

Die Zusatzversicherung im Kanton Thurgau

(1. Juli 1918 bis 31. Dezember 1925)

Von Dr. *Arnold Huber*, Sekretär des Assekuranzdepartementes
des Kantons Thurgau, Frauenfeld

I. Zweck und Ziel der thurgauischen Brandversicherungsgesetzgebung seit 1806. — Schätzungsgrundlagen. — Mittlerer Kaufswert oder Bauwert? — Massnahmen zur Verhütung von Übelständen durch die Divergenzen zwischen Bauwert und Kaufswert

Der Gedanke, Gebäulichkeiten gegen Brandschaden zu versichern, ist im Kanton Thurgau schon zu Anfang des 19. Jahrhunderts, d. h. zu einer Zeit verwirklicht worden, als er in der Schweiz kaum Fuss gefasst hatte ¹⁾. Durch Gesetz vom 13. März 1806 ²⁾ wurde im Thurgau eine Brand-Assekuranz-Anstalt eingeführt, welche die Brandgeschädigten vor der langsamen und unvollkommenen Hilfe der Mitbürger befreien und «in schneller und nachdrucksamer Unterstützung ihnen das ziemlich sichere Mittel böthe, sich von dem Schlage des Schicksals zu erholen» ³⁾. Dabei sollte die Anstalt aber nicht nur dem einzelnen einen Hauptteil seines Vermögens garantieren, den Eigentümer gegen den Verlust aufgewendeten Kapitals sicherstellen und die Gebäude zur Realhypothek erheben, sondern sie sollte zugleich zur Erhaltung des Wohlstandes im ganzen beitragen und den öffentlichen Kredit vermehren und befestigen.

Ähnliche Zwecke wie das erste thurgauische Brandassekuranzgesetz und das revidierte Gesetz vom 15. Dezember 1835 verfolgt auch das heute noch geltende Gesetz betreffend eine allgemeine Brandversicherungsanstalt für die Gebäude im Kanton (vom 23. September 1851). Zur Erreichung des vorgesehenen Zweckes der Gebäudeversicherung gehört vor allem eine entsprechende Einschätzung der Gebäulichkeiten. Auf dieser versicherungstechnischen Massnahme basiert die mehr oder weniger befriedigende Schadloshaltung der Gebäudeeigentümer bzw. der Grundpfandgläubiger bei Eintreten des Schadensereignisses.

§ 4 des geltenden Gesetzes bestimmt grundsätzlich die Vergütung des ganzen Schadens, welcher an einem versicherten Gebäude verursacht wird durch Feuer, Blitzschlag oder durch das Löschen eines benachbarten Brandes etc. Aus dem ganzen Wesen der Versicherung ergibt sich jedoch unzweideutig, dass ein Schaden

¹⁾ Mitteilungen der Vereinigung kantonalschweizerischer Feuerversicherungsanstalten. Sonder-Nummer 1926: Die kantonale Brandversicherung auf Gegenseitigkeit in der Schweiz 1805—1925.

²⁾ Sammlung der während des Zeitraumes von 1803 bis 1814 erschienenen Gesetze und Verordnungen für den Kanton Thurgau. 1830.

³⁾ l. c.

maximal bis zur Höhe der Versicherungssumme vergütet werden kann. Sieht einerseits der Gesetzgeber vor, allen Schaden zu vergüten, so hat er somit andererseits dafür zu sorgen, dass auch wirklich das ganze Risiko versichert wird, ohne dass die Gefahr einer Überversicherung, welche dem Brandgeschädigten einen Nutzen statt nur die Vergütung des wirklichen Schadens bringen würde, besteht. Die amtliche Schätzung muss weitgehende Einheitlichkeit in diesem Sinne garantieren. Damit tritt die Frage der Schätzungsgrundlage in den Vordergrund. Ohne Zweifel hat die Schätzung auf den Wert des Gebäudes abzustellen. Es ist hier nicht der Ort, auf theoretische Erörterungen über den Wertbegriff einzutreten; notwendig erweist sich aber, wie wir in der Folge sehen werden, die Unterscheidung der praktisch verschiedenartigen Wertbegriffe für die Versicherung: Das Gesetz vom Jahre 1806 bestimmte die Schätzung nach dem «mittlern Werth», ohne eine bestimmte Art des Wertes näher zu präzisieren. Das geltende Gesetz sieht in § 20 die Schätzung der Privatgebäude nach dem «mittlern Kaufswerte» vor, während bei den öffentlichen Gebäuden der «mittlere bauliche Wert» als Basis der Schätzung dienen soll.

Hält man sich den primären Zweck der Gebäudeversicherung vor Augen, so muss wohl ohne weiteres zugegeben werden, dass die Schätzung nach dem Bauwert die grösste Garantie dafür bietet, dem Versicherten das Vermögen, welches im Gebäude verkörpert ist, zu garantieren und ihm im Schadensfalle zum Wiederaufbau zu verhelfen. Dieser Anschauung wollte übrigens auch ein vom Volke am 16. Mai 1909 verworfenes neues Gesetz über die Brandversicherung von Gebäuden zum Durchbruch verhelfen, indem dieses die Einschätzung der Gebäude nach dem Bauwert grundsätzlich vorsah und als Bauwert denjenigen Betrag bezeichnet, den die Erstellung eines gleichen Gebäudes, in mässigem Anschlag, zur Schätzungszeit kosten würde, abzüglich des Minderwertes, welcher der bei der Schätzung vorhandene bauliche Zustand infolge Alters etc. gegenüber einem Neubau darbietet ¹⁾.

Die geltende Einschätzungsmethode nach dem mittlern Kaufswert bringt andererseits ebenfalls keine Nachteile, solange Kaufswert und Bauwert übereinstimmen. Einen Vorteil bringt sie aber immer dort, wo die Schätzung nicht nur für die Bemessung der Versicherungssumme, sondern auch für die Bemessung einer Belehnung massgebend sein soll, während sich die Nachteile im Schadensfall unzweifelhaft bemerkbar machen, wenn der Kaufswert merklich unter den Bauwert gesunken ist und ein Gebäude wiederaufgebaut werden soll.

Um es gleich vorwegzunehmen: beide Schätzungsarten können hinsichtlich der Heranziehung der Gebäulichkeiten zur Besteuerung zu unliebsamen Erfahrungen führen; denn nach dem thurgauischen Gesetz betreffend das Steuerwesen (vom 15. Februar 1898) ist für die Entrichtung der Vermögenssteuer für die Gebäude die Brandversicherungssumme massgebend. Erfolgt die Schätzung nach dem Kaufswert (heutiges System) und sind die Bauwerte höher, so besteht der Nachteil ungenügender Versicherung bei gerechter Besteuerung. Würde hingegen die Schätzung einheitlich nach dem Bauwert durchgeführt, so müssten die Ver-

¹⁾ Gesetzesvorlage vom 22. März 1909.

mögenssteuern für einen Betrag entrichtet werden, der zum Teil über dem wirklichen Vermögen bzw. Tauschwert oder Kaufswert stehen würde ¹⁾).

Wie oben erwähnt, werden die Vor- und Nachteile der Einschätzung nach Kaufswert oder Bauwert illusorisch, wenn diese miteinander übereinstimmen. Dies war bis zum Weltkrieg und in den ersten Kriegsjahren mehr oder weniger zutreffend. Wenn auch ohne weiteres der Ansicht Haslers ²⁾ beigepflichtet werden kann, dass die Divergenz zwischen Bauwert und Verkehrswert eine dauernde, nicht mit den Kriegsverhältnissen zusammenhängende Erscheinung ist, so war diese Erscheinung immerhin nicht derart, um auf der ganzen Linie Ungleichheiten zwischen Schätzung und Schadensleistung auswirken zu können. Hätte die Ungleichheit sich schon früher fühlbar gemacht, so wären gewiss Stimmen laut geworden, welche Abhilfe verlangt hätten. Erst die starke Verschärfung der Divergenz zwischen Kaufswert und Bauwert infolge der durch die Kriegsteuerung bedingten Erhöhung der Baupreise liess Abhilfe bzw. eine Korrektur notwendig erscheinen. Ob die Erstellungskosten eines Gebäudes zufolge der Verteuerung der Baumaterialien und der Löhne gegenüber den Vorkriegsjahren um 50 oder mehr % gestiegen waren, bleibt dahingestellt. Tatsache ist das immer grösser werdende Übertagen der Baupreise über die Verkehrswerte und das Nichtübereinstimmen der Schadensvergütungen mit dem effektiven Schaden bei der Zerstörung und dem Wiederaufbau eines Gebäudes im bisherigen Umfange. Es musste somit für Abhilfe gesorgt werden, wollte man den Zweck der staatlichen Regelung der Brandversicherung, die Brandversicherten nicht der öffentlichen Wohltätigkeit auszuliefern, getreulich befolgen. Nichtverfolgung dieses Zweckes würde einen gewaltigen Rückschritt bedeuten haben; verbot doch schon das thurgauische Gesetz vom Jahre 1806 unter Androhung von Gefängnisstrafe für einheimische und Verweisung aus dem Kanton für auswärtige Verunglückte Brandsteuersammlungen, und der Grundsatz wurde auch ins geltende Recht übernommen, dass solche Sammlungen nur in besondern Fällen vom Regierungsrat ausnahmsweise bewilligt werden konnten. Es war daher Pflicht des Gesetzgebers, für die Durchführbarkeit des Gesetzes zu sorgen und unhaltbare Zustände möglichst rasch zu beseitigen. Verschiedene Massnahmen und Wege mussten erwogen werden, um die Gebäudeversicherung im Kanton Thurgau in richtigen Bahnen zu erhalten und sich bemerkbar machende Übelstände in der Schadensvergütung zu regeln:

