

Die Abschaffung der Monopole in der deutschen Gebäudeversicherung:

Lehren für die Schweiz

Thomas von Ungern-Sternberg*
Universität Lausanne

Zusammenfassung: Wir untersuchen, welche Lehren die Schweiz aus der Abschaffung der Pflicht- und Monopolanstalten (PMA) in der Gebäudeversicherung in Deutschland ziehen kann. Wir kommen insbesondere zu folgenden Ergebnissen:

Die deutsche Bundesregierung hat die PMA im Rahmen der Verhandlungen um die 3. EU-Richtlinie Schadenversicherung insbesondere deswegen so leicht geopfert, weil die Monopole intern zu wenig nachhaltig verteidigt worden sind. Dies hat eine Reihe Gründe:

a) Die Hauptgeschädigten der Abschaffung der Monopole waren die Hausbesitzer und die Steuerzahler: die Hausbesitzer zahlen 5 Jahre nach der Abschaffung ca. 50% höhere Prämien; und die Steuerzahler müssen neu einen Grossteil der Aufwendungen für die Prävention, welche früher von den PMA übernommen wurden, selber tragen. Die „neue politische Ökonomie“ lehrt uns aber, dass auf die Bedürfnisse des kleinen Bürgers in der Regel relativ wenig Rücksicht genommen, es sein denn auch andere besser organisierte Interessengruppen verfolgen ähnliche Ziele.

Überträgt man die Erfahrungen aus Deutschland auf die Schweizer Verhältnisse, so kommt man zu dem Ergebnis, dass eine Abschaffung der Gebäudeversicherungsmonopole in der Schweiz die Hausbesitzer **mindestens 280 Mio. Fr pro Jahr** kosten würde. Dazu kommt noch eine Zusatzbelastung von **150 Mio. Fr pro Jahr** für die Steuerzahler. Die kantonalen GV haben eine moralische Verpflichtung gegenüber ihren Kunden sich energisch für das Fortbestehen der Monopole einzusetzen.

b) Die deutschen PMA selber haben selbst offensichtlich zu wenig unternommen, um ihre Monopole zu verteidigen. Dies hat hauptsächlich strukturelle Gründe:

- Ihr Dachverband ist der "Verband öffentlicher Versicherer" und dieser verteidigt primär die Interessen aller öffentlich-rechtlichen Versicherer, also auch der öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsversicherer. Die Monopoldebatte war für ihn eher ein Nebenschauplatz.

- Die meisten deutschen PMA konnten davon ausgehen, dass sie auch nach Abschaffung der Monopole als regional tätige öffentliche Versicherungen weiterbestehen würden, in Zusammenarbeit mit den anderen öffentlichen Versicherungen ihrer Region und häufig mit der finanziellen Unterstützung der lokalen öffentlichen Sparkassen. Das Beibehalten der Monopole war für sie nicht von existentieller Bedeutung.

c) Nur in Baden-Württemberg boten die PMA ihren Kunden einen umfassenden Schutz gegen Elementarschäden. Dadurch konnte eines der wichtigsten Argumente für das Beibehalten der Monopole, der kostengünstige, flächendeckende Versicherungsschutz gegen sog. "unversicherbare Risiken" nie richtig in den Vordergrund gerückt werden.

d) Schliesslich haben zwar einige deutsche PMA erhebliche Beträge in die Prävention investiert, sie sind aber nur in geringem Umfang selber in der Prävention aktiv gewesen. Eines der herausragenden Merkmale der kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole in der Schweiz ist die Tatsache, dass diese als integrierte Präventions- plus Versicherungsunternehmen tätig sind. Die erheblichen Beträge, die sie in die Prävention investieren, führen nicht nur zu einer sehr günstigen Schadenquote. Die Schweiz ist auch das Land mit der geringsten Anzahl von Brandtoten in Europa.

Für die Industriekunden in Deutschland war das Abschaffen der Monopole eher von Vorteil. Sie können nun "one stop shopping" betreiben, und im übrigen ihre Verhandlungsmacht dahingehend ausnützen, dass sie praktisch keine Deckungsbeiträge mehr zahlen zu den Fixkosten der Versicherungen. Diese werden immer mehr auf die Kleinkunden abgewälzt, eine Entwicklung, die man auch bei der Schweizer Privatassekuranz beobachtet.

In Anbetracht der deutschen Erfahrungen sollte es relativ leicht sein, die EU davon zu überzeugen, dass das Fortbestehen der Monopole der kantonalen GV im besten Interesse der Bevölkerung ist. Die Schweizer Privatassekuranz wird jedoch sowohl in Brüssel wie in Bern ihren ganzen Einfluss geltend machen, um die Monopole zu Fall zu bringen. Es wird interessant sein zu sehen, ob auch in der Schweiz auf die Interessen der Bevölkerung und der Steuerzahler so wenig Rücksicht genommen wird wie in Deutschland.

*Ich danke meinen Gesprächspartnern bei den früheren deutschen Monopolanstalten für ihre geduldige Auskunftserteilung. Für eventuelle Fehler und die Interpretation der Zusammenhänge bin selbstverständlich nur ich selber verantwortlich.

0 Einleitung

Im Schweizer Gebäudeversicherungsmarkt stehen sich zwei Systeme gegenüber: In 19 der 26 Kantone ist der Besitzer verpflichtet seine Gebäude bei einer kantonalen Monopolanstalt zu versichern, der kantonalen Gebäudeversicherung (GV). In den übrigen 7 Kantonen wird der Markt nur von der Privatassekuranz bedient.

Anfang der 1990er Jahre startete die Privatassekuranz eine grössere Medienoffensive mit dem Ziel, die Monopole der kantonalen GV abzuschaffen. Bisher ist sie mit diesen Bemühungen kläglich gescheitert. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die kantonalen GV ihren Kunden ein wesentlich besseres Preis-Leistungsverhältnis bieten:

- In der Periode 1984-1993 lag das durchschnittliche Prämienniveau der Privatassekuranz bei 109 Rappen pro 1'000 Franken Versicherungssumme (Rp./1'000 Fr. VS), bei den kantonalen GV waren es nur 64 Rp./1'000 Fr. VS.

- Trotz dieses wesentlich niedrigeren Prämienniveaus konnten die kantonalen GV erheblich mehr für die Prävention aufwenden. In der Periode 1984-1993 waren es 13,4 Rp./1'000 Fr. VS, während es die Privatassekuranz nur auf knapp 6 Rp. /1'000 Fr. VS brachte¹.

- Schliesslich ist es den kantonalen GV gelungen, erhebliche Reserven anzuhäufen, Reserven die schlussendlich ihren Kunden zugute kommen. Dank ihrer Kapitalerträge waren die kantonalen GV in der Lage, im Zeitraum 1993-1998 ihr Prämienniveau von 61,3 auf 47,3 Rp./1'000 Fr. VS (minus 23%) zu senken und gleichzeitig ihre Aufwendungen für die Prävention von 15 auf 16.5 Rp./1'000 Fr. VS (plus 10%) zu erhöhen².

Als die Privatassekuranz merkte, dass die handfesten Argumente der kantonalen GV bei der Bevölkerung wesentlich mehr Anklang fanden als ihre eigenen eher nebulösen ordnungspolitischen Ausführungen, stellte sie ihre Offensive vorläufig ein. Ihr langfristiges Ziel hat sie jedoch keineswegs aus den Augen verloren. Nur der Schauplatz der Auseinandersetzung hat sich verschoben, von der Schweiz nach Brüssel. Die Privatassekuranz hofft, dass die Monopole der kantonalen GV fallen werden, wenn die Schweiz sich der EU annähert. Wenn das Abschaffen der Monopole mit den Mitteln der direkten Demokratie nicht erreicht werden kann, muss man halt auf eine Regierungsstufe zurückgreifen, welche auf die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung weniger Rücksicht nehmen muss!

Die Hoffnung der Schweizer Privatassekuranz, dass die EU die kantonalen GV zu Fall bringen könnte, ist nicht aus der Luft geholt, wie das deutsche Beispiel zeigt: Auch eine Reihe deutscher Länder verfügte bis 1994 über Pflicht- und Monopolanstalten (PMA) im Bereich der Gebäudeversicherung. Als die deutsche Bundesregierung sich am 18 Juni 1992 bei der Abstimmung um die „Dritte EU-Richtlinie Schadenversicherung“ der Stimme enthielt (und ihr damit implizit zustimmte), bedeutete dies das Ende der Gebäudeversicherungsmonopole in Deutschland. Nur ein Jahr früher hatte der deutsche Bundesrat die Regierung noch einstimmig aufgefordert, sich für das Fortbestehen der Gebäudeversicherungsmonopole einzusetzen. Dieses Votum scheint die Bundesregierung aber nicht besonders beeindruckt zu haben.

¹ Vgl. von Ungern-Sternberg (1995).

² Vgl. Finanzstatistik VKF (1998).

Man könnte versuchen zu argumentieren, es sei der Bundesregierung praktisch unmöglich gewesen bei der Frage der Marktöffnung im Bereich der Gebäudeversicherung eine Aussenseiterrolle einzunehmen. Die EU hätte aus der Abschaffung der staatlichen Gebäudeversicherungsmonopole eine Frage des Prinzips gemacht. Hätte die Bundesregierung in dieser Frage ihre „Partikularinteressen“ verteidigt, so hätte dies für den gesamten Integrationsprozess des gemeinsamen Marktes negative Auswirkungen gehabt. Die PMA seien ein unvermeidbares Bauernopfer gewesen, das höheren Zielen gebracht werden musste.

Sehr überzeugend ist diese Argumentation nicht. Auch Spanien hatte im Bereich der Gebäudeversicherung eine Pflicht- und Monopolanstalt, das „Consortio de Compensacion de Seguros“, welche alle Hausbesitzer gegen die Folgen von (Natur)-Katastrophen schützt³. Es ist den Spaniern problemlos gelungen, das Monopol des CCS über die dritte Richtlinie Schaden hinüberzuretten. Gerade weil Spanien de facto schon eine Ausnahmeregelung gewährt worden war, hätte es der Bundesregierung eigentlich nicht schwerfallen sollen, auch für die deutschen PMA eine Lösung zu finden.

