenden Antrag verwiesen, der auch in der vorberatenden Kommission gestellt worden ist (siehe  
Seite 6 des Kommissionsberichts).

Dem wurde entgegengehalten, dass gemäss § 6 Abs. 2 Bst. e der Verwaltungsrat für die finan-  
zielle Stabilität zu sorgen und ein Anlagereglement zu erlassen habe. Er muss dabei, wie es im  
Gesetz vorgesehen ist, versicherungstechnische Kriterien berücksichtigen. Es wäre systemwid-  
rig, wenn der Gesetzgeber vorschreiben würde, nach welchen Kriterien die Reserven angelegt  
werden müssten. Im Übrigen handelt es sich dabei nicht um öffentliche Gelder, sondern um  
solche der Hauseigentümerinnen und -eigentümer.

Der Antrag wurde mit 6 Nein- zu 1 Ja-Stimme ohne Enthaltung abgelehnt.

**Zu § 29 Abs. 2** wurde der Antrag gestellt, dass der Verwaltungsrat bei der Anlage der Mittel im  
Bereich der Immobilien einen «angemessenen Anteil an preisgünstigen Wohnungen zu berück-  
sichtigen habe». Bezüglich der Argumentation wurde auch hier auf Seiten 6 und 7 des Kom-  
missionsberichts verwiesen.

Der Antrag wurde – mit den gleichen Argumenten wie zu § 29 Abs. 1 – mit 6 Nein- zu 1 Ja-  
Stimme ohne Enthaltung abgelehnt.

## 5. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,

- a) einstimmig, auf die Vorlage Nr. 2553.2 - 15018 einzutreten;
- b) mit 6 Ja-Stimmen bei 1 Enthaltung, ihr mit den von der Stawiko beantragten Änderungen  
gemäss Detailberatung zuzustimmen.

Unterägeri, 6. April 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Die Präsidentin: Gabriela Ingold

Beilage:

- Spezial-Synopse (3-fach)