- a) Neuschätzungen im Rahmen der bestehenden Gesetzesbestimmungen;
- b) Änderung des bestehenden Gesetzes;
- c) Zulassung von Privatversicherungen;
- d) Einführung von Zusatzversicherungen.

a) Neuschätzungen im Rahmen des geltenden Gesetzes

Nach dem thurgauischen Gesetz betreffend eine allgemeine Brandversicherungsanstalt für die Gebäude im Kanton hat die Schätzung der Privatgebäude

¹⁾ Der verworfene Gesetzesentwurf vom Jahre 1909 hätte diese Ungerechtigkeit allerdings damit korrigiert, dass er in den Fällen, wo der Verkehrswert unter dem Bauwert stehen würde, den erstern für die Einschätzung als massgebend erklärt hätte (§ 19 des Entwurfes).

²⁾ Die Versicherung der gesteigerten Bauwerte.

nach dem mittlern Kaufswert zu geschehen. Schätzungsänderungen (Erhöhungen oder Herabsetzungen) finden unter gewissen Voraussetzungen entweder von Amtes wegen oder auf Begehren der Gebäudeeigentümer statt. Da es sich bei unsern Untersuchungen nur darum handelt, die Mittel zu prüfen, die den Versicherten bei Eintreten des Schadensfalles vor Verlusten zufolge ungenügender Schätzung bewahrt haben würden, so können wir uns darauf beschränken, die Fälle der Schätzungserhöhungen zu betrachten. Diese sind gesetzlich zulässig, wenn bei baulichen Veränderungen der Wert des Gebäudes um den achten Teil vermehrt wurde und wenn (und dies interessiert uns hier) ohne unmittelbar vorangegangene Bauten eine Schätzung zeigt, dass das Gebäude wenigstens um einen Viertel zu niedrig in der Assekuranz steht. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Wertbestimmung nicht nach dem Bauwert, sondern nach dem Kaufswert erfolgen soll. Ersterer mag somit noch so hoch sein, so ist doch dessen Berücksichtigung bei der Schätzung gesetzlich unstatthaft ¹⁾, wenn nicht zugleich auch der Kaufswert des Gebäudes gestiegen ist. Wir haben aber bereits gesehen, dass Kaufswert und Bauwert divergieren und diese Divergenz durch die Erhöhung der Baupreise in den Kriegs- und Nachkriegsjahren ungeahnte Dimensionen angenommen hat, wobei in den meisten Fällen die Bauwerte stark überwiegen und nicht selten bei Eintreten der Bauwertsteigerung ein Sinken der Kaufswerte zu beobachten war. (Stickerengebäude etc.) Auf Grund bestehender gesetzlicher Bestimmungen die notwendige Korrektur zu schaffen, war daher weder von Amtes wegen noch auf Begehren der Gebäudeeigentümer möglich, und somit musste ein anderer Ausweg gesucht werden.

b) Revision des Gesetzes

Wohl die gründlichste Korrektur der durch die Divergenz von Bau- und Verkehrs- bzw. Kaufswert entstandenen Unzukömmlichkeiten würde eine Gesetzesrevision gebracht haben, welche grundsätzlich den Bauwert als Schätzungsgrundlage erklärt hätte. Damit wären vor allem die Gebäudeeigentümer beim Wiederaufbau abgebrannter Gebäulichkeiten vor grossem Schaden bewahrt geblieben, und besondere Bestimmungen über den Wiederaufbau, die Wertbemessung für die Sicherung des Hypothekarkredites hätten vor Spekulationsbränden schützen und den sekundären Zweck der Gebäudeversicherung regeln müssen.

Die Anpassung des bestehenden Gesetzes an die veränderten Verhältnisse hätte aber trotz der auf den ersten Blick bestechenden Vorteile auch grosse Nachteile im Gefolge haben müssen. Sprungweise erhöhten sich die Baupreise, so dass die Regelung der Schätzungsfragen sich als dringend erwies. Den Gesetzgebungsapparat für die Revision des Brandassekuranzgesetzes in Funktion zu setzen, schien daher in Anbetracht des komplizierten und relativ langen Verfahrens nicht angezeigt, wollte man nicht die vom Brandunglück Betroffenen noch auf längere Zeit einer ungenügenden Schadensvergütung und der Unmöglichkeit des

¹⁾ In der Praxis mag es aber doch schon früher vorgekommen sein, dass Gebäudeschätzer nach dem Bauwert einschätzten (siehe den Bericht über die Schätzerkonferenz im Rechenschaftsbericht des Regierungsrates pro 1906).

Wiederaufbaues ihrer zerstörten Gebäulichkeiten aussetzen. Zudem hätte auch ein nur abgeändertes Gesetz der Volksabstimmung unterworfen werden müssen, so dass eine auch noch so sorgfältig ausgearbeitete Revision vielleicht analog frühern und spätern Total- oder Teilrevisionen nicht die Gnade des Souveräns gefunden hätte und daher das Ziel trotz grosser Zeitverluste nicht erreicht worden wäre.

Aber auch noch ein anderes Moment liess von der Gesetzesrevision abraten: Die blosser Änderung der Schätzungsmethode, wonach statt dem mittlern Kaufwert der mittlere Bauwert für die Assekuranz massgebend geworden wäre, hätte es mit sich gebracht, dass nach dem geltenden Steuergesetz auch die Bauwertschätzungen zur Besteuerung herangezogen worden wären. Auf die dadurch entstehenden Unzukömmlichkeiten werden wir später zurückkommen. In diesem Zusammenhang wollten wir nur auf eine weitere Schwierigkeit hinweisen, welche nicht nur eine befriedigende Gesetzesrevision kompliziert, sondern geradezu in Frage gestellt haben würde.

c) Privatversicherungen

War eine Versicherung über den mittlern Kaufwert hinaus bei der staatlichen Brandversicherungsanstalt ausgeschlossen und hatten somit die Gebäudeeigentümer die Differenz bis zum höhern Bauwert gleichsam in Selbstversicherung zu nehmen, so mochte da und dort der Gedanke auftauchen, das Risiko dieses Mehrwertes bei einer privaten Versicherungsgesellschaft zu decken. Dadurch wäre der Staat gegenüber den Versicherten einer grossen Verantwortlichkeit enthoben worden, denn die Gebäudeeigentümer hätten es in der Hand gehabt, sich selbst für den Schadensfall vorzusehen. Dieser Lösung stand jedoch das staatliche Monopol der Gebäudeversicherung entgegen, indem § 3 des Gesetzes ausdrücklich verbietet, die im Kataster der Brandversicherungsanstalt eingeschriebenen Gebäude (und im Kataster sind mit wenigen im Gesetz abschliessend aufgezählten Ausnahmen alle Gebäude aufzunehmen) ganz oder teilweise bei irgendeiner andern Brandversicherungsanstalt zu versichern.

Eine Durchbrechung des Monopols wäre somit ohne Abänderung des Gesetzes unmöglich gewesen. Auch würde sie ungeahnte Schwierigkeiten mit sich gebracht haben, die in Anbetracht der Dringlichkeit sanierender Massnahmen nicht erst hätten in Kauf genommen, festgestellt und beseitigt werden können. Eine andere Lösung musste sich daher geradezu aufdrängen in Form der

d) Zuschlagsversicherungen

In einer Abhandlung über Entwicklung, gegenwärtige Lage und Zukunft der Baunotversicherung bezeichnet Prof. Dr. phil. P. Riebesell (Hamburg) ¹⁾ die eigentliche Baunotversicherung als das Ideal der Gebäudeversicherung, weil bei ihr der Versicherte im Schadensfalle stets nach dem vollen Wert — häufig sogar Neuwert — entschädigt wird. Ein gleiches Ziel, wie diese Baunotversicherung, suchte in den Jahren 1917/18 eine Reihe schweizerischer Kantone, worunter auch der Kanton Thurgau, mit der Einführung einer sogenannten Zuschlags- oder Zusatzversicherung zu erreichen. Durch dieses System sollte — wie schon

¹⁾ Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 23. Bd., 4. Heft, S. 285 ff.

der Name sagt — ermöglicht werden, durch Zuschläge zur üblichen Kaufwert-schätzung eine Versicherung einzugehen, welche die Differenz zwischen Kaufwert und Bauwert restlos zu decken in der Lage war. Wenn auch diese Lösung der Frage auf gewisse Schwierigkeiten stiess, so konnte sie doch im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung verhältnismässig rasch und zufriedenstellend durchgeführt werden.

