



Stans, 10. Juni 2014  
**Nr. 461**

Parlamentarische Vorstösse. Justiz- und Sicherheitsdirektion. Motion von Landrat Bruno Duss, Buochs, betreffend Änderung des Hilfsfondsgesetzes. Antrag an den Landrat

## **1 Sachverhalt**

### **1.1**

Mit Schreiben vom 12. Dezember 2013 hat das Landratsbüro dem Regierungsrat die Motion von Landrat Bruno Duss, Buochs, betreffend Hilfsfonds Nidwalden überwiesen.

### **1.2**

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

*„Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Änderung der massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen im kantonalen Hilfsfondsgesetz betreffend die ordentlichen Vergütungssätze (Art. 29), der Schadenvergütungen je Rechnungsjahr (Art. 30) sowie allenfalls anderer sich aus der Begründung der Motion ergebenden Artikel einzuleiten.“*

Begründet wird die Motion damit, dass durch die beantragten Massnahmen die Akzeptanz des Nidwaldner Hilfsfonds (NHF) in der Bevölkerung gestärkt werde. Dafür solle das Verhältnis der Abgaben und Entschädigungen von landwirtschaftlichen zu nicht landwirtschaftlichen Grundeigentümern angeglichen werden. Die Vergütungssätze seien daher so anzupassen, damit der Schaden- und Leistungsaufwand in ordentlichen, aber insbesondere auch in ausserordentlichen Jahren reduziert werde. Die Vergütung von 90 % (NHF 60% plus 30 Schweizerischer Hilfsfonds) sei eindeutig zu hoch. Zudem seien die Schadenvergütungen eines Rechnungsjahres so anzupassen, dass der Betriebsfonds erst nach einem ausserordentlichen Schadenjahr geäuft werden müsse.

### **1.3**

Die mit der Bearbeitung der Motion betraute Justiz- und Sicherheitsdirektion hat für die Beantwortung der Motion die Nidwaldner Sachversicherung NSV, den Nidwaldner Hilfsfonds NHF, den Bauernverband Nidwalden, die Landwirtschafts- und Umweltdirektion, die Finanzdirektion sowie die Volkswirtschaftsdirektion zum Mitbericht eingeladen.

## **2 Erwägungen**

### **2.1 Allgemeine Vorbemerkungen**

Der Nidwaldner Hilfsfonds NHF ist historisch der Vorläufer der Elementarschadenversicherung der NSV, welche erst 1957 eingeführt wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten Gebäude und Fahrhabe noch nicht gegen Naturgefahren versichert werden, weshalb über den Hilfsfonds Unterstützung geleistet wurde. Die Beiträge des NHF sind aber auch heute noch

eine sinnvolle Ergänzung zu den Versicherungsleistungen, wodurch ein integrales System zur Existenzvorsorge geschaffen wird.

Der Nidwaldner Hilfsfonds (Gesetz vom 24.4.1977 über die Vergütung nicht versicherbarer Elementarschäden (Hilfsfondsgesetz; NG 867.3) ist in der Bevölkerung gut verankert und anerkannt. Die professionelle und speditive Schaden-Erledigung mit erfahrenen Landschätzern hat sich bewährt und führt immer wieder zu positiven Rückmeldungen. Der Schweizerische Elementarschädenfonds attestiert der Schadenerledigung des NHF im Schweizerischen Vergleich höchste Qualität. Dieser Standard wird mit regelmässigen Schulungen und einem institutionalisierten Austausch kontinuierlich verbessert.

Schliesslich spielt der Nidwaldner Hilfsfonds im Rahmen des integralen Hochwassermanagements des Kantons eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der Schadenregulierung in Hochwasserentlastungsgebieten. Der Betriebsfonds für Hochwasserentlastungsgebiete dient der Entschädigung der Grundeigentümer, welche für die Entlastung ein Sonderopfer bringen.