Immerhin besaßen die deutschen PMA insbesondere bei den versicherten Hausbesitzern einen starken Rückhalt. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sie (genau wie die kantonalen GV in der Schweiz) ihren Kunden im Vergleich zur Privatassekuranz ein ausgezeichnetes Preis-Leistungsverhältnis boten: Im Jahr 1987 lag der durchschnittliche Prämienatz der deutschen Privatassekuranz bei ca. 60 Pfennig pro 1'000 DM Versicherungssumme (Pf./1'000 DM VS). Die PMA kamen mit der Hälfte (31 Pf./1'000 DM VS) aus!⁴

Dieser erhebliche Unterschied ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die PMA mit wesentlich niedrigeren Aufwendungen für den Versicherungsbetrieb auskamen. Vertreterkommissionen zahlten sie keine, und auch ihre Verwaltungskosten waren bedeutend niedriger. Im Jahr 1987 wendeten die PMA für den Versicherungsbetrieb nur ca. 3,3 Pf./1'000 DM VS auf, bei der Privatassekuranz waren es 15,5 Pf./1'000 DM VS, also fast fünfmal soviel⁵. Da die PMA als Versicherungen auf Gegenseitigkeit konzipiert waren und keine Kapitalgeber hatten, an die Gewinne oder Dividenden ausgeschüttet werden mussten, kamen diese Ersparnisse vollumfänglich den Kunden zugute.

Die EU meint zwar in ihrem Kommentar zur 3. Richtlinie Schadenversicherung: „Im Rahmen des Binnenmarktes liegt es im Interesse des Versicherungsnehmers, dass er Zugang zu einer möglichst weiten Palette von in der Gemeinschaft angebotenen Versicherungsprodukten hat...“⁶. In Anbetracht der oben erwähnten Zahlen können an dieser Behauptung jedoch berechnete Zweifel angebracht werden.

Die EU behauptet auch: „Die Zweite Richtlinie (Schadenversicherung)...hat in hohem Masse zur Verwirklichung des Binnenmarktes in der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) beigetragen...“⁷. Uns scheint, die EU muss eigentlich gewusst haben, dass auf den gesättigten europäischen Versicherungsmärkten eine Änderung in den regulatorischen Rahmenbedingungen kaum zu einer markanten Entwicklung des

³ von Ungern-Sternberg (1997) analysiert das spanische System der Katastrophenversicherung.

⁴ Vgl. Hailbronner (1991) S. 32-33. Es ist aus der Arbeit nicht ersichtlich, inwiefern er eventuelle Unterschiede in den abgedeckten Risiken berücksichtigt hat.

⁵ Vgl. Hailbronner (1991) S. 32-33.

⁶ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 228/3 vom 11.8.92.

⁷ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 228/1 vom 11.8.92

grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs führen würde. So kommen denn *Rees und Kessner* in einer kürzlich erschienenen Studie zu den Auswirkungen der Deregulierung des europäischen Versicherungsmarktes zum Schluss: „Two things, however, have *not* happened. There has not been any growth in ‚cross-border‘ trade: that is, insurance products on sale in one country have not been bought by residents of another to any significant extent. There has also not been an influx of new entry from abroad into the profitable German market. There is therefore no sign as yet of the growth of a ‚single market‘ in insurance products, and market analysts do not appear to expect there to be.We conclude then that, if the aim of the EC policy was the creation of a single market in insurance products, this was a failure...“⁸.

Die deutsche Bundesregierung verfügte offensichtlich über gute sachliche Argumente, mit denen sie sich für das Aufrechterhalten der PMA hätte einsetzen können. Sie hat davon nur sehr wenig Gebrauch gemacht. Es stellt sich somit die Frage, ob die Schweiz bei ihren Verhandlungen mit der EU für das Fortbestehen der kantonalen GV mehr Einsatz zeigen wird, und ob ihre Anstrengungen von Erfolg gekrönt sein werden.

Ein Vergleich der Lage der (früheren) Monopolversicherungen in Deutschland und der Schweiz kann zu diesem Problemkreis interessante Einblicke beisteuern.

- Zum Einen wird die EU sich kaum bereit erklären, im Falle eines Schweizer EU-Beitritts dem Fortbestehen genau derjenigen Monopolanstalten zuzustimmen, die sie in Deutschland bekämpft hat. Es lohnt sich also der Frage nachzugehen, inwieweit die deutschen PMA und die kantonalen GV tatsächlich ähnliche Aufgaben wahrnehmen, bzw. welches die wichtigsten Unterschiede sind.

- Zum Anderen sollte man untersuchen, welche Interessengruppen in den beiden Ländern einen starken Anreiz hatten bzw. haben, sich für das Fortbestehen (oder den Fall) der Gebäudeversicherungsmonopole einzusetzen. Gemäss dem Ansatz der „Neuen Politischen Ökonomie“ kann man das Verhalten einer Regierung nur selten verstehen, wenn man davon ausgeht, diese versuche den Wohlstand der Bevölkerung zu erhöhen. Ein wesentlich fruchtbarer Ansatz besteht darin zu untersuchen, welche Interessengruppen von den Entscheiden der Regierung tangiert werden, um sich dann in einem zweiten Schritt mit der Frage zu beschäftigen, wie stark sich die verschiedenen Interessengruppen einsetzen werden, um die Entscheide in ihrem Sinne zu beeinflussen. Eine der wiederkehrenden Erkenntnisse solcher Untersuchungen ist die Tatsache, dass auf die Interessen der Konsumenten in der Politik meist nur wenig Rücksicht genommen wird. Sie verfügen über keine schlagkräftige Lobby!

Wir wollen uns in dieser Studie insbesondere mit folgenden Interessengruppen auseinandersetzen:

- a) die Regierungen der betroffenen Bundesländer,
- b) die Privatassekuranz,
- c) die Monopolversicherungen,
- d) die Kleinkunden und
- e) die Grosskunden.

⁸ Rees and Kessner (1999), S. 391-392 (Hervorhebung im Original).

Wir kommen zu folgenden Ergebnissen:

- Die deutschen Landesregierungen erhielten für den Verkauf ihrer PMA z.T. beträchtliche Erträge, welche sie verwenden konnten, um ihre chronisch defizitären Haushalte zu entlasten. Einige von ihnen hätten wahrscheinlich mehr Einsatz für das Beibehalten der Monopole gezeigt, wenn der Verkaufspreis einer anderen Gruppe (z. B. den Hausbesitzern) zugute gekommen wäre.

- Es gab eine Reihe Gründe, warum auch einige PMA selber ihre Lage nur mit relativ wenig Einsatz verteidigt haben. Dazu gehören insbesondere:

a) Die PMA hatten keinen eigenen Dachverband. Der "Verband öffentlicher Versicherer" vertritt die Interessen aller öffentlicher Versicherungen in Deutschland, also auch der öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsversicherungen. Einige von diesen waren über den Fall der Monopole wahrscheinlich eher glücklich. Sie konnten die früheren PMA in ihre eigenen Aktivitäten integrieren.

b) Für die meisten deutschen PMA stellte die Abschaffung der Monopole keine eigentliche Existenzbedrohung dar. Sie konnten davon ausgehen, dass sie wahrscheinlich von den anderen öffentlichen Versicherungen in ihrer Region aufgekauft würden.

c) Das Versicherungsangebot der deutschen PMA war sehr heterogen, und es konnte dementsprechend auch keine einheitliche Verteidigungsstrategie ausgearbeitet werden. Insbesondere führte dies dazu, dass einer der wichtigsten Vorteile der Monopolsituation, der flächendeckende umfassende Schutz gegen Elementarschäden, nicht richtig zur Geltung gebracht werden konnte. Nur in Baden-Württemberg wurde e in solcher Schutz angeboten.

d) Monopolversicherungen haben einen natürlichen Anreiz auch in der Prävention aktiv zu werden, und dort beträchtliche Summen zu investieren. Sie profitieren ja direkt, wenn es durch eine besser Prävention zu niedrigeren Schadenzahlungen kommt. Die deutschen PMA haben es verpasst, selber in der Prävention tätig zu werden. Eine der grössten Stärken der kantonalen GV ist die Tatsache, dass sie als integrierte Präventions- plus Versicherungsunternehmen tätig sind.

- Die deutsche Privatassekuranz konnte sich berechnete Hoffnungen machen, den PMA bei Fall der Monopole recht schnell einen erheblichen Anteil ihrer Kunden abzuwerben. Diese Hoffnungen sind enttäuscht worden. Es ist den PMA gelungen, die Übergangsregelungen so zu gestalten, dass auch 5 Jahre nach dem Fall der Monopole (weit) über 90% der früheren Kunden den PMA treu geblieben sind.

- Für die Hausbesitzer ist der Fall der Monopole zu einer teuren Angelegenheit geworden. Die Prämien sind je nach Land innerhalb von nur 5 Jahren zwischen 35% und 75% gestiegen, und die Beiträge für die Prävention der früheren PMA sind in einer Reihe Länder um mehr als die Hälfte gefallen.

Würden in der Schweiz die Prämien der kantonalen GV auch nur um 40% steigen, so würde das für die Hausbesitzer eine Mehrbelastung von ca. **280 Mio. Fr. pro Jahr** bedeuten. Würden die Beiträge der kantonalen GV von bisher 16,5 Fr. /1'000 Fr VS auf das Niveau der Privatassekuranz (6 Rp./1'000 Fr VS) gesenkt, so käme noch einmal eine zusätzliche (Steuer)-Belastung von **150 Mio. Fr pro Jahr** dazu. Die Kleinkunden in der Schweiz haben ein starkes finanzielles Interesse am Fortbestehen der kantonalen GV in ihrer jetzigen Form.

- Für die grossen Industriekunden ist die Abschaffung der Monopole vorteilhaft gewesen:

Sie können nun "one-stop-shopping" betreiben, d.h. ihren ganzen (Sach)-Versicherungsschutz bei nur einem Anbieter kaufen, und dementsprechend günstigere Prämien aushandeln. Die PMA hatten die Möglichkeit, ihre Fixkosten mehr oder weniger gerecht auf ihre Gross- und Kleinkunden umzulegen. In der neuen Wettbewerbssituation ist dies nicht mehr der Fall. Die Grosskunden benutzen den Wettbewerb, um ihre Prämien auf das Niveau der variablen Kosten zu senken. Genau wie bei der Schweizer Privatassekuranz führt dies dazu, dass der Löwenanteil der Fixkosten von den Kleinkunden getragen werden muss.

Bei der empirischen Analyse werden wir uns im Verlauf dieser Arbeit häufig auf die Beobachtungen aus 3 deutschen Ländern konzentrieren, Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg. Diese Wahl ist wie folgt zu begründen:

- Bayern und Baden-Württemberg hatten die mit Abstand grössten PMA in Deutschland⁹. Wenn man weiss, wie es den Kunden dieser beiden Länder ergangen ist, hat man auch schon ein ziemlich gutes Bild, wie sich die Situation für alle früheren Kunden der PMA entwickelt hat.

- Auch die Gebäudeversicherung Hamburg ist relativ bedeutend¹⁰. Hamburg ist aber ein Spezialfall, da Hamburg praktisch ein Stadtstaat ist. In Hamburg sollte es also besonders leicht sein, ein flächendeckendes Netz aufzubauen. Auch aus einer Reihe anderer Gründe hat sich die Lage der Hamburger Feuerkasse anders entwickelt als bei den übrigen PMA. Dennoch stellt man fest, dass die Ähnlichkeiten eher grösser sind als die Unterschiede.