Wie die Zusatzversicherung im Kanton Thurgau eingeführt und durchgeführt wurde, und wie sie sich auswirkte, soll im folgenden zusammenhängend erörtert werden.

II. Einführung der freiwilligen Zuschlagsversicherung (V. O. vom 17. Mai 1918). — Frage der Verfassungsmässigkeit. — Steuerfreiheit für die Zusatzversicherung. — Bemessung der Höhe der Zusatzversicherung. — Prämienenerhebung. — Auswirkung der V. O. auf die Assekuranzsummen und auf das Ergebnis der Brandversicherungsanstalt

In der Sitzung des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 14. Mai 1918 wurde folgende, von Kantonsrat Vogt-Gut eingebrachte und begründete Motion erheblich erklärt:

«Der Regierungsrat wird eingeladen, auf dem Verordnungswege für die Zeit der durch den Krieg hervorgerufenen ausserordentlichen Verhältnisse die freiwillige Zuschlagsversicherung der kantonalen Brandversicherungsanstalt einzuführen.»

Schon mit Botschaft vom 24. Mai 1918 übermittelte der Regierungsrat dem Grossen Rat einen vom 17. Mai datierten Entwurf zu einer «Verordnung betreffend Einführung einer ausserordentlichen Zusatzversicherung bei Gebäuden», der in der Sitzung vom 1. Juli beraten und mit sofortiger Wirksamkeit genehmigt wurde.

Wie bei der Diskussion über die eingebrachte Motion war man auch bei der Beratung der Verordnung im Grossen Rate über das Bedürfnis der Einführung einer Zusatzversicherung zur Korrektur der bereits erörterten, gesetzlichen Mängel einig. Anlass zur Diskussion gab vorerst die Kompetenzfrage; bedeutete doch die vorgeschlagene Regelung eine wenn auch nur vorübergehende Abänderung gesetzlicher Bestimmungen. Im Hinblick auf die Dringlichkeit durfte jedoch § 39, Ziffer 9, der Kantonsverfassung in Anwendung gebracht werden, wonach der Regierungsrat unter Zustimmung des Grossen Rates die Befugnis zu ausserordentlichen Massnahmen hat, sofern die Zeitumstände solche zur Notwendigkeit machen und Gefahr in Verzug sein würde. Von einem Missbrauch dieser Befugnis konnte denn auch um so weniger gesprochen werden, als das Bedürfnis, die Gebäudeeigentümer vor Schaden, dem sie mit dem Fortschreiten der Teuerung immer mehr ausgesetzt waren, unbestritten war, da der Regierungsrat, ohne auf sein verfassungsmässiges Recht zu pochen, dem Grossen Rat sogar vor dem Inkrafttreten der Verordnung Gelegenheit gab, sich zur Frage zu äussern, und weil die Verordnung in ihren Grundzügen keinerlei diktatorische Massnahmen vorsah. In erster Linie sollte die Verordnung provisorischen Charakter haben. Damit schuf man die Möglichkeit der Aufhebung, sobald die Gründe ihrer Einführung hinfällig wurden. Während der regierungsrätliche Entwurf von einer Befristung überhaupt absah, befristete der Grosse Rat die Gültigkeitsdauer auf 3 Jahre,

wodurch der Zusatzversicherung eine gewisse Bewährungsfrist garantiert wurde, innerhalb welcher es möglich sein sollte, sich ein richtiges Bild von der Auswirkung zu verschaffen. Die Verordnung wollte sodann absichtlich jeglichen Zwang auf die Gebäudeeigentümer ausschliessen, indem die Eingehung einer Zusatzversicherung absolut freiwillig sein sollte. Es blieb dem freien Ermessen der Gebäudeeigentümer überlassen, in denjenigen Fällen, in denen der Kaufwert eines Gebäudes nachweisbar erheblich unter dessen Bauwert stand, für den Mehrbetrag des Bauwertes eine Zusatzversicherung zu verlangen. Um dem Abschluss von Zusatzversicherungen die Wege noch weiter zu ebnen und allen Gebäudeeigentümern die Versicherung des ganzen Risikos zu ermöglichen, wurde ferner die Steuerfreiheit für den Betrag der Zusatzversicherung durch die Verordnung garantiert. Damit sollte auch das letzte Hindernis beseitigt sein, welches davon abhalten konnte, freiwillig von der Wohltat der Versicherung der Differenz zwischen Kaufwert und Bauwert Gebrauch zu machen. Freilich begegnete diese Gewährung der Steuerfreiheit nicht geringem Widerstand im Grosse Rat; bestimmt doch § 5 c des Gesetzes betreffend das Steuerwesen ausdrücklich, dass für die Entrichtung der Vermögenssteuer für die Gebäude die Brandversicherungssumme entscheidend sei. Ausser dem Finanzchef, der aus begreiflichen Gründen anlässlich der Beratung der Verordnung im Regierungsrat und im Grosse Rat auf den Widerspruch mit dem Steuergesetz hinwies, verlangten wenige Kantonsräte, dass für die Zusatzversicherung die Staats- und Gemeindesteuern wie für die ordentliche Versicherung zu entrichten sei, indem ein anderes Verfahren jeglicher gesetzlichen Grundlage entbehrte. In formeller Hinsicht ist diesem Standpunkt eine gewisse Berechtigung nicht abzusprechen, indem das Steuergesetz nicht von einem Wert, sondern von einer zahlenmässig unzweideutig feststellbaren Höhe der Versicherung, der Versicherungssumme, spricht. Allein bei einer andern Betrachtungsweise muss die rein buchstabenmässige Gesetzesinterpretation zurücktreten. Einmal handelt es sich bei der Ausgestaltung der Zusatzversicherung um eine ausserordentliche, vorübergehende Kriegsmassnahme, welche verfassungsmässig vollständig begründet war. Sollte diese Massnahme zur vollen Auswirkung kommen und der verfolgte Zweck erreicht werden, so war ein Eingriff in das Steuerrecht der Natur der Sache nach unvermeidlich. War aber nicht der Regierungsrat gestützt auf die Kantonsverfassung schon zu einem solchen Eingriff ermächtigt, befugt, auf dem Verordnungsweg, ohne Volksbefragung, auch eine Bestimmung des Steuergesetzes vorübergehend zu entkräften, wenn es die Umstände erheischten? Wir glauben die Frage bejahen zu dürfen im Hinblick darauf, dass der Zweck der Zusatzversicherung abgeschwächt oder überhaupt verloren gegangen wäre ohne die Bestimmung der Steuerfreiheit. Betrachten wir die Frage von der materiellrechtlichen Seite, so können wir der in der regierungsrätlichen Botschaft ausgedrückten Ansicht vollständig beipflichten, «dass es sich bei dieser Zusatzversicherung nicht um eine Vermögensvermehrung handle, sondern nur um eine vorsorgliche Massnahme für den Fall eines Brandunglücks. Während die Assekuranzsumme den Verkehrswert repräsentieren soll, den der Gebäudebesitzer jederzeit als Kaufpreis realisieren kann, trifft dies bei der Zusatzversicherung nicht zu». Die Zusatzversicherung schliesst lediglich die Mehrkosten in sich, welche der Wiederaufbau eines Ge-

