



Stans, 27. April 2021
Nr. 231

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Joseph Niederberger, Oberdorf, und Mitunterzeichnenden betreffend Nullleiterschäden. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2020 hat das Landratsbüro dem Regierungsrat die Motion von Landrat Joseph Niederberger, Oberdorf, und Mitunterzeichnenden, betreffend Nullleiterschäden überwiesen.

1.2

Die Motion verlangt, dass Art. 39 des Gesetzes über die Nidwaldner Sachversicherung (Sachversicherungsgesetz, NSVG; NG 867.1) insofern angepasst werden soll, dass Schäden an unter Spannung stehenden elektrischen Maschinen, Geräten, Apparaten und Leitungen durch die Wirkung der elektrischen Energie selbst, durch Erwärmung infolge Überlastung oder durch Überspannung wie beispielsweise Nullleiterunterbruch versichert sind.

Für die ausführliche Begründung wird auf den Motionstext verwiesen.

1.3

Die mit der Bearbeitung betraute Justiz- und Sicherheitsdirektion hat die Nidwaldner Sachversicherung (NSV) zum Mitbericht eingeladen.

2 Erwägungen

2.1 Begriffsdefinitionen

Um eine präzise Beurteilung der Motion vornehmen zu können werden nachfolgend die verwendeten versicherungstechnischen Fachbegriffe definiert:

- a) Feuerschaden: Ein Feuerschaden wird immer durch einen Brand ausgelöst. Unter Brand ist hierbei immer ein offenes, selbständig brennendes Feuer zu verstehen, welches sich nicht am Bestimmungsort befindet (kein Nutzfeuer);
- b) Stromwirkungsschaden: Unvorhergesehener Schaden an Geräten oder Apparaten, wenn diese unter Spannung stehen und die Ursache in der Wirkung der elektrischen Energie selbst, in einer Überspannung oder in der Erwärmung durch Überlastung liegt;
- c) Nullleiterunterbruch (auch: Neutralleiterunterbruch): Physische Unterbrechung des Nullleiters der Hausinstallation; dieser Unterbruch führt zu einer verketteten Überspannung. Dies führt dazu, dass anstelle der ordentlichen 230 V bis zu 400 V Spannung in die angeschlossenen Geräte und Apparate gelangt, was diese Geräte beschädigt.

2.2 Klärung des Motionsumfangs

Entgegen der Betitelung der Motion als "Motion betreffend Nullleiterschäden" bezieht sich diese vielmehr auf die Einführung eines Versicherungsobligatoriums für sämtliche Schäden an unter Spannung stehenden elektrischen Maschinen, Geräten, Apparaten und Leitungen durch die Wirkung der elektrischen Energie selbst, durch Erwärmung infolge Überlastung oder durch Überspannung wie beispielsweise einen Nullleiterunterbruch. Zusammengefasst verlangt die Motion somit eine Erweiterung des Monopols und des Versicherungsobligatoriums für sämtliche Stromwirkungsschäden. Der Nullleiterunterbruch hingegen, ist nur eine von verschiedenen Ursachen, welche zu einem Stromwirkungsschaden führen kann.

2.3 Ausgangslage

2.3.1 Historische Entwicklung

Seit rund 130 Jahren besteht im Kanton Nidwalden eine Versicherungspflicht für Gebäude und seit bald 90 Jahren ein Obligatorium für Mobiliar in Verbindung mit dem Versicherungsmonopol der NSV. Das Monopolkonzept ist sozialpolitisch legitimiert und weist gegenüber der Versicherung im Wettbewerb gewichtige Vorteile auf (es wird hierzu auf den ausführlichen Bericht an den Landrat vom 5. September 2017 im Zusammenhang mit der Totalrevision des Sachversicherungsgesetzes verwiesen).

Da im Allgemeinen davon auszugehen ist, dass die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Bevölkerung im freien Markt am effizientesten und kostengünstigsten befriedigt werden, sind staatliche Eingriffe in den Markt (wie beispielsweise die Monopolisierung einer Tätigkeit) daher wirtschaftspolitisch grundsätzlich unerwünscht. Sie bedürfen einer besonderen Rechtfertigung. Im Hinblick auf die kantonalen Gebäudeversicherungen hat das Bundesgericht nun wiederholt festgestellt, dass das Monopol mit der verfassungsrechtlich garantierten Wirtschaftsfreiheit vereinbar ist. Dies unter anderem deshalb, weil die in Frage stehenden Versicherungsdienstleistungen für die Bevölkerung mit dem Monopolssystem wesentlich günstiger erbracht werden als durch die Privatwirtschaft. Daher besteht gemäss Bundesgericht ein zulässiges öffentliches Interesse, welches die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit rechtfertigt. Das Monopol der Gebäudeversicherungen wurde als solches auch im Rahmen des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EWG betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung (Direktversicherungsabkommen; SR 0.961.1) und in den weiteren Verträgen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit anerkannt.