Der Rest dieser Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Abschnitt 1 beschäftigt sich mit der Frage, wie sehr die Landesregierungen sich für das Fortbestehen der PMA eingesetzt haben. Abschnitt 2 untersucht die Gründe, warum einige frühere PMA eher wenig für die Verteidigung ihrer Monopolsituation getan haben. Abschnitt 3 schildert die wichtigsten Unterschiede im Versicherungsschutz, den die kantonalen GV und die verschiedenen deutschen PMA ihren Kunden geboten haben. Abschnitt 4 untersucht, was die Privatassekuranz sich von der Abschaffung der Monopole verspricht. In Abschnitt 5 wird aufgezeigt, was die Abschaffung der Monopole in Deutschland die Kleinkunden der betroffenen Länder gekostet hat. Abschnitt 6 beschäftigt sich mit den Entwicklungen im Industriegeschäft und Abschnitt 7 endet mit einigen abschliessenden Bemerkungen.

1 Die Landesregierungen

1.1 Die Situation in Deutschland

Es gab bis zum 1.7.1994 zwölf Monopolversicherungen in Deutschland:

- 1) die Ostfriesische Landschaftliche Brandkasse, Aurich
- 2) die Oldenburgische Landesbrandkasse
- 3) die Hamburger Feuerkasse

⁹ Prämieeinkommen 1994 = 768 Mio. DM in Bayern und 759 Mio. DM in Baden-Württemberg.

¹⁰ Prämieeinkommen 1994 = 150 Mio. DM.

- 4) die Lippische Landes-Brandversicherungsanstalt, Detmold
- 5) die Braunschweigische Landesbrandversicherungsanstalt
- 6) die Feuersozietaät Berlin-Brandenburg
- 7) die Hessische Brandversicherungsanstalt, Kassel
- 8) die Hessische Brandversicherungskammer, Darmstadt
- 9) die Nassauische Brandversicherungsanstalt, Wiesbaden
- 10) die Bayerische Landesbrandversicherungsanstalt
- 11) die Badische Gebäudeversicherung, Karlsruhe
- 12) die Württembergische Gebäudebrandversicherung, Stuttgart

Die Tätigkeitfelder dieser Versicherungen sind in Abbildung 1 eingetragen. Man erkennt leicht, dass die Grenzen der Aktivitäten der PMA mit den heutigen Landesgrenzen zum Teil nur wenig zu tun haben. Dies ist insbesondere dadurch zu erklären, dass die meisten deutschen PMA auf eine mehrere Jahrhundert lange Geschichte zurückblicken können. Die Hamburger Feuerkasse wurde schon im Jahre 1676 gegründet, und bezeichnet sich als das älteste bestehende Versicherungsunternehmen der Welt, während die anderen PMA im 18. und 19. Jahrhunderte gegründet wurden, als Deutschland noch aus einer Reihe unabhängiger Staaten bestand. Dank der politischen Wirren, die Deutschland seither durchgemacht hat, haben sich die Landesgrenzen häufig verschoben, die Tätigkeitsbereiche der PMA blieben jedoch meist unverändert.

Es kann dies als Indiz gewertet werden, dass die Kunden der PMA mit ihrer Situation eigentlich immer recht zufrieden waren. Im Rahmen der Neubestimmung der Landesgrenzen wäre es sicher relativ leicht gewesen, sich auch von dem Joch eines ungewünschten Monopols zu befreien, dies umso mehr, wie in anderen Teilen des Landes ja Wettbewerbsversicherer tätig waren.

Man sieht in Abbildung 1 (nächste Seite), dass von der Abschaffung der Monopole folgende Bundesländer betroffen wurden:

- Hamburg (Hamburger Feuerkasse),
- ein Teil Niedersachsens (Ostfriesische Landschaftliche Brandkasse, Oldenburgische Landesbrandkasse und Braunschweigische Landesbrandversicherungsanstalt)
- Teile Berlins (Feuersozietät Berlin-Brandenburg)
- ein kleiner Teil von Brandenburg (Feuersozietät Berlin-Brandenburg)
- ein kleiner Teil von Nordrhein-Westfalen (Lippische Landes-Brandversicherungsanstalt)
- ein kleiner Teil von Rheinland-Pfalz (Nassauische Brandversicherungsanstalt, Bayerische Landesbrandversicherungsanstalt)
- Hessen (Nassauische Brandversicherungsanstalt, Hessische Brandversicherungsanstalt, Hessische Brandversicherungskammer)
- Baden-Württemberg (Badische Gebäudeversicherung, Württembergische Gebäudebrandversicherung)
- Bayern (Bayerische Landesbrandversicherungsanstalt)

Die Regierungen dieser Länder haben sich mit Sicherheit für das Fortbestehen der PMA eingesetzt. Das in der Einleitung erwähnte einstimmige Votum des Bundesrates ist dafür ein handfestes Indiz. Bei der Frage, wie seriös das Engagement der Landesregierungen war, darf man jedoch nicht vergessen, dass der Übergang in den Wettbewerb für einige von ihnen auch einen sehr handfesten Vorteil mit sich brachte. Sie konnten die PMA verkaufen, und die so erzielten Erträge verwenden, um ihre chronisch defizitären Haushalte zu entlasten. Sie hatten

die Möglichkeit, sich auf Kosten der Gebäudeeigentümer zu bereichern. Es ging dabei um beachtliche Summen.

- Die Bayerische Landesregierung erhielt für den Verkauf der Versicherungskammer Bayern [zu der neben der Bayerischen Landesbrandversicherungsanstalt (Bayerische LV) auch die Bayerische Beamtenkrankenkasse und der Bayerische Versicherungsverband gehören] 2,4 Mia. DM. Der Wert der Bayerischen LV war auf ein Drittel dieses Preises (800 Mio. DM) geschätzt worden. (Die Beiträge für eigene Rechnung der Bayerischen LV beliefen sich im Jahr 1994 auf 640 Mio. DM.)

- Die Landesregierung von Baden-Württemberg erhielt für den Verkauf der Badischen Gebäudeversicherung und der Württembergischen Gebäudebrandversicherungsanstalt (Beiträge für eigene Rechnung 1994 = 759 Mio. DM) an die Sparkassen-Finanzgruppe Baden-Württemberg 1,1 Mia. DM.

- Die Landesregierung von Hamburg erhielt für den Verkauf der Hamburger Feuerkasse (Beiträge für eigene Rechnung 1994 = 110 Mio. DM) an die DBV 198 Mio. DM.

In einigen Bundesländern flossen diese Beiträge nicht in den allgemeinen Finanztopf, und dürfen nur zweckgebunden (d.h. zum Wohl der Hausbesitzer) ausgegeben werden. Man kann jedoch davon ausgehen, dass ein Grossteil dieser zweckgebundenen Ausgaben auch dann hätte getätigt werden müssen, wenn der Verkaufserlös der PMA nicht vorhanden gewesen wäre. Es ist also fraglich, wie inwiefern die Hausbesitzer tatsächlich von dem Verkaufserlös profitieren.

1.2 Ausblick für die Schweiz

In der Schweiz sind die Finanzen vieler Kantone gesünder (weniger defizitär) als dies für die deutschen Länder der Fall ist. Man könnte also hoffen, dass die Finanzgelüste der Kantonsregierungen weniger ausgeprägt sind. Andererseits verfügen jedoch eine Reihe kantonaler Gebäudeversicherungen über recht hohe Finanzreserven, und dies sollte den zu erzielenden Verkaufspreis tendenziell nach oben treiben. Es ist also durchaus zu befürchten, dass auch die Kantonsregierungen sich über den Verlust ihrer Gebäudeversicherungen damit hinwegtrösten, dass sie als Gegenleistung eine ordentliche (unverdiente) Finanzspritze erhalten. Der Einsatz der Kantonsregierungen für das Beibehalten der Monopole würde wahrscheinlich stärker ausfallen, wenn ein eventueller Verkaufserlös der kantonalen GV nicht den Kantonen sondern einer anderen Gruppe (z.B. den Hausbesitzern) zukommen würde.

Der wichtigste Unterschied zwischen der Situation in Deutschland und in der Schweiz ist jedoch die Tatsache, dass in der Schweiz das Volk wahrscheinlich die Möglichkeit haben wird, sich direkt zum Schicksal der kantonalen GV zu äussern. Die Kantonsregierungen werden sich wahrscheinlich stärker hinter die kantonalen GV stellen wenn sie befürchten müssen, dass sie sonst von ihrer Wählerschaft desavouiert werden¹¹.

¹¹ Die Bevölkerung des Kantons Zürich z.B. hat in dieser Hinsicht ein deutliches Signal gesetzt, als sie sich im Jahr 1998 mit überwältigender Mehrheit (75%) für das Beibehalten ihrer kantonalen GV ausgesprochen hat.

2 Die Monopolanstalten.

2.1 Die Situation in Deutschland

Die deutschen PMA scheinen selbst zu wenig unternommen zu haben, um ihre Monopolsituation zu schützen. Zwar liessen sie schon Anfang 1991 ein Rechtsgutachten von Prof. Hailbronner¹² erstellen, welches zeigte, dass die Stellung der PMA mit dem geltenden EU-Recht durchaus kompatibel sei. Ansonsten scheint uns die Öffentlichkeitsarbeit vieler PMA jedoch eher bescheiden gewesen zu sein. Dafür gibt es mehrere Erklärungen.

2.1.1 Die öffentlich-rechtlichen Versicherungen

Als erstes muss hervorgehoben werden, dass die meisten PMA durch das Abschaffen der Monopole keineswegs in ihrer Existenz bedroht waren. In Deutschland spielen die öffentlich-rechtlichen Versicherungen in praktisch allen Zweigen des Versicherungsgeschäfts eine wichtige Rolle. So betragen ihre Brutto-Prämieneinnahmen im Jahr 1993 20 Mia. DM. Weniger als 10% davon kam aus dem Monopolgeschäft¹³.

Die öffentlich-rechtlichen Versicherer zeichnen sich durch zwei Eigenschaften aus: Sie beschränken sich auf ein regionales Tätigkeitsfeld, und sie sehen ihre Hauptaufgabe in der wirtschaftlichen Gemeinnützigkeit. Viele PMA wussten, dass die übrigen öffentlichen Versicherungen ein grosses Interesse daran hätten, bei Fall der Monopole ihr eigenes Versicherungsangebot mit der Gebäudeversicherung abzurunden. Es gab für sie also natürliche Übernahmekandidaten mit einer ähnlichen Unternehmenskultur¹⁴.

Hinzu kommt, dass in einer Reihe Länder die Monopolanstalten auch schon zu Monopolzeiten eng mit den öffentlichen Versicherungen, die im Wettbewerb standen, zusammengearbeitet haben.