bäudes erfordern würde, gegenüber dem Preis, der bei einem Verkauf des Gebäudes erzielt werden konnte. Wurde beispielsweise ein im ordentlichen Schätzungsverfahren zu Fr. 50.000 versichertes Gebäude zu diesem Preis verkauft, so beträgt eben das Vermögen des Verkäufers (abgesehen von hypothekarischen Belastungen etc.) Fr. 50.000. Sollte aber das Gebäude abbrennen und in gleichem Umfang wieder aufgebaut werden, so wären zu diesem Aufbau vielleicht Fr. 70.000 aufzuwenden gewesen, so dass der Bauwert des Gebäudes diese Summe betrug. Niemand wird aber behaupten wollen, dass dadurch das Vermögen des Eigentümers um Fr. 20.000 zugenommen hatte, weil er ein gleiches Gebäude, welches vor dem Brande Fr. 50.000 Verkehrswert aufwies, in gleichem Umfange auf den gleichen Platz stellte. Wie verhält es sich aber, wenn das zu Fr. 50.000 Kaufwert geschätzte Gebäude weder verkauft wurde noch abbrannte, sondern wenn lediglich der Wiederaufbau eines gleichen Gebäudes auf Fr. 70.000 geschätzt wurde? Konnte dann die Differenz von Fr. 20.000 als Vermögenswert betrachtet werden? Im Ernste wird dies nicht behauptet werden wollen. Die Versicherung dieser Differenz bedeutete somit nicht die Versicherung einer Vermögensvermehrung, da ja nicht der Bauwert, sondern der Verkehrswert als Vermögensbestandteil anzusehen war. Von einer Gesetzesverletzung konnte deshalb nicht die Rede sein, wenn die Zusatzversicherung steuerfrei erklärt wurde. — Wäre bei Eintreten des Schadensfalles an einem mit Fr. 50.000 Kaufwert und Fr. 20.000 Mehrbauwert (Zusatzversicherung) eingeschätzten Gebäude die Schätzungssumme von total Fr. 70.000 ohne weiteres ausbezahlt worden, so hätte allerdings eine Vermögensvermehrung entstehen können, wenn das Gebäude nicht wieder aufgerichtet worden wäre. Um dies zu vermeiden und um sogenannte Spekulationsbrände, welche auf die Zusatzversicherung zurückzuführen gewesen wären, nach Möglichkeit zu verhüten, wurde die Auszahlung der Zuschlagsversicherungssumme an eine Reihe einschränkender Bestimmungen geknüpft. Einmal musste das Gebäude wieder aufgebaut werden, sodann hatte der Wiederaufbau an der alten Baustelle und innert Jahresfrist seit dem Schadensfall zu geschehen, und schliesslich musste das Gebäude mindestens seinen frühern Wert wieder erhalten. Wurde diesen Bestimmungen nicht nachgelebt, so konnte nur der nach der Verkehrsversicherung ausgemittelte Schaden vergütet werden.

Prämien und Schätzungsgebühren sah die Verordnung bei der Zusatzversicherung nach den ordentlichen Gesetzesbestimmungen vor. Ebenso konnte die versicherungstechnische Regelung auf Grund der Verordnung in möglichst einfacher Weise vor sich gehen, indem die Brandversicherungsanstalt lediglich zu gesonderter Kontrolle und Rechnungsführung verhalten wurde, während für die Einschätzung, Ausmittlung der Brandschäden etc. die Bestimmungen des Brandversicherungsgesetzes und der Vollziehungsverordnung sinngemäss Anwendung fanden. Damit war mit Ausnahme der Freiwilligkeit, der Steuerfreiheit und der Auszahlungsbedingungen die Zusatzversicherung der ordentlichen Gebäudeversicherung gleichgestellt.

Mit dieser Regelung der Zusatzversicherung hatte sich der Kanton Thurgau in den Grundzügen das System einer Reihe anderer Kantone (Zürich, Nidwalden, Schaffhausen, Aargau) zu eigen gemacht.

Die Freiwilligkeit der Zusatzversicherung kam dadurch zum beredeten Ausdruck, dass nicht etwa wie im Kanton Bern derjenige, welcher diese Form der Versicherung nicht wünschte, eine ausdrückliche Verzichtserklärung abzugeben hatte, sondern dass nur derjenige seine Gebäulichkeiten der Zusatzversicherung unterstellte, welcher sie ausdrücklich verlangte. Zudem wurde nicht nur der Brandversicherungsanstalt, sondern auch dem Versicherten das Recht eingeräumt, die Zusatzversicherung bei Einhaltung einer vierteljährlichen Kündigungsfrist auf Ende des Versicherungsjahres aufzuheben, wobei der Versicherte gegenüber dem Versicherer insofern besser gestellt war, als ihm Einzelkündigung ohne weiteres gestattet war, während die Anstalt nur kollektiv kündigen konnte, insofern nicht (und dies war der einzige Ausnahmefall) während der Dauer der Zusatzversicherung eine Erhöhung der Assekuranz aus gesetzlichen Gründen stattgefunden hatte.

Die Höhe der Zusatzversicherung richtete sich nicht wie in einer Anzahl anderer Kantone proportional nach der Höhe der bisherigen ordentlichen Versicherungssumme, sondern mit der Anmeldung zur Zusatzversicherung war auch die Anmeldung zu einer Schätzung verbunden, und im ordentlichen Schätzungsverfahren wurde sodann die Zusatzversicherungssumme bestimmt.

Die Prämien der Zusatzversicherung wurden, wie erwähnt, nach den Bestimmungen des Gesetzes erhoben, d. h. eine Differenzierung zwischen ordentlicher und Zusatzversicherung wurde nicht gemacht. Ein Grund, anders zu verfahren, wäre auch nicht vorhanden gewesen, bildet doch die Prämie das Entgelt des Versicherten an die Brandversicherungsanstalt für die Übernahme des Risikos.

Wie in allen andern Kantonen, wurde die Auszahlung der Zusatzversicherungssumme an die Bedingung des Wiederaufbaus des abgebrannten Gebäudes geknüpft, wobei es dem Regierungsrat vorbehalten blieb, die Wiederaufbaufrist von einem Jahr nach Gutfinden zu verlängern.

Das Anwachsen der Assekuranzsummen in den 10 Jahren vor der Einführung der Zusatzversicherung, d. h. in den Jahren 1908—1917, wird durch folgende Zahlen erhellt:

Jahr	Zahl der Gebäude	Assekuranzsumme Fr.	Zunahme gegenüber dem Vorjahr	
			Gebäude	Fr.
1908	33.027	343.601.415	280	17.057.025
1909	33.401	360.831.880	375	17.250.665
1910	33.835	381.364.400	434	20.532.520
1911	34.238	404.987.450	403	23.623.050
1912	34.662	425.668.690	424	20.681.240
1913	34.930	436.513.830	268	10.845.140
1914	35.056	443.457.165	126	6.943.335
1915	35.110	447.151.830	54	3.726.665
1916	35.191	451.233.030	81	4.081.200
1917	35.213	455.916.815	22	4.683.785

Daraus ergibt sich, dass in der Periode vor dem Krieg und in derjenigen während des Krieges die Erhöhungen ziemlich regelmässig waren. Die jährliche Zunahme des Assekuranzkapitals hatte sich nicht, wie vielleicht zu erwarten wäre, während der Kriegsjahre vergrössert, sondern im Gegenteil stark vermindert. Diese Tatsache zeigt schon recht deutlich, dass trotz der einsetzenden Verteuerung der Baulöhne und Baumaterialien eine Erhöhung der Assekuranzsumme nur in denjenigen Fällen vorgenommen wurde, in denen sie gesetzlich bedingt war durch Neu- bzw. Umbauten. Diese Erscheinung mag nicht nur darauf zurückzuführen sein, dass die Teuerung noch nicht lange andauerte, sondern namentlich auch darauf, dass mit ordentlichen Höferschätzungen seitens der Häuserbesitzer im Hinblick auf die Heranziehung der ganzen Schätzungssumme zur Besteuerung als Vermögenswert zurückgehalten wurde.

Unter diesen Umständen liess sich bei der Möglichkeit einer Mehrwertversicherung, welche die Steuerfreiheit garantierte und dem Gebäudeeigentümer nur die Prämienentrichtung und den Wiederaufbau im Schadensfalle zumutete, mit Inkrafttreten der Verordnung betreffend die Einführung einer ausserordentlichen Zusatzversicherung bei Gebäuden eine grosse Zahl von Anmeldungen zur Schätzung des Mehrbetrages des Bauwertes und zur Abwälzung des Risikos auf die Brandversicherungsanstalt erwarten. «Die Furcht vor einem lawinenartigen Wachstum der Zusatzversicherung war» jedoch «unbegründet», schreibt eine spätere Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat.

In der Tat wurden im ersten Halbjahre der Gültigkeit der Verordnung, d. h. vom 1. Juli bis 31. Dezember 1918, nur für 6307 Gebäude Zusatzversicherungen im Betrage von Fr. 47.722.450 abgeschlossen, d. h. für 17,86 % der am 31. Dezember 1918 überhaupt versicherten 35.282 Gebäude oder 10,03 % der ordentlichen Versicherungssumme von Fr. 475.842.270. Eine Gegenüberstellung der Zahlen für die erste dreijährige Dauer, für welche die Zusatzversicherung zunächst gedacht war, ergibt folgendes Bild:

Jahr	Gebäudezahl		%	Versicherungssumme		%
	Ordentliche Versicherung	Zusatzversicherung		Ordentliche Versicherung	Zusatzversicherung	
1918	35.282	6.307	17,86	475.842.270	47.722.450	10,03
1919	35.321	8.702	24,63	493.800.560	61.558.500	12,47
1920	35.470	11.224	31,64	528.754.430	84.133.550	15,91

Die bescheidenen Schätzungen, wonach beim Inkrafttreten der Verordnung eine durchschnittliche Zusatzversicherungssumme von einem Drittel der totalen Versicherungssumme erwartet wurde, haben somit zu hoch gegriffen. Nur für knapp $\frac{1}{3}$ der versicherten Gebäude waren bis Ende 1920 Zusatzversicherungen eingegangen, und diese betrugten nur rund $\frac{1}{6}$ der ordentlichen Assekuranzsumme. Aus diesen Verhältniszahlen lassen sich verschiedenartige Folgerungen ableiten.

