

Das Gebäudeversicherungsmonopol hat Zukunft

von Markus Fischer,
Direktor Gebäudeversicherung des Kantons Graubünden



1. Bedrohungen der Monopolstellung

Die heutige Stellung der Gebäudeversicherung als öffentlich-rechtliche Anstalt mit Monopol, Obligatorium und Annahmewang wird durch die folgenden rechtlichen und politischen Strömungen in Frage gestellt:

1. Innenpolitische Deregulierungsforderungen
2. Integrationsbestrebungen in Europa

2. Innenpolitische Beruhigung der Monopoldiskussion

2.1 *Bundesgerichtsentscheid: Die Gebäudeversicherungsmonopole liegen im öffentlichen Interesse*

In einem Grundsatzurteil vom 27. Februar 1998 (BGE 124 I 25 ff) hat sich das Bundesgericht mit der Zulässigkeit der Gebäudeversicherungsmonopole befasst und dabei deren Verfassungsmässigkeit als kantonale Regal- und Polizeirechte bejaht. Ein Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit ist nach Auffassung des Bundesgerichtes gerechtfertigt, da die Gebäudeversicherungsmonopole ein überwiegendes öffentliches Interesse für sich in Anspruch nehmen können. Zu diesem Schluss kam das Bundesgericht nach einer umfassenden ökonomischen Analyse auf der Basis von verschiedenen Gutachten. Der Systemvergleich zeigt, dass die Prämien der Kantonalen Gebäudeversicherungen im Durchschnitt 40% unter denjenigen der Privatversicherungen im gleichen Geschäft liegen. Diese markanten Unterschiede erklärt das Bundesgericht mit der Förderung des vorbeugenden Brandschutzes durch die Gebäudeversicherungen, welche damit wesentlich zum günstigen Schadenverlauf beitragen. Dadurch wiederum sind die Gebäudeversicherungen in der Lage, die Prämien tief zu halten. Zudem fallen bei den Monopolversicherungen deutlich weniger Verwaltungskosten an. Insgesamt hält das Bundesgericht fest, die Kantonalen Gebäudeversicherungen erbrächten mit ihrem Monopolssystem die betreffende Dienstleistung wesentlich effizienter und preisgünstiger als die Privatassekuranz.

Schon im Jahr 1911 hatte das Bundesgericht (in der Klage der Privatversicherungen gegen das 1907 beschlossene Brandversicherungsgesetz des Kantons Graubünden) das Gebäudeversicherungsmonopol aus sozialpolitischen Gründen für gerechtfertigt erklärt. Das Urteil vom 27. Februar 1998 bestätigt die damaligen Überlegungen, da die Monopolversicherung in der Lage ist, mittels Risikoausgleich unter den Versicherten auch für schlechtere Risiken einen umfassenden Versicherungsschutz anzubieten, und zwar zu einem für die gesamte Hauseigentümerschaft erschwinglichen Preis.

Das Urteil zeigt, dass die Schadenprävention durch vorbeugenden Brandschutz und Feuerwehrförderung ein unverzichtbarer Bestandteil einer ökonomisch effizienten Gebäudeversicherung ist. Letztlich sind Versicherung und Schadenprävention unteilbare Komponenten eines ganzheitlichen Gebäudeversicherungssystems, welches so nur über ein Obligatorium und Monopol sichergestellt ist.

2.2 *Die Revision der Bundesverfassung bestätigt den Status der Gebäudeversicherungen*

Das eidgenössische Parlament und die zuständigen Bundesbehörden haben den gegenwärtigen Status der Gebäudeversicherungen klar bestätigt.