Die Monopolstellung bietet der NSV betriebswirtschaftlich und regulatorisch zahlreiche Vorteile. Diese schlagen sich in den um rund 30% tieferen Prämien für die Versicherten (Private und Gewerbe) nieder (tiefere Verwaltungskosten, keine Akquisitionsaufwände, etc.). Für die Versicherten bringt die heutige Situation den Vorteil mit sich, dass sie sich auf die Versicherungsdeckung verlassen können. Im Gegensatz zu den Privatversicherern kann die NSV die Police nach einem Schadenfall nicht kündigen. Auch ist die Leistung nicht limitiert. Schliesslich haben die von der NSV unternommenen Anstrengungen in Prävention und der Intervention immer auch den Schutz des Mobiliars im Fokus; die Privatassekuranz ist im Gegensatz zur NSV dazu nicht verpflichtet.

Es ist hier aber klar darauf hinzuweisen, dass sich das Versicherungsmonopol immer darauf beschränkt, auf effiziente und preisgünstige Weise die umfassende und lückenlose Versicherung von Gebäuden und Mobilien gegen Feuer- und Elementarschäden zum Wohl und Schutze der Eigentümerschaft zu sichern. Der Gesetzgeber hat sich grosse Zurückhaltung auferlegt, weitergehende Versicherungen obligatorisch zu erklären.

2.3.2 Interkantonaler Rückversicherungsverband (IRV)

Der Interkantonale Rückversicherungsverband (IRV) springt bei Grossrisiken ein. Er versichert Schäden, die für eine kantonale Gebäudeversicherung nicht alleine tragbar sind. Durch die Mitgliedschaft beim IRV verringert sich der Kapitalbedarf der kantonalen Gebäudeversicherungen. Die gemeinsame Beschaffung von Rückversicherungen führt zu Risikodiversifikation und günstigeren Lösungen. Die solidarische Risikoteilung garantiert einen Risikoausgleich unter den Beteiligten. Dieses System macht den IRV zu einem zuverlässigen Partner der kantonalen Gebäudeversicherungen.

Da sich die allfälligen kantonalen Versicherungsmonopole schweizweit auf die Versicherung von Feuer- und Elementarschäden beschränken, bietet der IRV auch nur die Rückversicherung von solchen Feuer- und Elementarschäden an. Der IRV hat für die Rückversicherung dieser Schäden ein Referenzprodukt definiert. Das Referenzprodukt Feuer und Elementar definiert die Feuer- und Elementarschadendeckung, welche durch den Interkantonalen Rückversicherungsverband (IRV) im Feuerschaden- und Elementarschaden-Rückversicherungs-Grundvertrag abgedeckt wird. Das Referenzprodukt ist somit massgeblich für die Bezeichnung der rückversicherten Leistungen.

Das Referenzprodukt ist so definiert, dass die Abweichungen von den gesetzlichen Deckungen der einzelnen kantonalen Gebäudeversicherungen gering gehalten werden. Die dennoch vorhandenen Differenzen beruhen auf kantonalen Besonderheiten. Diese können durch den IRV im Rahmen von Rückversicherungs-Sonderverträgen abgedeckt werden. Andernfalls trägt die kantonale Gebäudeversicherung das Differenzrisiko selber. Das Referenzprodukt bezieht sich somit grundsätzlich auf das Kerngeschäft einer kantonalen Gebäudeversicherung im Monopol.

Hier ist nun festzustellen, dass der Stromwirkungsschaden im Referenzprodukt nur im Zusammenhang mit einem versicherten Ereignis als rückversicherbares Ereignis betrachtet wird. Es kann somit festgehalten werden, dass ein alleinstehender Stromwirkungsschaden (z.B. ein durch einen rein technischen Defekt verursachter Schaden) schweizweit vom IRV und von den kantonalen Gebäudeversicherungen nicht als Feuerschaden betrachtet wird. Diese Einschätzung wird auch von der Lehre geteilt, nach welcher die Stromwirkungsschäden nicht als Feuerschäden betrachtet werden (Hauswirth/Suter, Sachversicherung, Vereinigung für Berufsbildung der schweizerischen Versicherungswirtschaft, 1990, S. 154).