Dabei ergibt sich auf Grund einer im Jahre 1923 gemachten statistischen Zusammenstellung, dass die Differenz zwischen dem Prozentsatz der zusatzversicherten Gebäude zur Zahl der überhaupt versicherten Gebäude und demjenigen der Zusatzversicherungssumme zur ordentlichen Versicherungssumme von der Verschiedenartigkeit der versicherten Risiken herrührt, weil das Zustandekommen der Differenz nur dadurch zu erklären ist, dass grösstenteils für Gebäude mit einem mittlern Schatzungswert von Fr. 20.000—50.000 die Zusatzversicherung eingegangen wurde. Die Gründe für die in den Jahren 1918—1920 verhältnismässig geringe Zahl der eingegangenen Zusatzversicherungen mit noch geringerer Schatzungssumme können teilweise nur vermutet werden. Einmal mag bei vielen Gebäudeeigentümern das Misstrauen gegen die Einführung einer noch unbekanntenen Neuerung massgebend gewesen sein; sodann muss Gleichgültigkeit, welche die Anmeldungen verzögerte und in Vergessenheit geraten liess, eine Rolle gespielt haben; ferner kann die Hoffnung auf baldiges Sinken der Baupreise nicht ohne Einfluss geblieben sein, und schliesslich wurde sicherlich mancher Hauseigentümer aus dem gleichen Grunde von der Eingehung einer Zusatzversicherung abgehalten, die ihn auch von einer ordentlichen Erhöhung der Schatzungssumme abhielt: aus Furcht vor Steuererhöhungen. Gewiss garantierte die Verordnung Steuerfreiheit der Zusatzversicherungssumme. Wer garantierte aber dem Misstrauischen dafür, dass nicht auf andere Art und Weise sein Vermögen in vermehrtem Masse zur Besteuerung herangezogen wurde, wenn seine Gebäulichkeiten erhöht versichert waren, und wer bot ihm die Gewissheit dafür, dass die Zusatzversicherung nicht doch letzten Endes gegen seinen Willen in eine ordentliche Versicherung umgewandelt würde?

Als feststehend glauben wir annehmen zu dürfen, dass die Zusatzversicherungssumme dank des Schatzungsverfahrens durch die Gebäudeschatzungskommissionen in gewissen Grenzen geblieben ist. Wie wir in der Zusammenstellung über das Anwachsen der Assekuranzsumme gesehen haben, war in den Jahren 1908—1917 darin eine gewisse Regelmässigkeit zu konstatieren. Wenn die Befürchtung gehegt wurde, die ordentliche Versicherung werde mit Einführung der Zusatzversicherung viel langsamer oder beinahe gar nicht anwachsen, so war dieser Pessimismus um so eher berechtigt, als mit einer grossen Vermehrung der Neubauten nicht zu rechnen war, und weil die Gebäudeeigentümer versuchen würden, die Höherwerte ihrer Gebäude so weit als immer möglich unter die steuerfreie Zusatzversicherung zu bringen statt unter die zur Vermögenssteuer heranziehbare ordentliche Versicherung. Diese Erwartung hat sich aber nicht erfüllt, indem bei Erledigung der Begehren auf Zusatzversicherung in vielen Fällen auf gleichzeitige Erhöhung der ordentlichen Versicherungssumme gedrängt wurde, insofern diese unter dem wahren Kaufwert stand und soweit auf Grund des Gesetzes eine ordentliche Schätzungserhöhung von Amtes wegen eintreten musste, bevor durch Gewährung einer Zusatzversicherung den veränderten Bauwerten Rechnung getragen werden konnte. Mit Vergnügen konstatierte daher die regierungsrätliche Botschaft vom 12. Mai 1921 an den Grossen Rat, dass, was fortgesetzte Erinnerung der Behörden an § 22 des Assekuranzgesetzes nicht zustande gebracht, wenigstens teilweise die Zusatzversicherung erreicht hat, nämlich die vermehrte Anpassung der

ordentlichen Versicherungssumme an den wahren Wert der Gebäulichkeiten. Diese ordentliche Erhöhung der Versicherungssummen betrug ¹⁾):

Jahr	Zahl der Gebäude	Assekuranzsumme Fr.	Zunahme gegenüber dem Vorjahr	
			Gebäude	Fr.
1918	35.282	475.842.270	69	19.925.455
1919	35.321	493.800.560	39	17.958.290
1920	35.470	528.754.430	149	34.953.870

Die Einführung der Zusatzversicherung hat somit nicht nur keine Verlangsamung oder gar eine Stagnation der ordentlichen Schätzungserhöhungen gebracht, sondern eine überraschende Vermehrung, welche dem Fiskus teilweise wieder einbrachte, was ihm auf der andern Seite durch die Steuerfreiheit der Zusatzversicherung scheinbar vorenthalten wurde.

Überdies hat auch die Brandassekuranzanstalt in der Periode 1918—1920 mit der Zusatzversicherung befriedigende finanzielle Ergebnisse erzielt. Die auf den Zusatzversicherungen bezogenen Prämien und die auf diese Versicherungsart entfallenden Brandschadensvergütungen betragen:

Jahr	Prämien ¹⁾ Fr.	Brandschadensvergütung (ohne Abzug des Anteils des Rückversicherers) Fr.
1918 (VII.—XII).	24.956, 37	—
1919.	64.083, 35	760, —
1920.	88.517, 20	56.872, —
Total	177.556, 92	57.632, —

Wenn auch zu berücksichtigen ist, dass vom Bruttoüberschuss von rund Fr. 120.000 noch die Rückversicherungsprämien im Betrage von Fr. 83.081, 10 sowie die Verwaltungskosten in Abzug zu bringen sind, so ergibt sich immerhin ein erklecklicher Überschuss zugunsten der Brandassekuranzkasse.

Die Ausmittlung der *Schadensersatzleistung* im Brandfalle hatte nach den Bestimmungen der Verordnung sowohl auf Grund der Bauwertversicherung wie auch auf Grund der Verkehrswertversicherung zu erfolgen. Bei Totalschäden war diese Leistung der Versicherung insofern leicht zu ermitteln, als zur ordentlichen Versicherungssumme die Zusatzversicherungssumme zur Auszahlung gelangen konnte, sobald der Wiederaufbaupflicht Genüge geleistet war. Schwieriger ge-

¹⁾ Vergleiche auch die Zusammenstellung auf S. 357 für die 10 Jahre vor der Einführung der Zusatzversicherung.

²⁾ Die Zahlen entstammen den Jahresrechnungen der Brandassekuranzanstalt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Prämien jeweils für das verflossene Jahr erhoben werden, so dass die hier gegebenen Ziffern pro 1918 erst in der Rechnung pro 1919 zu finden sind.

staltete sich die Schadensausmittlung bei Teilschäden; denn auch bei Teilschäden an Gebäuden, welche mit Zusatzversicherung versehen waren, hatte in jedem Falle ein Teil der Brandschadensvergütung auf Rechnung der Zusatzversicherung zu geschehen. Es war somit nicht angängig, aus der Zusatzversicherung nur denjenigen Schaden zu decken, welcher die ordentliche Versicherungssumme überstieg. Damit sollte bei Ausmittlung der Brandschadenssumme der auf dem Objekt entstandene Schaden am Verkehrswert und der Schaden am Bauwert geschätzt werden, wobei dann der Schaden am Verkehrswert aus der Kaufwert- bzw. ordentlichen Versicherung gedeckt werden sollte und der Mehrbauwert aus der Zusatzversicherung. Dieses Schätzungsverfahren hätte je nach der subjektiven Einstellung der Schätzer in den verschiedenen Landesgegenden (Bezirken) zum Kaufs- oder zum Bauwert zu regionalen Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten führen müssen. Die Praxis beschritt daher (bewusst oder unbewusst bleibt dahingestellt) einen einfachern Weg, indem die Gebäudeschätzer lediglich den Gesamtschaden im Rahmen des Bauwertes, welcher im Maximum durch die ordentliche Versicherungssumme plus Zusatzversicherungssumme repräsentiert wurde, ausmittelten. Der Brandversicherungsanstalt blieb es sodann überlassen, die Verteilung auf die ordentliche Versicherungssumme und auf die Zusatzversicherungssumme vorzunehmen, d. h. nebst der sofort fälligen Versicherungssumme den auf die Zusatzversicherung entfallenden Betrag, der vor Erfüllung der Wiederaufbauklausel nicht ausgerichtet werden konnte, festzulegen. Dieser Verteilungsmodus wurde so gewählt, dass die Schadenssumme aus der Zusatzversicherung zur ordentlichen Schadenssumme in proportionalem Verhältnisse stand wie die beiden Versicherungssummen zueinander. Er hatte den Vorteil der Einfachheit und führte in seiner Durchführung zu keinerlei Inkonvenienzen; denn durch die schätzungsmässige Festlegung der Zusatzversicherung war auch das wirkliche Verhältnis zur ordentlichen Versicherung entsprechend festgelegt, so dass die Fehlergrenzen nur geringe sein konnten.