## **2.2 Betroffenheit der Landwirtschaft von Elementarschäden**

Die Familien, deren Lebensgrundlage die Landwirtschaft ist und die daher auf einen intakten Boden angewiesen sind, sind von den nicht versicherbaren Elementarschäden besonders stark betroffen. Sie bewirtschaften Kulturland vom Tal bis hinauf ins Alpgebiet, wo die Gebiete den Risiken von Elementarschäden am stärksten ausgesetzt sind; sei an den Berghängen, die von Rutschungen betroffen sind, sei es im Tal mit der ständigen Gefahr von Hochwassern und Übersarungen. Anders als im Siedlungsgebiet sind das Kulturland sowie die Güterwege und Erschliessungswerke meist nicht zusätzlich geschützt. Ein effektiver Schutz wäre flächendeckend mit verhältnismässigem Aufwand kaum realisierbar. Dies auch, weil die Wiederherstellung von Kulturland günstiger und einfacher ist, als jene von Gebäude und der darin lebenden Bewohner. Trotzdem kann auch die Wiederherstellung der Wiesen besonders in den Steilhängen sehr aufwendig und mit hohen Kosten verbunden sein.

Bewirtschaftet ein Landwirt beispielsweise einen Heim- und Sömmerungsbetrieb, was in Nidwalden häufig der Fall ist, können je nach Standort schnell mehrere Kilometer Güterwege und Hektaren Kulturland betroffen sein. Da diese Werte ja nicht versicherbar sind, wäre es ohne die Unterstützung des Nidwaldner Hilfsfond für die betroffenen Bauernbetriebe kaum mehr möglich, genügend finanzielle Mittel zu beschaffen, um die Schäden wieder zu beheben. In Fällen, in denen eine Wiederherstellung der Schäden durch die Betroffenen selber nicht mehr möglich wäre, ist davon auszugehen, dass der Staat über allgemeine Steuergelder zur Kasse gebeten würde – sei es in Form von wirtschaftlicher Sozialhilfe, sei es durch eine andere Unterstützung, um die Lebensgrundlage der betroffenen Familien wiederherzustellen.

## **2.3 Zu den Gesetzesbestimmungen**

Würde der Motion Folge geleistet, wären im Wesentlichen die folgenden, vom Motionär genannten Gesetzesbestimmungen betroffen.

### **2.3.1 Art. 17 Abs. 1 Ziff. 1 NHFG (Tarifierung)**

*Art. 17 Einnahmen*

<sup>1</sup> *Dem Hilfsfonds fliessen folgende Einnahmen zu:*

- 1. eine jährliche Abgabe der Grundeigentümerinnen oder der Grundeigentümer von höchstens 0,25 Promille des Steuerwertes der im Kanton gelegenen Grundstücke; die Abgabepflicht entfällt für jene Grundstücke, die gemäss Art. 16 von der Schadenvergütung durch den Hilfsfonds ausgeschlossen sind;*  
(...).

Die Motion kritisiert die unterschiedliche Berechnung der jährlichen Abgabe der landwirtschaftlichen gegenüber den nicht landwirtschaftlichen Grundstücken und stellt fest, dass die Unterschiede aufgrund der ungleichen Bewertungsmethoden erheblich sein können.

Diese Feststellung trifft zu. Die Risikogewichtung wäre in der Theorie eine korrekte Form der Tarifierung. Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass auch in diesem System aufgrund der sehr unterschiedlichen Expositionen gegenüber den verschiedenen, letztlich allesamt nicht exakt berechenbaren Naturgefahren (Überschwemmung, Hochwasser, Sturm, Hagel, Steinschlag, Lawinen, Erdbeben etc.) gewisse Unschärfen zwischen den einzelnen Liegenschaften bestehen bleiben würden.

In der Praxis haben diese Unschärfen, die anerkanntermassen auch beim heutigen System bestehen, ohnehin kaum Auswirkungen. Praktisch alle Pflichtigen zahlen lediglich den Grundtarif von Fr. 50.- (Güterschätzung bis 1 Mio. Franken). Anstelle einer komplexen Tarifierung anhand der Risiken soll daher derzeit an der Einheitsabgabe auf der Basis der Güterschätzungswerte festgehalten werden. Im Rahmen einer künftigen Gesetzesanpassung bietet sich aber an, vertieft zu prüfen, wie mit der heute unterschiedlichen Berechnung der jährlichen Abgabe der landwirtschaftlichen gegenüber den nicht landwirtschaftlichen Liegenschaften künftig umzugehen sein wird.