- Am extremsten war die Situation in denjenigen Gegenden (Berlin und Nassau), wo dieselbe Versicherung (die Feuersozietaät Berlin-Brandenburg bzw. die Nassauische Brandversicherungsanstalt) in gewissen Teilregionen in der Gebäudeversicherung als Monopolist auftrat (und andere Produkte im Wettbewerb verkaufte), während sie in anderen Regionen auch in der Gebäudeversicherung nur ein Anbieter unter vielen war.

- Ähnlich sah die Situation bei der Lippischen Landes-Brandversicherung aus, wo die Monopolversicherung und die Wettbewerbsparten unter einem Dach betrieben wurde.

- Auch in einer Reihe weiterer Länder bestanden Verflechtungen (z. B. gemeinsame Vorstände und Verwaltungsräte) zwischen den PMA und den öffentlichen Versicherungen aus anderen Sparten.

¹² Vgl. Hailbronner (1991).

¹³ Vgl. Die öffentlichen Versicherer, Jahrbuch 1995.

¹⁴ Nur für die Hamburger Feuerkasse gab es keinen natürlichen Fusionspartner. Es ist daher nicht erstaunlich, dass ihr Direktor, Herr Poppelbaum, sich besonders stark für das Fortbestehen der Monopole einsetzte.

2.1.2 Die Sparkassen

Darüber hinaus spielen im deutschen Bankensektor die öffentlichen Sparkassen eine wichtige Rolle. Sie haben eine ähnliche Unternehmensphilosophie wie die öffentlichen Versicherungen (Regionalität und Gemeinnützigkeit).

Die Sparkassen sind schon seit längerer Zeit daran interessiert, die Synergien zwischen Versicherungs- und Bankgeschäft besser zu nützen. Sie bieten den Versicherungen ein gut ausgebautes Vertriebsnetz (19'000 Geschäftsstellen); und das Versicherungsgeschäft erlaubt es den Sparkassen, die entsprechenden Fixkosten auf eine grössere Produktpalette umzulegen.

Schliesslich verfügten die Sparkassen auch über eine erhebliche Finanzkraft. Der Kaufpreis der PMA stellte für sie keine Hürde dar.

2.1.3 Der Verkauf der PMA

Obwohl sich natürlich auch andere potenzielle Käufer für die früheren PMA interessierten, sind diese inzwischen alle wieder im Umfeld der öffentlichen Versicherungen gelandet.

- Die Bayerische Landesbrandversicherung wurde gemeinsam mit den übrigen öffentlichen Versicherungen des Landes Bayern in die Versicherungskammer Bayern eingebracht. Diese wiederum wurde zu 90% dem Sparkassenverband Bayern und zu 10% dem Sparkassen- und Giroverband Rheinland-Pfalz verkauft. (Auch die in München ansässige Allianz-Versicherung hatte grosses Interesse an der Versicherungskammer Bayern, kam jedoch nicht zum Zuge.)

- Die Badische Gebäudeversicherung und die Württembergische Gebäudebrandversicherung wurden zur Gebäudeversicherung Baden-Württemberg (GVBW) fusioniert und in die Sparkassen-Versicherung Baden-Württemberg eingebracht. Diese gehört zu 43% den 59 Badischen Sparkassen und zu 57% den 24 württembergischen Sparkassen.

- Die Braunschweigische Landesbrandversicherungsanstalt und die Oldenburgische Landesbrandkasse sind jeweils in die dort bestehenden öffentlichen Sach-Wettbewerbsversicherungsunternehmen integriert worden.

- Die Hessische Brandversicherungsanstalt (Kassel), die Hessische Brandversicherungskammer (Darmstadt) und die Nassauische Brandversicherungsanstalt (Wiesbaden) sind in die Öffentliche Versicherungsanstalt Hessen-Nassau-Thüringen Sparkassenversicherung integriert worden.

Die einzige frühere PMA, die einen kurzem Abstecher in die Privatwirtschaft gemacht hat, ist die Hamburger Feuerkasse (HFK). An ihr war die Provinzial Versicherung Schleswig-Holstein stark interessiert, die schon seit einiger Zeit in Hamburg tätig war, insbesondere in der Kfz.-und Lebens-Versicherung. Mit dem Kauf der HFK wäre sie zum bedeutendsten Sachversicherer in Hamburg avanciert, und sie hätte Zugang zu der Kundschaft der HFK bekommen, der sie auch ihre übrige Produktpalette hätte anbieten können. Die Provinzial meinte allerdings, sie würde die HFK billig kaufen können. Ihr Angebot lag weit unter

demjenigen der DBV (Deutsche Beamten Versicherung)¹⁵, die den Zuschlag erhielt. Zwei Jahre später kaufte die Provinzial die HFK dann doch von der DBV, allerdings zu einem kräftigen Aufpreis. (Die DBV hatte im Jahr 1994 198 Mio. DM gezahlt, die Provinzial musste 2 Jahre später 22 Mio. DM mehr drauflegen.)

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die deutschen PMA ihre Monopolstellung sicher gerne beibehalten hätten, in der Abschaffung der Monopole jedoch keinesfalls eine Existenzbedrohung sahen. Die meisten gingen (zu Recht) davon aus, dass sie als regional tätige öffentliche Versicherungen weiter operieren könnten. Dementsprechend geringer waren auch ihre Anreize, mit letztem Einsatz für das Fortbestehen der Monopole zu kämpfen.

2.1.4 Der Verband öffentlicher Versicherer

Schliesslich waren die Möglichkeiten der deutschen PMA sich gegen eine Abschaffung der Monopole zu wehren auch dadurch geschwächt, dass sie keine eigene unabhängige Interessenvertretung hatten. Sie gehörten dem "Verband der öffentlichen Versicherer" an. Dieser vertritt ein wesentlich breiteres Spektrum von Interessen als nur die Monopolanstalten. Einigen seiner Mitglieder war es wahrscheinlich sogar ganz recht, dass die Monopole fielen. Es öffnete sich ihnen ein neues Tätigkeitsfeld. Die deutschen PMA hätten ihre Interessen wahrscheinlich besser wahren können, wenn sie einen eigenen Interessenverband gehabt hätten.

2.2 Die Lage in der Schweiz

In der Schweiz ist die Lage der Monopolanstalten sehr anders. Es gibt neben den kantonalen GV keine öffentlichen Versicherungen, denen sie sich anschliessen könnten. Auch zeigen die Kantonalbanken keinerlei Interesse, ihren Tätigkeitsbereich ins Versicherungsgeschäft auszuweiten.

Im Vergleich zu Deutschland würde eine Abschaffung der Gebäudeversicherungsmonopole in der Schweiz also eine ungleich grössere Umwälzung bedeuten. Dies hat zwei Konsequenzen:

- Zum Einen ist davon auszugehen, dass die kantonalen GV sich gegen eine Abschaffung der Monopole wesentlich heftiger wehren werden.
- Zum Anderen muss die EU sich bewusst sein, dass eine Abschaffung der Gebäudeversicherungsmonopole in der Schweiz ein wesentlich tieferer Eingriff in das Marktgeschehen sein würde, als dies in Deutschland der Fall war.

Mit der Vereinigung kantonalen Feuerversicherungen (VKF) gibt es in der Schweiz eine Institution, deren Hauptaufgabe darin besteht, die Interessen der kantonalen GV zu wahren. Man kann davon ausgehen, dass das Beibehalten der Monopole für die VKF von existentieller Bedeutung ist, und die Interessen der kantonalen GV dementsprechend besser vertreten werden, als dies bei den deutschen PMA der Fall war.

¹⁵ Die DBV wurde kurz darauf von der Winterthur aufgekauft.

3 Der Versicherungsschutz

3.1. Das Angebot der deutschen PMA

Ein weiterer wichtiger Grund, warum es den deutschen PMA so schwer fiel, ein einheitliches Konzept auszuarbeiten, um ihren Status zu verteidigen, bestand darin, dass der Versicherungsschutz, den sie ihren Kunden boten, von Land zu Land sehr verschieden war¹⁶. In den meisten Ländern boten sie nur Schutz gegen Feuer. In Hamburg kam noch Sturm und Hagel dazu. Nur in Baden-Württemberg gab es einen umfassenden Versicherungsschutz gegen Feuer und alle Elementarschäden (insbesondere Sturm, Hagel, Überschwemmung, Lawinen, Schneedruck, Erdbeben¹⁷) wie die kantonalen GV ihn kennen. Dadurch, dass die Interessen der GVBW hauptsächlich durch den Verband öffentlicher Versicherungen vertreten wurden, konnte sie einen ihrer wichtigsten Vorteile in der Privatisierungsdebatte nie richtig zur Geltung bringen.

Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Lawinen, Erdbeben etc, gelten im Allgemeinen als "unversicherbar". Probleme der negativen Auslese und die Unberechenbarkeit der Höhe der zu erwartenden Schäden führen üblicherweise dazu, dass die Privatassekuranz gegen solche Ereignisse keinen Schutz anbietet, oder nur zu einem Preis, der fast alle potenziellen Kunden abschreckt¹⁸.

Nur Dank ihres Monopolstatus konnte die GVBW ihren Kunden einen (sehr preisgünstigen) umfassenden Schutz gegen Feuer- und Elementarschäden anbieten. Der Direktor der GVBW, Herr Schäfer, hat denn auch hart gekämpft, um die EU von den Vorteilen der Monopollösung zu überzeugen. Es ist ihm leider nicht gelungen die EU-Kommission zu zwingen, zu seiner Argumentation öffentlich Stellung zu nehmen. In Spanien allerdings hat die EU das Monopol des Consorcio de Compensacion de Seguros de facto akzeptiert, weil sie genau wusste, dass eine Einheitsprämie im Bereich der Elementarschäden nur solange möglich ist, wie die Versicherung von einer Pflicht- und Monopolanstalt angeboten wird.

Der Verband öffentlicher Versicherer hat dieses Argument zu wenig in den Vordergrund gerückt. Er hatte die Interessen von allen 12 PMA zu verteidigen, und nur zwei davon (die Badische Gebäudeversicherung und die Württembergische Gebäudebrandversicherung) boten den umfassenden Schutz gegen Elementarschäden. Hätten die anderen deutschen PMA schon früher die Initiative ergriffen und ihre Monopolsituation benutzt, um einen umfassenden Schutz gegen Elementarschäden anzubieten, so würde ihre Lage heute eventuell anders sein.

3.1.1 Elementarschadenversicherung im Wettbewerb.

Die Entwicklungen auf dem deutschen Markt seit Abschaffung der Monopole zeigen deutlich wie schwierig es ist, in einer Situation des Wettbewerbs einen umfassenden Schutz gegen Elementarschäden zu bieten.