Die Auswirkung der Verordnung betreffend die Zusatzversicherung vom 17. Mai 1918, in Kraft getreten am 1. Juli 1918, darf nach all dem Gesagten als günstig bezeichnet werden. Wenn auch von 185 Brandgeschädigten mit einem Schadensbetrag von Fr. 517.575 nur 7 Gebäudeeigentümer (= 3,78 % der Schäden) Fr. 57.632 (= 11,13 % der Schadenssumme) aus der Zusatzversicherung direkten Nutzen gezogen haben, so war doch der indirekte Nutzen mit bezug auf die Sicherheit der Gebäudeeigentümer unbestritten. Der Staat und auch die Öffentlichkeit waren einer grossen Sorge enthoben, und die Brandassekuranzanstalt konnte sich dank des Systems der Einschätzung, der Prämienhebung und der Schadensvergütung über nachteilige oder gar ruinöse Folgen nicht beklagen.

III. Verlängerung der Zusatzversicherung (V. O. vom 18. Juni 1921). — Änderungen gegenüber der bisherigen Regelung. — Entwicklung des Versicherungsbestandes. — Auswirkungen

Die Gültigkeit der Verordnung vom 17. Mai 1918 war durch den Grossen Rat ab 1. Juli 1918 auf drei Jahre befristet worden, so dass Aufhebung der Zusatzversicherung per 30. Juni 1921 unseres Erachtens ohne Kündigung möglich ge-

wesen wäre, während nach § 1 der Verordnung eine *vorzeitige* Aufhebung nur auf Ende des Versicherungsjahres, welches mit dem Kalenderjahr zusammenfällt, nach vorangegangener vierteljährlicher Kündigung zulässig war. Der in der regierungsrätlichen Botschaft vom 12. Mai 1921 an den Grossen Rat über die Verordnung betreffend eine ausserordentliche Zusatzversicherung bei Gebäuden erwähnte Widerspruch zwischen § 1 und § 6 der Verordnung vom 17. Mai 1918 war somit nur scheinbar, denn keine Bestimmung hätte die Assekuranzanstalt hindern können, die Zusatzversicherung schon am 30. Juni 1919 per Ende 1919 oder am 30. Juni 1920 per 31. Dezember 1920 zu kündigen. Die Verordnung hatte provisorischen Charakter; das Provisorium war zum vorneherein auf drei Jahre befristet, um rechtzeitige Aufhebung der ausserordentlichen Kriegsmassnahme zu garantieren, und die Kündigungsmöglichkeit durfte daher im Rahmen dieser Frist angenommen werden. Bei einer Kündigung auf Ende des Jahres 1920 oder gar schon 1919 hätten die Behörden sich über diese Frage in einem Zeitpunkt schlüssig machen müssen, zu dem die Zusatzversicherung erst sehr kurze Zeit bestanden hätte und zu dem ein richtiges Bild mit Bezug auf die Brandschäden nicht möglich gewesen wäre. Trotz Beendigung des Weltkrieges hatten aber auch die Verhältnisse, welche zur Einführung der Zusatzversicherung geführt hatten, sich keineswegs gebessert. Es war daher nicht verwunderlich, wenn vom Kündigungsrecht nicht nur kein Gebrauch gemacht, sondern wenn schon frühzeitig auf Beibehaltung der Institution bedacht genommen wurde.

Mit bereits erwähnter Botschaft vom 12. Mai 1921 unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat daher eine Verordnung, welche sich auf die Revision der §§ 1 und 6 der bestehenden Verordnung beschränkte. Darnach durften vom 1. Juli 1921 an keine neuen Zusatzversicherungen mehr gewährt werden. Die frühern Zusatzversicherungen sollten nur bis 31. Dezember 1922 (Mitternacht) in Kraft bleiben, und eine Aufhebung der Zusatzversicherung konnte beidseitig auf 31. Dezember 1922 auf vierteljährliche Voranzeige hin erfolgen.

In seiner Sitzung vom 18. Juni 1921 hat der Grosse Rat diese abgeänderte Verordnung genehmigt, jedoch unter Ansetzung einer vorläufigen Gültigkeitsdauer bis 31. Dezember 1923 und dementsprechender Verlegung des Inkraftbleibens der frühern Zusatzversicherungen und der Aufhebungsfrist auf 31. Dezember 1923.

Mit dieser Verordnung wurde der erste Schritt zur Rückkehr zum gesetzmässigen Zustand gemacht, indem neue Zusatzversicherungsbegehren nach dem 1. Juli 1921 nicht mehr berücksichtigt werden durften. «Wer für sein schon bestehendes Gebäude eine Zusatzversicherung für nötig erachtete, hatte in den drei vergangenen Jahren Zeit genug, dies zu tun. Wer sich mit dem Besinnen über die Zusatzversicherung bis nach dem 1. Juli 1921 Zeit liess, kann sich nicht beklagen, wenn die Gelegenheit verpasst ist», motivierte der Regierungsrat kurz und bündig diese Massnahmen mit dem weitern Hinweis darauf, dass für Neubauten die Zusatzversicherung überhaupt nicht in Betracht komme, weil die Gebäudeschätzer angehalten worden seien, bei Neubauten den Bauwert als Assekuranzwert anzunehmen.

Eine Erhöhung der Zusatzversicherungssumme war somit nur noch im Jahre 1921 für den Zeitraum vom 1. Januar bis 30. Juni zu erwarten, während für die

Jahre 1922 und 1923 mit einem Rückgang zu rechnen war, der einerseits daraus resultierte, dass eine Anzahl Zusatzversicherungen gekündigt und aufgehoben oder in die ordentliche Versicherung umgewandelt wurden, oder dass die Zusatzversicherung mit dem Untergang einzelner Gebäude aufhören musste.

Die ordentliche Versicherung und die Zusatzversicherung entwickelten sich in den Jahren 1921—1923 wie folgt:

Jahr	Gebäudezahl		%	Versicherungssumme		%
	Ordentliche Versicherung	Zusatzversicherung		Ordentliche Versicherung	Zusatzversicherung	
1921	35.459	12.780	36,04	553.801.380	95.438.100	17,23
1922	35.622	12.563	35,26	566.701.230	94.777.600	16,72
1923	35.816	12.631	35,26	580.382.980	93.777.500	16,15

Der erwartete Rückgang ist, wie aus obiger Zusammenstellung ersichtlich, im Jahre 1922 tatsächlich eingetreten, indem gegenüber dem Vorjahr 217 Gebäude weniger unter der Zusatzversicherung standen und auch die Zusatzversicherungssumme um Fr. 660.500 zurückging. Ende 1923 betrug die Zusatzversicherungssumme Fr. 1.000.100 weniger als Ende 1922, während die Zahl der Gebäude um 68 zugenommen hatte. Diese Zunahme resultierte nicht etwa aus einer Umgehung bestehender Vorschriften, welche das Eingehen neuer Zusatzversicherungen nicht mehr vorsahen, sondern aus der Tatsache, dass die Verordnung vom 12. Mai 1921 schon vor Ablauf der vorgesehenen Gültigkeitsdauer, d. h. vor dem 31. Dezember 1923 abgeändert wurde, wodurch vom 6. September 1923 an unter gewissen Bedingungen neuerdings Zusatzversicherungen abgeschlossen werden konnten. Dadurch vermochte sich die Gebäudezahl wieder über den Stand vom 31. Dezember 1922 zu erheben, während die Versicherungssumme den vorjährigen Stand noch nicht wieder erreicht hatte.

Im übrigen traten entsprechend der Absicht der Verordnung vom Jahre 1921 im Bestand der Zusatzversicherungen gegenüber demjenigen der ordentlichen Versicherung geringe prozentuale Schwankungen ein. Der gewollte Stillstand war erreicht und ein kleiner Rückgang bereits zu konstatieren. Ob dadurch die ordentliche Versicherung wesentlich beeinflusst wurde, ist nicht leicht festzustellen und mag am ehesten aus dem Vergleich der weiter oben gegebenen Zahlen pro 1908 bis 1917 und 1918—1920 mit den folgenden Daten hervorgehen.