## **2.4 Zu Art. 17 NHFG (Einnahmen)**

### *Art. 17 Einnahmen*

<sup>1</sup> Dem Hilfsfonds fliessen folgende Einnahmen zu:

1. eine jährliche Abgabe der Grundeigentümerinnen oder der Grundeigentümer von höchstens 0,25 Promille des Steuerwertes der im Kanton gelegenen Grundstücke; die Abgabepflicht entfällt für jene Grundstücke, die gemäss Art. 16 von der Schadenvergütung durch den Hilfsfonds ausgeschlossen sind;
2. die Erträge des Kapitals;
3. allfällige Beiträge des Bundes, des Kantons oder anderer Institutionen;
4. freiwillige Beiträge, Schenkungen und Vermächtnisse.

<sup>2</sup> Die Verwaltungskommission bestimmt die Einzelheiten der jährlichen Abgabe, insbesondere die Mindestabgabe je Grundstück sowie unter Berücksichtigung des Kapitals die Höhe der jährlichen Abgabe.

Neben den Abgaben und den Kapitalerträgen fliessen dem NHF derzeit keine weiteren Beiträge zu. Die Einnahmen werden dazu verwendet, den laufenden Schaden- und Verwaltungsaufwand zu decken. Einnahmeüberschüsse dienen dazu, den Betriebsfonds Elementarschäden soweit zu äufnen, dass damit zwei Grossschadenereignisse bewältigt werden können. Als Referenzgrösse dient dabei das Schadenjahr 2005. Das dafür benötigte Kapital beläuft sich auf gut 10 Mio. Franken.

Da dieses Kapital mit der bisherigen Abgabe bei einem durchschnittlichen Schaden- und Ertragsverlauf bereits 2016 geäufnet wäre, hat die Verwaltungskommission an der Sitzung vom März 2013 die Verwaltung beauftragt, Szenarien einer Abgabesenkung zu rechnen. Im Oktober 2013 hat die Verwaltungskommission im Rahmen der Budgetberatung entschieden, die Abgabe auf 0.05‰ bzw. Fr. 50.- zu senken. Hält die durchschnittliche Schaden- und Ertragsentwicklung an, sollte das notwendige Kapital mit dieser Senkung im Jahr 2020 erreicht werden.

Eine in der Motion geforderte Senkung der Abgabe wurde damit bereits beschlossen. Spätestens, wenn das Zielkapital erreicht ist, wird die Verwaltungskommission über eine weitere Senkung der Abgabe befinden. Auf diese Weise wird Art. 17 Abs. 2 NHFG vollzogen, wonach die Höhe der jährlichen Abgabe unter Berücksichtigung des Kapitals festzulegen ist.

Die nachfolgende Aufstellung zeigt, wie sich das notwendige risikotragende Kapital herleitet (alle Beträge in CHF tausend).

<i>Kulturlandschäden 2005:</i>	3'590	
+ <i>Waldschäden 2005:</i>	<u>   36</u>	
= <i>Originalschaden 2005:</i>	<u>3'626</u>	
=> <i>Referenzgrösse (2005er-Schaden indexiert und gerundet):</i>		<u>4'200</u>
<i>Durchschnittliche Abgabe (0.05%):</i>	620	
+ <i>Durchschnittliche Kapitalerträge (2%):</i>	<u>250</u>	
= <i>Durchschnittliche Erträge total:</i>		<u>870</u>
<i>Technischer Betriebsaufwand:</i>		<u>220</u>
<i>(Durchschnittlicher Verwaltungsaufwand [120] + Sondereffekt Grossereignis [100])</i>		
<i>Belastung ES-Fonds für erstes 2005er-Schadenereignis:</i>		<u>3'550</u>
<i>(Schaden: 4'200 ./ Erträge: 870 + Verwaltungsaufwand: 220)</i>		
<i>Bedarf ES-Fonds für zweites 2005-Schadenereignis:</i>	3'330	
<i>(Schaden: 4'200 ./ Erträge: 870)</i>		
=> <i>Notwendiger ES-Fonds für 2. Ereignis:</i>		<u>6'660</u>
<i>(Zwei Mal Bedarf von 3'300)</i>		
<i>Notwendiger ES-Fonds für zwei 2005er-Ereignisse:</i>		<u>10'210</u>
<i>(ES-Fonds für 2. Ereignis: 6'600 + Belastung aus 1. Ereignis: 3'550)</i>		

## 2.5 Zu Art. 30 NHFG (Begrenzung des Jahresschadens / stopp loss)

### Art. 30 Ordentliche Vergütungsansätze Herabsetzung

<sup>1</sup> Die Schadenvergütungen des Hilfsfonds während eines Rechnungsjahres dürfen beim Betriebsfonds für Elementarschäden jene Summe nicht übersteigen, die sich aus der Hälfte des Betriebsfonds, den Abgaben der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer des Vorjahres sowie den Erträgen des entsprechenden Kapitals des Vorjahres ergibt.