Rückversichert sind hingegen Schäden, welche als Folge eines versicherten Schadenereignisses gemäss kantonalem Katalog passieren (z.B. Nullleiterschäden auf Grund eines Blitzschlags, Feuers etc.).

2.4 Versicherungsangebote der Privatassekuranzen

Bei einem Grossteil der Versicherungen können die Stromwirkungsschäden im Rahmen ihrer Hausratsversicherungspolice abgedeckt werden. Diese Versicherungen weisen aber klar darauf hin, dass diese Deckung die Folgen eines technischen Defekts versichern. In ihren Feuerversicherungsprodukten schliessen diese Versicherungen – analog der Regelung der NSV – die Stromwirkungsschäden (z.B. Nullleiterunterbrüche) von der Versicherungsdeckung aus.

Als einzige Versicherungsgesellschaft wählt die Axa Versicherung einen anderen Ansatz und bezeichnet Stromwirkungsschäden als Feuerschäden. Somit kann dieses Angebot in Nidwalden nicht angeboten werden. Für haustechnische Anlagen kann der Stromwirkungsschaden aber über die Zusatzdeckung "Gebäudetechnik" in der Gebäudesachversicherung als technischer Schaden versichert werden.

Stromwirkungsschaden in Hausratversicherung oder Gebäudesachversicherung				
Versicherungsgesellschaft	J/N	Gebäude	J/N	Hausrat
Axa	J	Haustechnische Anlagen über "Gebäudetechnik"	N	In Feuerdeckung enth.
Zürich	J	Elektrokasko	J	Elektrokasko
Basler	J	Haustechnische Anlagen	J	Hausrat Kasko
Mobiliar	J	Haustechnische Anlagen	J	Hausrat Kasko
Helvetia	J	Gebäude all risks	J	Hausrat all risks
Generali	J	Immobilien technische Anlagen	J	Hausrat Kasko
Allianz Suisse	J	Gebäude Kasko	J	Hausrat Kombi
Vaudoise	J	Erweiterte Deckung	J	Erweiterte Deckung
Smile Direkt (Helvetia)	-	Keine Gebäudevers.deck.	J	Erweiterte Deckung

2.5 Exkurs: Nullleiterunterbruch

Im Durchschnitt wurden in den vergangenen 20 Jahren zwischen 1 und 3 Nullleiterunterbrüche je Jahr gemeldet. Die Versicherungsdeckung wurde durch die NSV jeweils abgelehnt. Es dürften wohl in der Vergangenheit zu noch mehr Nullleiterunterbrüche gekommen sein, diese wurden der NSV aber nicht gemeldet. Ein Grund hierfür kann sein, dass die daraus entstehenden Schäden durch die Leistungen der Privatassekuranzen gedeckt wurden.

Gemäss Auskunft der NSV waren die ihr in der Vergangenheit gemeldeten Nullleiter-Schäden bis auf ein einziges Ereignis (welches aufgrund von Korrosion in Folge Wassereintrich geschah) ausschliesslich auf ein einzelnes Produkt zurück zu führen. Die Schadenanfälligkeit dieses Bauteils ist unter den Fachleuten (Elektroinstallateure) bekannt. Dieses fehleranfällige Bauteil (Nullleitertrenner der nicht mehr existierenden Firma Weber) wurde vor über 20 Jahren letztmalig verbaut. Aufgrund der bekannten Fehleranfälligkeit wurden von der Firma Weber Umbausets bereitgestellt, welche immer noch erhältlich sind. Bei den neueren Produkten von allen Herstellern wurden diese Mängel nicht mehr festgestellt.

Aktuell wurden und werden viele dieser Bauteile ausgewechselt und durch neue Installationen ersetzt. Trotzdem sind nach wie vor noch solche Installationen vorhanden, welche ersetzt werden müssten. Bei der Sicherheitsprüfung der elektrischen Bauteile gemäss der Verordnung über elektrische Niederspannungsinstallationen (Niederspannungs-Installationsverordnung, NIV; SR 734.27) wird jeweils auf diesen Mangel hingewiesen, wenn solche veralteten Elemente verbaut sind – und mittels Hinweis im Sicherheitsnachweis (Kontrollbericht) festgehalten. Die Kontrollintervalle für die jeweiligen Installationen werden im Anhang der NIV geregelt, für Ein- und Mehrfamilienhäuser beträgt dieses beispielsweise 20 Jahre. Die Aufforderung zur Einreichung erfolgt gemäss Art. 36 Abs. 1 NIV durch den jeweiligen Netzbetreiber (im Kanton Nidwalden somit hauptsächlich durch das EWN). Solange ein Bauteil aber technisch noch einwandfrei funktioniert und die Messwerte des Stroms in Ordnung sind, kann der Elektrosicherheitsberater keine verbindliche Mängelbehebung verlangen (Bestandesschutz).