Jahr	Zahl der Gebäude	Assekuranzsumme	Zunahme gegenüber dem Vorjahr	
			Gebäude	Fr.
1921	35.459	553.801.380	11 (-)	25.046.950
1922	35.622	566.701.230	163	13.899.850
1923	35.816	580.382.980	194	13.681.750

Aus diesen Zahlen ergibt sich die interessante Tatsache, dass mit dem Aufhören der Gewährung neuer Zusatzversicherungen die Zunahme der ordentlichen Versicherungssumme gegenüber den Vorjahren geringer wurde. Dies mag einerseits daraus erklärt werden, dass diejenigen Gebäudebesitzer, welche eine Höherversicherung ihrer Gebäulichkeiten als notwendig erachteten, rechtzeitig von der Zusatzversicherung Gebrauch machten oder ordentliche Versicherungserhöhungen eingingen, und andererseits mag sich der Umstand geltend gemacht haben, dass die Gebäudeschätzer infolge Wegfalles neuer Zusatzversicherungsschätzungen weniger Gelegenheit hatten, auf Erhöhung der ordentlichen Schätzungen zu dringen.

Bei einer Rückversicherungsprämie von total Fr. 122.745, 55 war das finanzielle Ergebnis während dieser II. Periode für die Brandversicherungsanstalt nicht so vorteilhaft wie dasjenige der I. Periode der Zusatzversicherung. Eine Gegenüberstellung der Prämieinnahmen und der Schadensvergütungen aus Zusatzversicherungen ergibt folgendes Bild:

Jahr	Prämien	Brandschadensvergütung (ohne Abzug des Anteils des Rückversicherers)
1921.	100.596, 35	25.580, —
1922.	99.846, 25	14.854, —
1923.	98.828, 15	30.050, —
Total	299.270, 75	70.484, —

Die Schadenssumme von Fr. 70.484, — verteilt sich unter 18 Gebäudeeigentümer, d. h. wie in der vorgängigen Periode waren von den 301 Brandgeschädigten nur 5,98 % zusatzversichert, und von der Totalschadenssumme von Fr. 960.635, 15 entfielen nur 7,23 % auf die Zusatzversicherung¹⁾.

IV. Nochmalige Verlängerung (Grossratsbeschluss vom 6. September 1923). — Erneute Zulassung von Zusatzversicherungsabschlüssen. — Auswirkungen. — Versuche, die steuerfreie Zusatzversicherung in eine gesetzliche Form umzuwandeln. — Definitive Aufhebung der Zusatzversicherung auf 31. Dezember 1925. — Umwandlung von Zusatzversicherungen in die ordentliche Versicherung. — Der jetzige Zustand und Aussichten

Hatte schon im Jahre 1921 derselbe Grosse Rat, welcher entgegen dem ursprünglichen Vorschlag des Regierungsrates die Zusatzversicherung auf 3 Jahre befristet haben wollte, von sich aus eine Verlängerung dieser Institution bis Ende 1923 beschlossen, so blieb es ihm vor Ablauf der Gültigkeitsdauer der Verordnug

¹⁾ Von den 18 Brandgeschädigten verzichteten vier auf den Wiederaufbau, so dass damit die Auszahlung der auf die Zusatzversicherung entfallenden Schadenssumme von Fr. 15.966 zugunsten der Brandassekuranzanstalt und des Rückversicherers hinfällig wurde.

vom 18. Juni 1921 nochmals vorbehalten, eine Verlängerung der Zusatzversicherung zu dekretieren.

Entgegen einem Gesuche des Verbandes thurgauischer Haus- und Grundeigentümervereine um Verlängerung der Zusatzversicherung bis Ende 1924 wegen der gegenüber der Vorkriegszeit noch um 70 % höhern Gestellungskosten der Gebäude und wegen der Gefahr grossen Schadens der Brandgeschädigten bei Teil- und Totalbränden beschloss der Regierungsrat unterm 7. Mai 1923 Aufhebung der Zusatzversicherung und ersuchte den Grossen Rat um Genehmigung dieses Beschlusses. Dabei verschloss sich der Regierungsrat keineswegs der Einsicht, dass für die angestrebte Verlängerung der Zusatzversicherung zahlreiche und wichtige Gründe sprechen. Andererseits aber war für den Aufhebungsbeschluss die Voraussicht massgebend, dass auch Ende 1924 die Baupreise immer noch beträchtlich über den Vorkriegspreisen stehen würden, und dass auch dann die Aufhebung der Zusatzversicherung nicht ohne Widerspruch bleiben dürfte. Sodann befürchtete der Regierungsrat das Platzgreifen einer gewissen Unsicherheit bei den Versicherten und den Gebäudeschätzern; ferner eine Benachteiligung derjenigen, welche mit dem Aufhören der Zusatzversicherung auf Ende 1923 in guten Treuen gerechnet und die Zusatzversicherungssumme ganz oder teilweise in die ordentliche Versicherung umgewandelt hatten, und schliesslich erachtete er den Übergang immer schwieriger, indem die Versicherten auch im Jahre 1924 mit der weitem Möglichkeit der Verlängerung der Zusatzversicherung rechnen könnten, wodurch dann die Neueinschätzung auf den 1. Januar 1925 ausserordentliche Schwierigkeiten mit sich bringen würde. Diesen Argumenten verschloss sich der Grosse Rat und beschloss unterm 6. September 1923, den in der Verordnung vom 12. Mai 1921 festgesetzten Endtermin für die Dauer der Zusatzversicherung bis zum 31. Dezember 1925 um Mitternacht zu verlängern. Auf diesen Zeitpunkt aber sollte ohne weitere Kündigung die definitive Aufhebung sämtlicher Zusatzversicherungen ins Auge gefasst werden.

War mit der Verordnung vom 21. Mai 1921 das Eingehen neuer Zusatzversicherungen nicht mehr zulässig gewesen, so gestattete die abgeänderte Verordnung bis zum 31. Dezember 1924 neuerdings die Errichtung von Zusatzversicherungen, immerhin unter den einschränkenden Bestimmungen, dass nur Gebäude, welche vor dem 1. Juli 1918 erstellt worden waren, mit Zusatzversicherungen belegt werden konnten und solche neuen Zusatzversicherungen nur in der Höhe von 30 % der ordentlichen Versicherungssumme eingegangen werden durften.

Unter der Aera dieser Verordnung gestaltete sich die Gebäudeversicherung wie folgt:

Jahr	Zahl der Gebäude	Assekuranzsumme Fr.	Zunahme gegenüber dem Vorjahr	
			Gebäude	Fr.
1924.	36.413	609.976.060	597	29.593.080
1925.	36.440	644.318.060	27	34.342.000

Der Grund der ausserordentlich grossen Zunahme des Assekuranzkapitals mag einerseits in der Wiedergestattung neuer Zusatzversicherungen, welche, wie bereits erwähnt, auch gewöhnliche Schätzungserhöhungen im Gefolge haben, zu suchen sein; andererseits mag trotz mehrfach vergeblicher Versuche des Regierungsrates, die Zusatzversicherung aufzuheben, beim Publikum die richtige Erkenntnis Platz gegriffen haben, dass mit der in der Verordnung vorgesehenen definitiven Aufhebung der Zusatzversicherung doch endlich Ernst gemacht werden müsse, und dass durch die rechtzeitige Umwandlung in die ordentliche Versicherung allen Eventualitäten vorgebeugt werde. Zur Erhöhung der ordentlichen Versicherungssumme mag aber auch noch der Umstand beigetragen haben, dass bei vielen Hauseigentümern mit dem Erfolg einer eingereichten Motion und der spätern Volksabstimmung über ein Gesetz, welches nur die teilweise Besteuerung des Assekuranzkapitals vorsehen sollte, gerechnet wurde. Ohne hierauf weiter einzutreten, dürfte es in diesem Zusammenhange genügen, noch die Entwicklung der Zusatzversicherung mit der ordentlichen Versicherung zu vergleichen:

Jahr	Gebäudezahl		%	Versicherungssumme		%
	Ordentliche Versicherung	Zusatzversicherung		Ordentliche Versicherung	Zusatzversicherung	
1924	36.413	12.444	34, ₁₇	609.976.060	92.533.500	15, ₁₇
1925	36.440	11.421	31, ₄₄	644.318.060	85.350.700	13, ₂₄

War mit der Wiedergewährung neuer Zusatzversicherungen Ende 1923 eine leichte Zunahme in der Zahl der zusatzversicherten Gebäude zu konstatieren, so zeigte sich schon im Jahre 1924 eine Abnahme, die im Jahre 1925 noch bedeutender war und nahezu den Stand von Ende 1920 erreichte.

Das finanzielle Ergebnis aus den Zusatzversicherungen ist für die beiden Jahre 1924 und 1925 folgendes:

Jahr	Prämien	Brandschadensvergütung (ohne Abzug des Anteils des Rückversicherers)
1924.	97.316, 15	93.858, —
1925.	90.006, 35	50.470, —
Total	187.322, 50	144.328, —

Dabei beträgt die Rückversicherungsprämie Fr. 57.214, 50 und der Anteil des Rückversicherers an den Brandschäden Fr. 65.466, —, so dass bei Berücksichtigung der nichtausbezahlten Schadensvergütungen infolge Verzichts auf den Wiederaufbau im Betrage von Fr. 13.395, — der Reingewinn der Brandassekuranzanstalt (ohne Verwaltungskosten) sich auf rund Fr. 65.000, — beläuft.