¹⁶ Die Bayerische LV unterschied sich von den anderen PMA noch dadurch, dass sie zwar das Monopol hatte, in Bayern die Versicherung jedoch für den Hausbesitzer keine Pflicht war.

¹⁷ Schäden durch Erdbeben sind bei den kantonalen GV über das Erdbebenpool bis zu einer Gesamtsumme von 500 Mio. Fr. gedeckt.

¹⁸ In der Schweiz wird der umfassende Schutz gegen Elementarschäden auch in den Kantonen ohne kantonale GV angeboten. Dieses Ziel wird erreicht, indem die Privatversicherungen ein Kartell bilden, dessen Mitglieder von all ihren Kunden eine (hohe) Einheitsprämie verlangen.

3.1.1.1 Baden-Württemberg

Die GVBW ging mit einem Marktanteil von 100% in den Wettbewerb. Sie hatte also ideale Voraussetzungen, um ihren umfassenden Schutz gegen Elementarschäden aufrechtzuerhalten, und sie hat darin auch eine ihrer wichtigsten Aufgaben gesehen.

Zu Zeiten des Monopols war es für sie kein Problem gewesen für die guten und die schlechten Risiken eine Einheitsprämie zu verlangen¹⁹. Mit der Öffnung zum Wettbewerb musste sie befürchten, dass die Konkurrenz versuchen würde ihr die guten Risiken abzuwerben. Am Anfang war sie gegen diese Gefahr durch ihr niedriges Prämienniveau (niedrige Vertreter- und Verwaltungskosten) weitgehend geschützt. Nachdem sie in den Jahren 1993, 1994 und 1995 wegen hoher Elementarschäden aber Verluste in 3-stelliger Millionenhöhe einfahren musste, blieben ihr nur noch zwei Möglichkeiten: Entweder das durchschnittliche Prämienniveau noch mehr erhöhen (in den Jahren 1993-1996 war es schon um 60% gestiegen) oder das Prinzip der Einheitsprämie aufzugeben.

Im Jahr 1996 schickte die GVBW allen Kunden, die im Vorjahr einen Überschwemmungsschaden gemeldet hatten, ein Kündigungsschreiben. Sie erklärte sich allerdings bereit, sie weiterhin als Kunden zu nehmen, wenn sie neu einen Selbstbehalt von mindestens 5'000 DM akzeptieren würden. Man kann sich leicht vorstellen, dass diese Massnahme nicht beliebt war, und auch in der Presse zu beissenden Kommentaren Anlass gegeben hat. Überschriften wie „Unseriöses Geschäftsgebahren der Badischen Gebäudeversicherung“, „Rüffel für die Versicherung“ oder „Hochwasser geschädigten schwillt jetzt der Kamm; ‚Mehr als sauer‘ auf Gebäudversicherung“ sieht sicher keine Versicherung gerne. Die GVBW hat diesen Schritt nur deswegen gemacht, weil die finanziellen Kosten der Elementarschäden nicht mehr tragbar waren.

Die GVBW musste sich bei dieser Massnahme keine Sorge machen, dass die betroffenen Kunden zur Konkurrenz überwechseln würden. Kein Konkurrent würde diesen Risiko-Kunden eine Elementarschaden-Versicherung anbieten.

In den letzten Jahren hat sich die Elementarschadensituation in Baden-Württemberg wieder etwas beruhigt. Es ist aber anzunehmen, dass bei der nächsten grösseren Überschwemmung weitere Kunden ähnliche Briefe erhalten werden.

3.1.1.2 Bayern

Man könnte diesem Beispiel entgegenhalten, dass in Bayern seit der Abschaffung des Monopols Anstrengungen unternommen worden sind, neu eine umfassende Versicherung gegen Elementarschäden einzuführen. Dies ist zwar richtig es muss jedoch auch betont werden, dass die Bayerische LV sich Mühe gibt dafür zu sorgen, dass dieser Versicherungsschutz nur von denjenigen Kunden gekauft wird, die ihn kaum je beanspruchen werden.

Bevor sie Anfang 1999 die Elementarschaden-Versicherung einführte, hat sie mit aufwendigen Modellrechnungen bestimmt, welche Gebäude einer höheren

¹⁹ Nur im Bereich der Erdbebenversicherung hatte sie die Prämien leicht differenziert.

Überschwemmungsgefahr ausgesetzt sein. Denjenigen Kunden, bei denen gemäss Modellrechnung die Überschwemmungsgefahr bei mehr als 10% lag, wurde gar kein Angebot unterbreitet. Das sind immerhin über 220'000 Gebäude (7% des Bestandes) in Bayern. Die übrigen Kunden wurden in zwei Kategorien unterteilt. Denjenigen, bei denen gemäss Modellrechnung die Gefahr weniger als 1% beträgt (Gefährdungsklasse I), wird ein relativ kostengünstiger Versicherungsschutz angeboten. Man kann ja davon ausgehen, dass sie den Schutz nur in sehr seltenen Ausnahmefällen beanspruchen werden. In der Gefährdungsklasse II kostet die Elementarschaden-Versicherung auch bei einem Selbstbehalt von 2'000 DM immerhin schon 45 Pf./1'000 DM VS. Das ist mehr als die 36 Pf./1'000 DM VS, welche die GVBW für die gesamte Feuer- plus Elementarschaden- Versicherung verlangt.

Die Bayerische LV hatte dank ihres hohen Marktanteils gute Voraussetzungen, eine flächendeckende Elementarschaden-Versicherung einzuführen. Das Angebot, das sie ihren Kunden unterbreitet, ist dennoch eindeutig so angelegt, dass die Einwohner in den gefährdeten Gebieten weiterhin selber ihr Risiko tragen müssen. Die Versicherung gegen Elementarschäden und der freie Wettbewerb vertragen sich offensichtlich nur sehr schlecht miteinander.

3.1.1.3 Ausblick

Die deutsche Versicherungswirtschaft ist bestrebt dafür zu sorgen, dass der mangelnde Versicherungsschutz gegen Überschwemmungen möglichst wenig thematisiert wird. Es wird daher häufig argumentiert, die Überschwemmungsschäden seien hauptsächlich auf Nachlässigkeit der Besitzer zurückzuführen. Entweder weil sie ihre Häuser in Gebiete stellen, in denen eigentlich nicht gebaut werden sollte, oder weil sie für den Fall einer Überschwemmung nicht (rechtzeitig) die notwendigen Vorsorgemassnahmen ergreifen.

Sicherlich ist diese Argumentation nicht vollkommen von der Hand zu weisen. Ebenso unleugbar ist allerdings, dass die Schäden durch Naturkatastrophen seit 1970 kontinuierlich zugenommen haben. Eine Studie der Münchner Rück kommt zum Schluss, dass die volkswirtschaftlichen Schäden durch Naturkatastrophen in ganz Deutschland in der 10-jährigen Periode 1989-1998 mit 19.700 Mio. DM höher lagen als in der 20-jährigen Periode 1970-1989 (18.200 Mio. DM)²⁰. In Baden-Württemberg sind die (preisbereinigten) Elementarschäden von 500 Mio. DM in der Dekade 1960-1969 auf 1'500 Mio. DM in der 7-Jahres Periode 1990-1996 gestiegen. In Anbetracht dieser Zahlen ist es nur schwer zu leugnen, dass viele Hausbesitzer mit Schäden durch Elementarereignisse konfrontiert sind, mit denen sie nicht gerechnet haben, und für welche die Versicherungswirtschaft ihnen auch keinen Schutz bieten will. An dieser Situation wird sich in der heutigen politischen Konstellation kaum etwas ändern, es sei denn wir erleben in den nächsten Jahren noch eine weitere Anhäufung katastrophaler Überschwemmungen, welche die Politiker unter Zugzwang setzt.

3.2 Die Lage in der Schweiz.

In der Schweiz geniessen die Besitzer sowohl in den Kantonen mit kantonaler GV als auch in den anderen Kantonen einen umfassenden Schutz gegen Elementarschäden. In den Kantonen

²⁰ Naturkatastrophen in Deutschland; Schadenerfahrungen und Schadenpotentiale (1999).

mit Monopolversicherungen zu einem sehr günstigen Tarif. In den sogenannten "freien" Kantonen beträgt die Einheitsprämie des Pools der Privatversicherungen allein für die Elementarschäden 45 Rp./ 1'000 Fr. VS, d.h. mehr als die Privatkunden der kantonalen GV für ihren gesamten Versicherungsschutz (inkl. Prävention) zahlen.

Es würde der EU nicht leicht fallen zu argumentieren, die Monopole der kantonalen GV sollen aufgehoben werden, wenn dies bedeuten würde, dass viele Hausbesitzer dann ohne Versicherungsschutz gegen Elementarschäden dastehen. Immerhin versuchen auch die Regierungen einer Reihe anderer europäischer Länder (wie Spanien und Frankreich²¹) dafür zu sorgen, dass der Bevölkerung ein flächendeckender Schutz gegen Elementarschäden geboten wird.

Die EU würde aber auch kaum behaupten können, die Einheitsprämie der Privatassekuranz sei ein adäquater Ersatz für die Lösung der kantonalen GV. Das Argument, es sei besser eine doppelt so hohe Prämie an ein Kartell der Privatwirtschaft zu zahlen, als eine halb so hohe Prämie an ein Staatsmonopol, würde von der Öffentlichkeit kaum verstanden werden.

Die kantonalen GV haben also gute Gründe dafür zu sorgen, dass die EU eventuelle Bestrebungen in Richtung Abschaffung der Gebäudeversicherungsmonopole in der Öffentlichkeit möglichst konkret rechtfertigen muss.

4 Die Privatassekuranz

4.1 Die Lage in Deutschland

Für die deutsche Privatassekuranz gab es mindestens zwei gute Gründe, sich aktiv für das Wegfallen der Versicherungsmonopole einzusetzen.

- Zum Einen schnitten sie bei Prämienvergleichen mit den PMA wesentlich schlechter ab²². Sie waren so permanent der Frage ausgesetzt, warum sie nicht in der Lage seien, ein ähnliches Preis-Leistungsverhältnis zu bieten wie die Monopolanstalten. Durch die Abschaffung der Monopole entfiel dieser lästige Referenzpunkt. Dies ist sicherlich auch einer der Gründe, warum die Schweizer Privatassekuranz sich so aktiv für die Abschaffung der Monopole der kantonalen GV einsetzt.