Beinhaltet ein Sicherheitsnachweis diesen Hinweis, so hat der Gebäudeeigentümer Kenntnis von der potentiellen Gefahr. Im Falle eines Schadens entsteht eine Haftung des Gebäudeeigentümers gegenüber allfälligen Mietern.

2.6 Beurteilung der Motion

Es ist festzustellen, dass die NSV einen klaren gesetzlichen Auftrag erfüllt: die obligatorische Versicherung von Feuer- und Elementarschäden. Neben der Gebäudeversicherung an sich, umfasst dieses Obligatorium auch die Versicherung des Hausrats.

Was nun genau Inhalt dieses Versicherungsobligatoriums sein muss (oder besser gesagt: sein darf) ist eine politische Frage. Wie bereits dargelegt, entstehen bei Stromwirkungsschäden in der Regel keine Feuerschäden. Die Geräte oder Installationen werden zwar auf Grund von Überspannung zerstört, aber es bricht kein Brand aus. Vielmehr handelt es sich bei diesen Schadenfällen um technische Defekte. Falls aufgrund eines solchen Ereignisses ein Brand ausbrechen sollte, würde der Feuerschaden hingegen gedeckt. Hierzu ist anzumerken, dass der NSV keine Fälle bekannt sind, in welchen z.B. ein Nullleiterunterbruch zu einem Brand geführt hätte. Weiter ist festzustellen, dass in Fällen von Stromwirkungsschäden die meisten Privatassekuranzen ein Produkt zur Deckung solcher Schäden anbieten (vgl. hierzu Ziff. 2.4 oben).

Falls nun eine gesetzliche Bestimmung im Sinne der Motion geschaffen würde, wäre grundsätzlich jeder Schaden aufgrund von Stromwirkungsschäden an elektronischen Geräten und Apparaten zu versichern. Dies würde in der Praxis bedeuten, dass der NSV grundsätzlich jedes nicht mehr funktionierende elektronische Gerät (z.B. Mixer, Computer, Waschmaschine, Backofen etc.) als Schaden angegeben werden könnte. Es wäre in der Folge Aufgabe der NSV vorfrageweise abzuklären, ob das Gerät ein mechanisches Problem hatte und defekt ist oder ob die elektronischen Teile versagt haben. Dies würde somit zu einem grossen Mehraufwand bei der NSV führen.

Weiter muss klar festgestellt werden, dass eine Einführung eines Versicherungsobligatoriums bzw. eines Monopols der NSV für Stromwirkungsschäden die Produkte eines Grossteils der Privatassekuranzen konkurrenzieren würde. Diesbezüglich hat sich der grösste Teil der privaten Versicherer in der Vergangenheit klar dafür eingesetzt, dass sich das Versicherungsobligatorium auf Feuer- und Elementarschäden gemäss heutiger gesetzlicher Grundlage beschränken soll.

2.7 Fazit

Es ist somit zusammenfassend festzustellen, dass es sich bei den von den Motionären angesprochenen Schadenfällen nicht um Feuerschäden gemäss der Lehre sowie der historisch gewachsenen und bis anhin politisch gewollten Definition des Begriffes handelt. Eine Erweiterung des kantonalen Obligatoriums bzw. Monopols auf alle Stromwirkungsschäden – ohne dass diese durch ein bereits versichertes Ereignis verursacht wurden – müsste somit als Sonderfall betrachtet werden. Eine Ausweitung des Monopols wäre zudem staatspolitisch kritisch in Frage zu stellen.

Weiter ist davon auszugehen, dass der Grossteil der aufgrund von Stromwirkung entstehenden Schäden durch Produkte der Privatassekuranz abgedeckt sind oder zumindest abgedeckt werden könnten. Die Einführung eines solchen Versicherungsobligatoriums würde somit eine Konkurrenzierung eines Grossteils der Privatassekuranzen bedeuten.

Aus diesen Gründen ist der Regierungsrat der Meinung, dass eine Ergänzung des Sachversicherungsgesetzes gemäss dem Antrag der Motionäre nicht umgesetzt werden soll. Die Motion wird somit abgelehnt.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion im Sinne der Erwägungen abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Joseph Niederberger, Oberdorf
- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) (Präsidium und Sekretariat)
- Landratssekretariat
- Nidwaldner Sachversicherung
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)
- Direktionssekretariat Justiz- und Sicherheitsdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

A. Eberli

Landschreiber Armin Eberli