Von der Einsicht geleitet, dass die Entrichtung der Vermögenssteuer für die Gebäude auf Grund der Brandversicherungssummen aus der im Anfang bereits auseinandergesetzten Schatzungsweise in weitaus den meisten Fällen eine Härte bedeutet, wurde schon im Jahre 1923 im Grossen Rate eine Motion eingebracht, welche die Möglichkeit ausreichender Versicherung ohne Rücksicht auf die Besteuerung propagierte, d. h. der Assekuranzwert sollte vom Steuerwert getrennt werden. Durch Abänderung des Steuergesetzes und des Assekuranzgesetzes sollte das Ziel erreicht und die bisher durch die Verordnungen dekretierte steuerfreie Zusatzversicherung in eine gesetzliche Form umgewandelt werden. Es würde zu weit führen, den Werdegang der Motion und des nachfolgenden Gesetzesentwurfes sowie der Vorlage des Gesetzes betreffend Abänderung des Gebäudeversicherungs- und des Steuergesetzes näher zu betrachten. Es genügt, diese Bestrebungen zu erwähnen, da mit der Annahme des Gesetzes die Zusatzversicherung ohne weiteres hinfällig geworden und deren Vorteile, bis zu einem gewissen Grade wenigstens, weiter bestehen geblieben wären. Allein in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1925 wurde die Gesetzesvorlage mit schwachem Mehr verworfen.

Wenn auch anlässlich der Verlängerung der Zusatzversicherung vom 6. September 1923 auf 31. Dezember 1925 die definitive Aufhebung sämtlicher Zusatzversicherungen beschlossen wurde und zufolge dieser Verordnung, die gewissermassen bereits eine Kündigung in sich schloss, im Laufe des Jahres 1925 über 1000 Zusatzversicherungen in die ordentliche Versicherung umgewandelt wurden, erfolgte nach obigem Abstimmungsergebnis nochmals ein Versuch, den bisherigen Zusatzversicherungen auch weiterhin Geltung zu verschaffen und sogar die Errichtung neuer Zusatzversicherungen zu ermöglichen. Allein der Grosse Rat erklärte in seiner Sitzung vom 29. Dezember 1925 die eingebrachte Motion als nicht erheblich. Die Zusatzversicherung im Kanton Thurgau war daher mit dem 31. Dezember 1925 aufgehoben, und mit dem 1. Januar 1926 wurde eo ipso der ordentliche Zustand, wie er vor dem 1. Juli 1918 bestanden hatte, wieder hergestellt.

Der Übergang zur frühern Ordnung der Dinge hatte nicht die Schwierigkeiten mit sich gebracht, wie sich vielleicht befürchten liess. Schon durch die Verordnung vom 6. September 1923 waren die Gebäudeeigentümer auf die Aufhebung der Zusatzversicherung aufmerksam gemacht worden. Da eine Neuschätzung der über 11.000 Gebäude, welche Ende 1925 noch zusatzversichert waren, innert wenigen Tagen aber ein Ding der Unmöglichkeit gewesen wäre, andererseits aber der Staat bzw. die Brandassekuranstalt die Verantwortung nicht auf sich nehmen konnte, von einer Stunde auf die andere einen Gebäudewert von über 85 Millionen Franken von der Versicherung zu entblößen, wurden durch Publikation in sämtlichen Zeitungen des Kantons die Gebäudeeigentümer auf das schon in der Verordnung angekündigte Aufhören der Zusatzversicherung aufmerksam gemacht, ihnen aber gleichzeitig die Möglichkeit gegeben, durch mündliche oder schriftliche Anmeldung beim Gemeindeammannamt bis zum 31. Dezember (d. h. innert 2 Tagen) den kostenlosen Zuschlag der ganzen oder auch nur der teilweisen Zusatzversicherungssumme zur ordentlichen Versicherungssumme zu verlangen.

Wie die Eingehung der Zusatzversicherung auf vollständiger Freiwilligkeit beruhte, so sollte auch die Umwandlung auf vollständig zwanglose Art geschehen können. Für 2484 Gebäude mit einer Zusatzversicherungssumme von Fr. 19,937,100 wurde von dieser Vergünstigung Gebrauch gemacht, während für die übrigen 8937 Gebäude auf die Versicherung eines Assekuranzwertes von Fr. 65.413.600 verzichtet wurde. Dieser Verzicht mag teilweise freiwillig, teilweise unfreiwillig geschehen sein. Freiwillig dort, wo die Mehrbelastung durch Steuern gefürchtet wurde; unfreiwillig durch Vergesslichkeit und Gleichgültigkeit, die zufolge der kurzen Anmeldefrist menschlich entschuldbar sind. Vom Standpunkte des Versicherers aus zeigte sich aber recht bald die Notwendigkeit strikter Handhabung der Meldefrist. Schon in den ersten Tagen des Jahres brannte ein bis zum 31. Dezember zusatzversichertes Gebäude, dessen Zusatzversicherung jedoch nicht zur Umwandlung in die ordentliche Versicherungssumme angemeldet worden war, nieder. Von einer nachträglichen Umwandlung bzw. einem Zuschlag der frühern Zusatzversicherungssumme konnte selbstverständlich nicht die Rede sein, so dass der Brandgeschädigte einen beträchtlichen ungedeckten Schaden erlitt. Was die Gebäudeassekuranz vermeiden wollte, trat schon kurze Zeit nach dem Aufhören der Zusatzversicherung ein: ein Brandgeschädigter fiel der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last, und auf ungesetzliche Weise wurde versucht, durch eine Sammlung die Folgen der ungenügenden Versicherung zu decken.

Schon dieser eine Fall mag genügt haben, viele Säumige aufzurütteln; denn trotz der gesetzlich bedingten Besteuerung der ganzen Versicherungssumme erfuhr das Assekuranzkapital im Jahre 1926 eine Erhöhung von Fr. 62.214.540, —, so dass pro 31. Dezember 1926 total 36.853 Gebäude zu total Fr. 706,532.600, — bei der thurgauischen Brandversicherungsanstalt assekuriert waren. Bei einem Zuwachs von 571 Gebäuden seit dem 31. Dezember 1918 ist somit das Assekuranzkapital um Fr. 230.690.333, — gestiegen.

Bei dieser Feststellung möchten wir die Behauptung aufstellen, dass der Totalversicherungssumme etwas Ungesetzliches anhaftet, das hauptsächlich aus dem blossen Zuschlag der Zusatzversicherungen zu den ordentlichen Versicherungssummen herrührt: die Versicherung nach dem Bauwert. Musste die Zusatzversicherung wegen der scheinbaren Ungesetzlichkeit der Steuerfreiheit weichen, so haftet der heutigen Lösung der Frage die Ungesetzlichkeit an, dass Tausende von Gebäulichkeiten (die genaue Anzahl liesse sich nur auf dem Wege der Neuschätzung feststellen) heute nicht mehr nach dem vom geltenden Gesetz vorgeschriebenen mittlern Kaufwert sondern nach dem Bauwert versichert sind. Ist aber nicht der jetzige Zustand, abgesehen von der soeben erwähnten kleinen Gesetzesmissachtung, auch sonst unbefriedigend? Wir glauben die Frage bejahen zu müssen; denn einmal besteht unter dem heutigen System immer noch die drückende fiskalische Belastung der Versicherten, und andererseits kann sich auch der Versicherer nicht befriedigt erklären, indem seit dem Aufhören der Zusatzversicherung keine gesetzliche Handhabe mehr besteht, die Differenz zwischen Verkehrswert und Bauwert bis zum Wiederaufbau eines Gebäudes zurückzubehalten und weil deshalb, abgesehen von Spekulationsbränden, Brandgeschädigte,

welche nicht wieder aufbauen, aus der Schadensvergütung nach dem Bauwert Nutzen ziehen können. Unter diesem Gesichtspunkte sind die Bestrebungen, welche sofort nach dem verwerfenden Volksentscheid die Wiedereinführung der Zusatzversicherung oder sogar eine sofortige neue Gesetzesvorlage zur Abänderung des Assekuranz- und des Steuergesetzes verlangten, nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Wenn trotzdem die Annahme einer neuen Vorlage schon vom Regierungsrat bekämpft und auch vom Grossen Rate verweigert wurde, so geschah es namentlich deshalb, weil ein im Wurfe liegendes neues Steuergesetz Abhilfe schaffen soll. Ob diese Abhilfe aber die Lücken des Assekuranzgesetzes wird ausfüllen können, möchten wir bezweifeln, und die Zukunft wird lehren, ob der Kanton Thurgau nicht früher oder später ähnliche Prinzipien, wie sie der Zusatzversicherung zugrunde lagen, wird zum Gesetz erheben müssen.