- Vor allem aber sahen sie die Möglichkeit neue Marktanteile für sich zu gewinnen, und den PMA einen erheblichen Anteil ihres alten Kundenstammes abzuwerben. Die PMA hatten sich naturgemäss nie mit der Kundenakquisition beschäftigt, und verfügten nur über einen sehr bescheidenen Aussendienst. Solange sie ein Monopol hatten, erlaubte dies ihnen (und ihren Kunden) erhebliche Kostenersparnisse. Mit dem Fall des Monopols hätte ihnen dieser Umstand aber leicht zum Verhängnis werden können. Die Privatversicherungen konnten sich durchaus Hoffnungen machen, den PMA bei Wegfall des Monopols mit einer gut koordinierten PR-Offensive einen erheblichen Anteil ihres Kundenstammes abzuwerben. Die juristische Lage der PMA gab der Privatassekuranz zusätzlichen Grund zur Hoffnung. Als Staatsmonopole hatten sie mit ihren (Zwangs)-Kunden keinerlei Vertragsbeziehungen²³.

²¹ Die Systeme der Katastrophenversicherung in Frankreich und Spanien werden in von Ungern-Sternberg (1996) und (1997) beschrieben.

²² Der Prämienvergleich in der Einleitung gibt dafür plastischen Anschauungsunterricht.

²³ Die einzige Ausnahme war Bayern. Die Bayerische LV war ein Monopol- aber keine Pflicht-Versicherung.

Die EU-Richtlinien²⁴ sahen vor, dass ab dem 1. Juli 1994 alle Märkte geöffnet werden. Des Weiteren räumte der deutsche Gesetzgeber²⁵ im Juli 1993 allen bisherigen Kunden der PMA auf den 31. Dezember 1994 ein ausserordentliches Kündigungsrecht ein, mit einer Kündigungsfrist von 3 Monaten. Da die 3. Richtlinie Schaden am 18.6.92 verabschiedet wurde, blieben den PMA also nur gerade 2 Jahre, um diese Klippe erfolgreich zu umschiffen. Sie lösten das Problem besser als die Privatassekuranz es wahrscheinlich erwartet hatte.

4.1.1 Die Übergangsbestimmungen

Als erstes setzten die PMA sich dafür ein, dass alle „bisherigen im Monopol geführten Versicherungsverhältnisse durch den jeweils zuständigen Gesetzgeber ohne Zutun des Versicherungsnehmers automatisch in unbefristete, privatrechtliche Versicherungsverhältnisse übergeleitet und fortgeführt wurden“²⁶. Danach konnten die Versicherungsnehmer nur noch Versicherung wechseln, wenn sie erst diesen Vertrag kündigten.

In dem von den Landesregierungen eingeführten Kündigungsrecht wurde dann sehr darauf geachtet, dass die Interessen der Realgläubiger gewahrt wurden. Insbesondere wurde von jedem Kunden gefordert, dass er im Falle einer Kündigung eine schriftliche Zustimmung aller seiner Hypothekarschuldner vorweisen konnte. Begründet wurde dies mit dem durchaus berechtigten Interesse des Gläubigers, dass sein Schuldner nicht plötzlich ohne bzw. mit einem weniger guten Versicherungsschutz dasteht. Die PMA haben aber mit Sicherheit auch sehr begrüsst, dass dank dieser Bestimmung jede Kündigung nun mit einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden war!

Die Privatversicherer haben erkannt, dass hohe Transaktionskosten ihre Hoffnungen, den PMA in grossem Stil die Kunden abzuwerben, zunichte machen würden. Sie haben systematisch Kündigungshilfen gewährt (Übernahme der Besorgung aller Unterlagen, sowie Gebühren der Grundbuchämter) um den Schaden zu begrenzen. Darüber hinaus haben sie in einer Reihe Länder gegen dieses Prozedere Klage erhoben, mit dem Argument, es verstosse gegen das Wettbewerbsrecht. Erst in Verlauf des Jahres 1999 hat sie die letzten Prozesse eingestellt. Es ist den früheren PMA wahrscheinlich ziemlich egal gewesen, wie diese Prozesse letztendlich ausgehen würden. Für sie war es wichtig, die Übergangsjahre ohne einen allzu hohen Kundenverlust zu überstehen.

Die Transaktionskosten eines Wechsels hoch waren; die PMA hatten bei ihren Kunden einen guten Ruf; und ihr Prämienniveau war nach wie vor sehr günstig. Unter diesen Umständen ist es nicht weiter erstaunlich, dass es allen PMA gelang, in den ersten 3 Jahren weniger als 5% der Hausbesitzer an die Konkurrenz zu verlieren. (In Abschnitt 6 wird geschildert, warum die Lage bei den Industriekunden anders aussieht.) Auch im Jahr 1999 (also 5 Jahre nach der Abschaffung der Monopole) ist es allen Monopolanstalten gelungen, mehr als 90% ihres früheren Kundenstammes zu halten.

²⁴ Art. 3 der 3. Richtlinie Schadenversicherung.

²⁵ Bundesgesetz zur Überleitung landesrechtlicher Gebäudversicherungsverhältnisse vom 22.7.1993 (BGB II 1993 S. 1282).

²⁶ Jahrbuch der öffentlichen Versicherer (1994) S. 81.

4.2 Die Lage in der Schweiz

In der Schweiz kann sich die Privatassekuranz wahrscheinlich wesentlich grössere Chance ausrechnen, dass ihr bei Abschaffung der Monopole zumindest ein Teil der Kunden der kantonalen GV früher oder später in die Hände fallen würde. Weder gibt es andere öffentliche Versicherungen, mit denen die kantonalen GV zusammenspannen könnten, noch gibt es öffentliche Banken mit erheblichen Liquiditätsreserven, die ihnen den Kuchen streitig machen könnten.

Hinzu kommt die Tatsache, dass die kantonalen GV im Vergleich zu den deutschen PMA über wesentlich höhere Reserven verfügen. Man kann mit Sicherheit davon ausgehen, dass die Schweizer Privatassekuranz erhebliche Anstrengungen unternommen wird, um ein Aufheben der Monopole herbeizuführen.

5 Die Kleinkunden

5.1 Der Kostenanstieg

Die Tatsache, dass die früheren PMA sich nach der Abschaffung der Monopole plötzlich aktiv darum kümmern mussten ihren Kundenstamm auszubauen (bzw. zu halten) hat natürlich dazu geführt, dass ihre Vertriebs- und Verwaltungskosten massiv gestiegen sind.

- Bei der Hamburger Feuerkasse (HFK) sind die Aufwendungen für den Versicherungsbetrieb zwischen 1992 und 1998 von 11,7 Mio. DM auf 34,8 Mio. DM gestiegen. Sie haben sich also verdreifacht und dies obwohl die gebuchten Bruttobeiträge nur von 120 auf 148 Mio. DM gestiegen sind. Der Brutto-Kostensatz im selbstabgeschlossenen Geschäft ist zwischen 1992 und 1998 von 12% auf 26,5% gestiegen.

Ca. ein Drittel dieser Erhöhung der Aufwendungen für den Versicherungsbetrieb ist auf den starken Anstieg in den Provisionen der Versicherungsvertreter zurückzuführen. Diese stiegen von 1,5 Mio. DM im Jahr 1994 auf 11,6 Mio. DM im Jahr 1998.

- Bei der Bayerischen LV sind die Aufwendungen für den Versicherungsbetrieb zwischen 1993 und 1998 von 70 Mio. DM auf 152 Mio. DM gestiegen (+120%). Sie haben sich also mehr als verdoppelt und dies obwohl die Beiträge von 755 Mio. DM auf 651 Mio. DM um ca. 10% **gefallen** sind.²⁷ Der Betriebskostensatz (als Anteil der Bruttobeiträge) ist von 9% im Jahr 1993 auf 23.3% im Jahr 1998 gestiegen.

Die Provisionen für Versicherungsvertreter stiegen von 2,1 Mio. DM im Jahr 1993 auf 20,6 Mio. DM im Jahr 1998.

- Die GVBW ist aus der Fusion der Badischen Gebäudeversicherungsanstalt und der Württembergischen Gebäudebrandversicherung hervorgegangen. Im Jahr 1992 betragen die Bruttoaufwendungen für den Versicherungsbetrieb dieser beiden Unternehmen zusammen (34 + 45) = 79 Mio. DM. Im Jahr 1995 waren es bei der GVBW schon 150 Mio. DM und im Jahr

²⁷ Ein geringer Anteil des Anstiegs in den Aufwendungen für den Versicherungsbetrieb (ca. 20 Mio. DM) kann auf neue Buchhaltungsmethoden (Mitberücksichtigung von Abschreibungen) erklärt werden.

1998 190 Mio. DM. Zwischen 1992 und 1998 betrug der Anstieg also +140%²⁸. Der Bruttobetriebskostensatz ist von 18.8% im Jahr 1994 auf 24,2% im Jahr 1998 gestiegen.

Über die Hälfte des Anstiegs der Aufwendungen für den Versicherungsbetrieb ist auf die Explosion der Provisionen der Versicherungsvertreter zurückzuführen. Sie stiegen zwischen 1994 und 1998 von 1,5 Mio. DM auf 60,1 Mio. DM.

Bei der GVBW sind auch die Prämieinnahmen stark gestiegen. Im Jahr 1992 lagen die Bruttobeiträge bei (188+311) = 499 Mio. DM im Jahr 1998 waren es 782 Mio. DM. Die Beiträge habe sich also nahezu verdoppelt. Es wäre allerdings ein Irrtum, den Anstieg der Vertriebs- und Verwaltungskosten auf Bestandserhöhungen zurückzuführen. Die höheren Prämieinnahmen sind nämlich hauptsächlich dadurch zustande gekommen, dass der **Prämiensatz** stark erhöht wurde. So betrug die Versicherungssumme im Jahr 1995 2.920 Mia. DM im Jahr 1998 waren es (nur) noch 2.630 Mia. DM. Fazit: Im Jahr 1998 wurde ein kleinerer Kundenstamm mit mehr als doppelt so hohen Verwaltungskosten betreut.

Die Monopolanstalten mussten natürlich nach Wegen suchen, wie diese höheren Aufwendungen für den Versicherungsbetrieb finanziert werden konnten. Es boten sich hauptsächlich zwei Möglichkeiten an:

- a) bei den Aufwendungen für den Brandschutz sparen und/oder
- b) die Prämien erhöhen

5.2 Die Aufwendungen für den Brandschutz

Eine Versicherung, die alle Gebäude einer bestimmten Region versichert, hat einen natürlichen Anreiz dafür zu sorgen, dass viel für die Prävention getan wird. Die niedrigeren Schäden kommen ihr ja direkt in der Form niedrigerer Schadenzahlungen zugute. In der Schweiz hat dies nicht nur dazu geführt, dass die kantonalen GV sehr hohe Beträge in die Prävention investieren, und so die öffentlichen Haushalte entlasten. Sie gehen noch einen Schritt weiter und sind selber aktiv in der Prävention tätig. Es handelt sich also um integrierte Präventions- plus Versicherungsunternehmen. Ihr Erfolg und ihre Akzeptanz bei der Bevölkerung sind zum grossen Teil auf diese Doppelfunktion zurückzuführen.