<sup>2</sup> Reicht diese Summe nicht aus, die Schäden gemäss den Ansätzen von Art. 29 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 zu entschädigen, sind sämtliche Schadenvergütungen des betreffenden Rechnungsjahres entsprechend prozentual herabzusetzen.

<sup>3</sup> Vergütungen für Schäden in Hochwasserentlastungsgebieten werden höchstens im Umfang der vorhandenen Mittel entrichtet; reichen diese Mittel nicht aus, sind sämtliche Schadenvergütungen des betreffenden Rechnungsjahres entsprechend prozentual herabzusetzen.

Die Begrenzung der Jahresschadenssumme gemäss Art. 30 Abs. 1 NHFG schützt den NHF vor der Zahlungsunfähigkeit und sie garantiert den Anspruchsberechtigten auch im Folgejahr dessen Leistungsfähigkeit. Ohne diese Begrenzung müsste der NHF noch mehr Kapital öffnen oder Rückversicherungsleistungen einkaufen. Diese Limite ist deshalb sinnvoll und angemessen.

Diese Leistungsbegrenzung ist auch dann sinnvoll, wenn die Vergütungsansätze gesenkt werden sollten. Die Höhe der Vergütungsansätze ändert nichts an der Notwendigkeit, den NHF auf einfache, transparente und kostengünstige Weise vor dem wirtschaftlichen Kollaps zu bewahren. Der in Artikel 30 NHFG definierte Mechanismus erfüllt genau diese Voraussetzungen.

### 3 Fazit

Der Nidwaldner Hilfsfonds hat sich in der heutigen Ausgestaltung bewährt. Er trägt wesentlich zu einer effizienten und effektiven Bewältigung von nicht versicherbaren Elementarschadeneignissen bei. Ohne die entsprechenden Leistungen könnten die für den Einzelnen oftmals kaum tragbaren Schäden von den betroffenen landwirtschaftlichen Familien nicht mehr behoben werden. Mithin erfüllt der Hilfsfonds auch eine wichtige soziale Rolle, indem er dort, wo Werte ausserhalb des Siedlungsgebiets weder speziell geschützt noch versichert werden können, im Schadenfall rasche Hilfe leistet. Insbesondere hilft der Fonds indem er den betroffenen Familien ihre Lebensgrundlage zurückgibt, damit sie weiterhin selber für ihren Lebensunterhalt aufkommen können.

Art. 17 NHFG verpflichtet die Verwaltungskommission, die Höhe der Abgaben unter Berücksichtigung des Kapitals festzulegen. Genau deshalb wurde beschlossen, die Abgaben zu reduzieren. Das notwendige Kapital und die Höhe der Abgaben sind jedoch keine statischen Grössen. Sie hängen vom jeweiligen Schadenverlauf und der Entwicklung der Finanzmärkte ab. Derzeit sind die Voraussetzungen günstig. Das notwendige risikotragende Kapital ist bald geöffnet und eine weitere Senkung der Abgabe in Reichweite.

Aus dem Gesagten besteht somit auch deshalb kein Revisionsbedarf, weil die günstige Entwicklung der Schäden und der Finanzmärkte derzeit ohnehin dazu verpflichten, den Forderungen des Motionärs nachzukommen. Das Leistungsniveau, der Kapitalbedarf und die Abgabenhöhe sind aufgrund der vorstehenden Ausführungen vernünftig, zeit- und sachgemäss.

### Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrat Bruno Duss, Buochs, betreffend Hilfsfonds Nidwalden abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Verwaltungskommission des Hilfsfonds für die Vergütung nicht versicherbarer Elementarschäden
- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) (Präsidium, Vizepräsidium und Sekretariat)
- Landratssekretariat
- Landrat Bruno Duss, Buochs
- Staatskanzlei
- Bauernverband Nidwalden
- Nidwaldner Hilfsfonds
- Finanzdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Landwirtschafts- und Umweltdirektion
- Justiz- und Sicherheitsdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