In Deutschland haben die PMA die Chance verpasst sich aktiv in der Prävention zu engagieren. Sie sind aber bereit gewesen eine wesentlich höhere Brandschutzsteuer zu zahlen als die Privatassekuranz (12% für die PMA gegen 8% bei der Privatassekuranz), und die meisten PMA waren auch bei der freiwilligen Finanzierung von Präventionsmassnahmen recht grosszügig. Mit der Öffnung des Marktes mussten auch die früheren PMA nur noch die 8%ige Brandschutzsteuer zahlen, und die Anreize, freiwillige Beiträge zur Prävention zu leisten, fielen stark.

Es kam dadurch für eine Reihe Länder und Gemeinden zu schmerzlichen Ausfällen:

- Bei der Bayerischen Landesbrandversicherung sanken die Beiträge für Schadenverhütung und -begrenzung von 85 Mio. DM im Jahr 1993 auf 39 Mio. DM im Jahr 1998 (minus 55%).

²⁸ Obwohl man in den Geschäftsberichten der früheren PMA immer wieder liest, die Erhöhungen der Aufwendungen für der Versicherungsbetrieb seien „einmalig“ oder haben „investiven Charakter“ stellt man fest, dass der Trend immer nur in eine Richtung geht. Die Verwaltungskosten und insbesondere die Vertreterkommissionen steigen weiter.

- In Baden-Württemberg betragen die Beiträge an die Prävention im Jahr 1993 = 59 Mio. DM. Im Jahr 1998 brachte es die GVBW noch auf gerade 16 Mio. DM (minus 66%).

Diese Ausgaben müssen nun aus anderen Steuern finanziert werden. Wenn man sich mit der Frage beschäftigt, wieviel die Abschaffung der PMA den Bürger gekostet hat, darf man diese indirekten Zusatzkosten nicht vergessen.

5.3 Der Anstieg der Prämien

Die beste Möglichkeit, die zusätzlichen Kosten zu finanzieren bestand natürlich darin die Prämienätze direkt zu erhöhen. Da die PMA erheblich günstiger waren als die Privatassekuranz²⁹, bestand hier ein erheblicher Handlungsspielraum.

Bei den meisten PMA kam die erste massive Prämienenerhöhung schon sehr kurz nach dem Entscheid, die Monopole aufzuheben, und noch bevor die Kunden die Möglichkeit hatten, die Versicherung zu wechseln.

- Die Bayerische LV hat sich schon sehr früh auf die Abschaffung des Monopols vorbereitet. Bereits in den Jahren 1991 bis 1994 hat sie ihre Prämien um mehr als 40% erhöht. Seitdem sind sie konstant geblieben³⁰.

- In Hamburg wurden die Prämien zwischen 1992 und 1994 um 20% erhöht. Seitdem sind in kleinen Schritten noch einmal 15% dazugekommen. Insgesamt beträgt der Prämienanstieg für den privaten Hausbesitzer also 35%.

- In Baden-Württemberg stiegen die Prämien in den Jahren 1993-1995 um 60%. Im Jahr 1996 wurde der Prämienatz für die landwirtschaftlichen Gebäude um zusätzliche 20% erhöht und im Jahr 1997 wurde die Serie mit einer pauschalen Prämienenerhöhung von 12% vorläufig abgeschlossen. Insgesamt liegt der Prämienanstieg also bei ca. 75%.

Da in praktisch allen Ländern die Ausgaben für die Vertreterprovisionen und Verwaltungskosten immer weiter steigen, ist davon auszugehen, dass auch die Prämien noch weiter erhöht werden müssen.

Trotz dieser massiven Prämienenerhöhungen haben in den meisten Ländern (weit) über 90% der Kunden den früheren PMA die Treue gehalten. Die Abschaffung der Monopole ist für die betroffenen Hausbesitzer eine kostspielige Angelegenheit geworden.

5.3.1 Prämienrabatte

Schon berücksichtigt in den obigen Zahlen sind die Prämienrabatte, welche einige PMA denjenigen Kunden gewährten, die einen längerfristigen Vertrag mit ihnen abschlossen.

- Die Bayern gewährten schon im Jahr 1994 ihren Kunden einen 10%igen Rabatt, wenn sie einen 10-Jahresvertrag akzeptierten. Sie konnten diesen Schritt schon sehr früh unternehmen, da sie schon vor 1994 ihre Prämien stark erhöht hatten.

²⁹ Vgl. den Prämienvergleich in der Einleitung.

³⁰ Vgl. Geschäftsberichte der Bayerischen LV.

- In Baden-Württemberg musste das Prämienniveau sukzessive um 75% angehoben werden. Erst nachdem dieses Ziel im Jahr 1997 erreicht war, gewährte die GVBW denjenigen Kunden, die eine 5-Jahres Bindung akzeptierten, einen 5%igen Rabatt. Ca. 2/3 des Kundenstamms hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Für die Versicherung besteht der Vorteil einer solchen Bindung darin, dass sie sich für die nähere Zukunft keine Sorgen machen muss, diese Kunden an die Konkurrenz zu verlieren. Der Druck, möglichst rasch eine flächendeckende Kundenbetreuung auf die Beine zu stellen, nimmt damit etwas ab. Zu Problemen könnte es für die Versicherung allerdings kommen, wenn die Schadenquote unerwartet schnell steigt. Einige haben daher in die Verträge noch Prämienanpassungsklauseln eingebaut.

5.4 Ausblick

Auch wenn es den früheren PMA gelingen sollte, den Schwund ihrer alten Kundschaft vollständig zum Stillstand zu bringen, so wird ihr Marktanteil doch unweigerlich weiter sinken. Man schätzt, dass wegen Neubauten, dem Verkauf von Häusern etc, ca. 4% der Hausbesitzer jedes Jahr als Neukunden zu betrachten sind. Es wird den früheren PMA unmöglich sein, im Neugeschäft einen Marktanteil zu erreichen, der auch nur annähernd ihrer Position im Stammgeschäft entspricht.

Die früheren PMA hofften zwar, dass sie mit den Sparkassen, die einen erheblichen Anteil im Markt für Hypothekarkredite halten, eine besonders vielversprechende Verkaufsschiene hätten, aber diese Hoffnungen scheinen sich nur teilweise zu realisieren. Es ist offensichtlich nicht leicht, einen Bankangestellten zusätzlich auch zum Versicherungsvertreter zu machen. Die früheren PMA sind mit Angaben zu ihrem Marktanteil im Neugeschäft eher zurückhaltend. Als erste Approximation kann man wohl davon ausgehen, dass er in der Größenordnung von 50% liegt, und dass die Sparkassen (dort wo sie als Partner tätig sind) knapp die Hälfte zu diesem Ergebnis beisteuern. Es stellt sich somit die Frage, ob es den früheren PMA gelingen wird, den Kundenschwund im Stammgeschäft durch Wachstum in anderen Sparten zu kompensieren.

5.5 Andere Sparten der Gebäudeversicherung

Mit dem Fall der Monopole erhielten die früheren PMA neu die Möglichkeit, nun auch in anderen Sparten der Gebäudeversicherung tätig zu werden. Sie machten von dieser Möglichkeit auch umgehend Gebrauch, und versuchten sich als Versicherer "rund um das Haus" zu etablieren. In Anbetracht der Tatsache, dass sie schon Zugang zu praktisch allen Gebäudebesitzern haben, könnte man meinen, dass sie dabei rasch erhebliche Marktanteile gewinnen würden. Die Realität sieht anders aus. Die meisten Kunden sind zu immobil, um z.B ihre Leitungswasser- oder Glasbruchversicherung bei ihrer bisherigen Versicherung zu kündigen, und alles bei der früheren PMA zu vereinigen. Den meisten früheren PMA scheint es nur knapp zu gelingen, durch die Ausweitung ihrer Angebotspalette die Abgänge bei der Wohngebäudeversicherung zu kompensieren.

- Bei der Bayerischen LV ist das Prämieeinkommen in der Verbundenen Wohngebäudeversicherung in den Jahren 1996-1998 bei 300 Mio. DM stagniert.

- Bei der GVBW ist das Prämieeinkommen in der verbundenen Wohngebäudeversicherung zwischen 1996 und 1998 bei 420 Mio. DM stagniert.

- Bei der HFK ist das Prämieeinkommen in der verbundenen Wohngebäudeversicherung zwischen 1996 und 1998 um 10% gestiegen. Dies ist jedoch hauptsächlich auf eine 8%ige Prämienhöhung im Jahr 1997 zurückzuführen.

Betrachtet man die gesamte Periode 1994-1998 so erkennt man zwar, dass das Prämienaufkommen im Kleinkundengeschäft gestiegen ist. In allen Fällen liegt dieser Anstieg aber (zum Teil erheblich) niedriger als der Anstieg im Prämienniveau. Die Ausweitung der Versicherungspalette hat also nicht ausgereicht, um den Kundenabfluss zu kompensieren.

Auf jeden Fall kann man davon ausgehen, dass für die Gebäudebesitzer die Nachteile der höheren Prämien in der Feuer- und Sturmversicherung keinesfalls dadurch kompensiert worden sind, dass der Wettbewerb in den anderen Sparten "rund ums Haus" stark intensiviert worden wäre. Das Fazit ist klar: Die grossen Verlierer der Abschaffung der Monopole in Deutschland waren eindeutig die Hausbesitzer.

5.6 Aussichten für die Schweiz

Eine Abschaffung der kantonalen GV würde für die Schweizer Hausbesitzer eher noch schmerzhaftere Folgen haben. Es ist allerdings schwer, genaue Prognosen zu machen, da man nicht weiss, was mit den kantonalen GV geschehen würde. Zwei einfache Szenarien sollen kurz erwähnt werden:

1) Falls die kantonalen GV an die Privatassekuranz verkauft werden, so muss man davon ausgehen, dass diese die Prämien schrittweise an das Niveau in den "freien" Kantonen anpasst. Dies liegt ca. doppelt so hoch. [Eventuell würde die Anpassung nicht ganz so drastisch sein, da ein kleiner Teil des heutigen Prämien-differentials auf Unterschiede in der Schadenbelastung zurückgeführt werden kann. Vgl. von Ungern-Sternberg (1994) und (1995)].

2) Würde es den kantonalen GV gelingen, ihre Unabhängigkeit zu wahren, so müssten auch sie rasch ein schlagkräftiges Vertriebsnetz ausbauen. Wir haben gesehen, dass dies die Prämien in Deutschland relativ rasch um ca. 50% in die Höhe getrieben hat. In der Schweiz würde es mit Sicherheit um einiges mehr sein. Es gibt weder Regionalbanken noch andere öffentliche Versicherungen, an welche die kantonalen GV sich anlehnen könnten. Auch wenn die Prämien in der Schweiz nur um 40% steigen würden, wie dies in Bayern der Fall war, so entspräche dies einer Mehrbelastung für die Versicherungsnehmer von **280 Mio. Fr pro Jahr**.

Ferner haben wir gesehen, dass die früheren PMA in Deutschland ihre Beiträge für die Prävention sehr schnell an das Niveau der Privatassekuranz angepasst haben. Würden die kantonalen GV diesem Beispiel folgen, so würden dadurch den Kantonen und Gemeinden **weitere 150 Mio. Fr pro Jahr** fehlen. Insgesamt kommt man also auf **430 Mio. Fr pro Jahr**.

Auch in der Schweiz würde die Abschaffung der Monopole für Hausbesitzer und Steuerzahler also mit Sicherheit eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung bedeuten.

6 Das Industriegeschäft

Die grossen Industriekunden haben schon immer eine zum Teil erhebliche Verhandlungsmacht gegenüber den Versicherungen gehabt. Für sie entstanden durch die PMA also keine besonderen Vorteile. Im Gegenteil: Die PMA konnten ihre Prämien so kalkulieren, dass auch die Industriekunden einen fairen Beitrag zur Deckung der Fixkosten leisten müssen. Es war davon auszugehen, dass der Fall der Monopole für sie tendenziell zu niedrigeren Prämien führen würde.

Darüber hinaus haben die Industriekunden auch ein direktes Interesse, all ihre Versicherungen bei einem Anbieter zu bündeln. Einerseits erleichtert dies den Verwaltungsaufwand und andererseits verschwinden dadurch Abgrenzungsprobleme bei Eintritt eines Schadens (welcher Teil einer Fabrik gehört zum Gebäude, und welcher Teil wird zu den Maschinen gerechnet. Welche Versicherung zahlt welchen Anteil der Räumungskosten etc.)

Die PMA mussten davon ausgehen, dass ihre Industriekunden sich beim Fall der Monopole nach neuen Alternativen umschauen würden. Hinzukommt, dass auch die PMA selber vor ganz neuen Problemen standen: In der Vergangenheit konnten sie im Industriegeschäft grössere Risiken eingehen, wissend, dass sie im Falle eines aussergewöhnlichen Grossschadens die Kosten in der Form von nachträglichen Prämien erhöhungen auf ihre ganze Kundschaft hätten umlegen können. Diese Alternative war nun nicht mehr gegeben. Die Kunden können neu im Falle einer Prämienhöhung zur Konkurrenz wechseln.

Die PMA reagierten darauf, indem sie einerseits mehr Rückversicherung kauften, und andererseits ihre grossen Industriekunden nur noch als Teile von Konsortien versicherten. Dies hätte ihnen theoretisch erlauben können, ihren Marktanteil im Industriegeschäft zu erhöhen. Sie waren nun nicht mehr auf die Gebäude beschränkt. Die Entwicklung verlief jedoch anders. Die verdienten Prämien in der Feuer-Industrie-Versicherung sanken um ungefähr 20%:

- Bei der HFK sanken die gebuchten Brutto-Beiträge in der Feuer-Industrie-Versicherung von 35 Mio. im Jahr 1995 auf 28 Mio. DM im Jahr 1998.
- Bei der Bayerischen LV sanken die gebuchten Brutto-Beiträge in der Feuer-Industrie-Versicherung von 191 Mio. DM im Jahr 1995 auf 134 Mio. DM im Jahr 1998.
- Bei der GVBW sanken die gebuchten Brutto-Beiträge in der Feuerversicherung³¹ von 283 Mio. DM im Jahr 1994 auf 225 Mio. DM im Jahr 1998.

Das Industriegeschäft bereitet den früheren PMA offensichtlich erhebliches Kopfzerbrechen. Um den Prämienchwund richtig zu verstehen muss man allerdings berücksichtigen, dass zur Zeit in ganz Deutschland³² im Industriegeschäft (und in einer geringeren Masse auch im

³¹ Ein breiteres Segment, das nicht nur das Industrie- sondern auch das Gewerbegeschäft beinhaltet.

³² Also nicht nur in den Ländern, in denen es früher eine PMA gab.

Gewerbebeschäft) ein eigentlicher Preiskrieg herrscht. Das Prämienvolumen sank im Jahr 1997 von 4 Mia. DM auf 3,4 Mia. DM und im Jahr 1998 noch einmal auf 2,6 Mia. DM. Insgesamt betrug der Einbruch also 35%. Im Jahr 1999 soll sich diese Talfahrt noch fortsetzen. Bei einem so scharfen Preiseinbruch kann es durchaus die bessere Strategie sein, einen erheblichen Verlust im Marktanteil hinzunehmen, als jede Preissenkung mitzumachen, nur um letztendlich mit einem hohen Marktanteil hohe Verluste einzufahren. Es ist daher nur schwer auszumachen, wie gut sich die früheren PMA letztendlich im Industriegeschäft schlagen werden.

7 Schlussbemerkungen

Ziel dieser Arbeit war zu untersuchen, welche Lektionen die Schweiz aus dem Fall der früheren PMA in Deutschland lernen können. Wir kommen insbesondere zu folgenden Ergebnissen:

Wenn die Bundesregierung die PMA so leicht geopfert hat, so liegt das insbesondere daran, dass die Monopole zu wenig nachhaltig verteidigt worden sind. Dies hat eine Reihe Gründe:

Die Hauptgeschädigten der Abschaffung der Monopole waren die Hausbesitzer und Steuerzahler: die Hausbesitzer zahlen 5 Jahre nach der Abschaffung ca. 50% höhere Prämien; die Steuerzahler müssen einen Grossteil der Aufwendungen für die Prävention, welche früher von den PMA übernommen wurden, selber tragen. Die Abschaffung der Gebäudeversicherungsmonopole ist ein gutes Beispiel für die Erkenntnis der „neuen politischen Ökonomie“, dass in der Politik die Bedürfnisse des kleinen Bürgers in der Regel nur eine relativ untergeordnete Rolle spielen.

Überträgt man die Erfahrungen aus Deutschland auf die Schweizer Verhältnisse, so kommt man zu dem Ergebnis, dass eine Abschaffung der Gebäudeversicherungsmonopole in der Schweiz den Bürger **mindestens 430 Mio. Fr. pro Jahr** kosten würde. Die kantonalen GV haben also eine moralische Verpflichtung gegenüber ihren Kunden, sich energisch für das Fortbestehen der Monopole einzusetzen.

Die deutschen PMA haben selber zu wenig unternommen, um ihre Monopole zu verteidigen. Dies hat hauptsächlich strukturelle Gründe:

- Ihr Dachverband, der "Verband öffentlicher Versicherer" verteidigt primär die Interessen aller öffentlicher Versicherer, also auch der öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsversicherer. Die Monopoldebatte war für ihn eher ein Nebenschauplatz.
- Die meisten deutschen PMA konnten davon ausgehen, dass sie auch nach Abschaffung der Monopole als regional tätige öffentliche Versicherungen weiterbestehen würden; in Zusammenarbeit mit den anderen öffentlichen Versicherungen ihrer Region und häufig mit der finanziellen Unterstützung der lokalen öffentlichen Sparkassen. Das Beibehalten der Monopole war für sie nicht von existentieller Bedeutung.
- Nur in Baden-Württemberg boten die PMA einen umfassenden Schutz gegen Elementarschäden. Dadurch konnte eines der wichtigsten Argumente für das Beibehalten der Monopole, der kostengünstige flächendeckende Versicherungsschutz gegen sog. "unversicherbare Risiken" nicht richtig in den Vordergrund gerückt werden.

- Schliesslich haben zwar einige deutschen PMA erhebliche Beträge in die Prävention investiert, sie sind aber nie selber in der Prävention aktiv gewesen. Eines der herausragenden Merkmale der kantonalen GV ist die Tatsache, dass sie als integrierte Präventions- plus Versicherungsunternehmen tätig sind. Die erheblichen Beträge, die sie in die Prävention investieren, führen nicht nur zu einer sehr günstigen Schadenquote. Die Schweiz ist auch das Land mit der geringsten Anzahl von Brandtoten in Europa.

Für die Industriekunden war das Abschaffen der Monopole eher von Vorteil. Sie können nun "one stop shopping" betreiben, und im übrigen ihre Verhandlungsmacht dahingehend ausnützen, dass sie praktisch keine Deckungsbeiträge mehr zahlen zu den Fixkosten der Versicherungen. Diese werden immer mehr auf die Kleinkunden abgewälzt, eine Entwicklung, die man auch bei der Schweizer Privatassekuranz beobachtet.

In Anbetracht der deutschen Erfahrungen sollte es durchaus möglich sein die EU davon zu überzeugen, dass das Fortbestehen der Monopole der kantonalen GV im besten Interesse der Bevölkerung ist. Die Schweizer Privatassekuranz wird jedoch sowohl in Brüssel wie in Bern ihren ganzen Einfluss geltend machen, um die Monopole zu Fall zu bringen. Es wird interessant sein, ob auch in der Schweiz in dieser Frage auf das Wohlergehen der betroffenen Bevölkerung so wenig Rücksicht genommen wird wie in Deutschland.

Literaturverzeichnis

Bayerische Landesbrandversicherung (verschiedene Jahrgänge) „Geschäftsberichte“

Gebäudeversicherung Baden-Württemberg (verschiedene Jahrgänge) „Geschäftsberichte“

Hailbronner, K. (1991) „Rechtsstellung und Tätigkeitsbereich der öffentlich-rechtlichen Pflicht- und Monopolversicherungsanstalten in der Europäischen Gemeinschaft“ Nomos Verlag, Baden-Baden

Hamburger Feuerkasse (verschiedene Jahrgänge) „Geschäftsberichte“

Rees, R. und Kessner, E. (1999) „Regulation and Efficiency in the European Insurance Markets“ in Economic Policy, Vol. 29 S. 365-400.

von Ungern-Sternberg, T. (1994) „Die Kantonalen Gebäudeversicherungen. Eine ökonomische Analyse“ Cahier des Recherches Economiques Nr. 9405, DEEP, Université de Lausanne.

von Ungern-Sternberg, T. (1995) „Kritische Überlegungen zu dem Gutachten von Professor Schips über die Kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole“ Cahier des Recherches Economiques Nr. 9502, DEEP, Université de Lausanne.

von Ungern-Sternberg, T. (1996) „Gebäudeversicherung in Frankreich: Ein Vergleich mit der Schweiz“ Cahier des Recherches Economiques Nr. 9502, DEEP, Université de Lausanne.

von Ungern-Sternberg, T. (1997) „Die Katastrophen-Versicherung in Spanien“ Cahier des Recherches Economiques Nr. 9716, DEEP, Université de Lausanne.

von Ungern-Sternberg, T. (1998) „Gebäudeversicherung in England“ Cahier des Recherches Economiques Nr. 9815, DEEP, Université de Lausanne.

Abbildung 1