Im Zuge der Revision der Bundesverfassung hatten die eidgenössischen Räte einen neuen Artikel 85 BV "Grundsätze der Wirtschaftsordnung" zu beraten. Dieser Artikel ist für die verfassungsrechtliche Abstützung der Kantonalen Gebäudeversicherungen von grösster Wichtigkeit: Gemäss seinem Absatz 3 sind Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind. Die Gebäudeversicherungsmonopole können aufrecht erhalten werden, wenn sie weiterhin als kantonale Regalrechte gelten. Die Debatte im Ständerat ist in diesem Sinne für die Kantonalen Gebäudeversicherungen befriedigend verlaufen. Es wurde ausdrücklich festgehalten, dass die Verfassungsrevision am heutigen Rechtszustand nichts ändert. Die Gebäudeversicherungsmonopole können weiterhin für die Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit einen Verfassungsvorbehalt in Anspruch nehmen. Sie sind kantonale Regalrechte und zudem polizeirechtlich begründbar. Die ausführliche ständerätliche Debatte geht in die "Gesetzmaterialien" ein. Sie wird damit für alle zukünftigen Interpretationen des Verfassungstextes massgebend sein. Auch der Nationalrat hat den Artikel 85 BV mit dem für die Gebäudeversicherungen wichtigen Absatz 3 genehmigt.

2.3 *Politische Monopolbestätigung in einzelnen Kantonen*

Kanton Luzern

Das 1997 von der Luzerner Regierung gestartete Projekt "Luzern '99, Massnahmen für eine Strukturreform im Kanton Luzern" sah vor, die Gebäudeversicherung zu veräussern. Der Erlös sollte zum Schuldenabbau und für zukunftsgerichtete Projekte verwendet werden. Das Feuerwehrwesen und die Feuerpolizei wären in ein neu zu schaffendes Sicherheitsdepartement integriert worden.

Diese Absicht löste im Parlament eine breite Diskussion aus, wobei sich keine Fraktion für eine Veräusserung aussprach. Ein vorberatendes Projektteam kam zum Schluss, am heutigen System aus Versicherung, Brandschutz und Feuerwehr sei festzuhalten, weil sich die Kombination als vorteilhaft erweise und den Staatshaushalt entlaste. Zu prüfen seien eine Weiterentwicklung und Optimierung des heutigen Systems und die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit mit anderen Kantonalen Gebäudeversicherungen.

Der Regierungsrat des Kantons akzeptierte diese Empfehlungen im Wesentlichen. Aufgrund der vertieften Abklärungen gab er die ursprünglichen Veräusserungsabsichten auf. Der Grosse Rat stimmte am 25. Januar 1999 dem Entscheid des Regierungsrates grossmehrheitlich zu. Die Angelegenheit ist damit für die Gebäudeversicherung erfolgreich abgeschlossen.

Kanton Zürich

Parlamentarische Vorstösse, welche die Privatisierung der Gebäudeversicherung (GVZ) verlangt hatten und in Regierung und Privatwirtschaft starke Unterstützung fanden, führten zu einer grundlegenden Gesetzesrevision: Die GVZ sollte in eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt werden und im Gegenzug auf die Staatsgarantie verzichten. Obligatorium und Monopol sollten erhalten bleiben. Die vorberatende Kommission des Kantonsrates hat fast einhalb Jahre über die Vorlage beraten und sie mit einem Stimmenverhältnis von 3 zu 2 an den Kantonsrat überwiesen. Unter Namensaufruf hat das Parlament einen Rückweisungsantrag mit 118 zu 38 Stimmen abgelehnt und in der Schlussabstimmung die Vorlage mit 114 zu 31 Stimmen gutgeheissen. Massgebend für den Entscheid waren die konkurrenzlos tiefen Prämien der GVZ. Die Monopoldiskussion wurde teilweise verdeckt geführt, indem die Trennung des Brandschutzes von der Versicherung gefordert worden ist. Dies hätte grosse Reserveanteile gebunden und die Einflussnahme der GVZ und deren Finanzierungsspielraum im Versicherungsgeschäft und bei der Prämiengestaltung massgeblich eingeschränkt.

Mittlerweile hat das Zürcher Volk mit Dreiviertelsmehrheit das Gesetz angenommen und damit den eindeutigen Willen zur Erhaltung der Gebäudeversicherung als öffentlich-rechtliche Institution mit Obligatorium und Monopol bekräftigt. Die neue selbständige Anstalt wird weiterhin die kantonalen Aufgaben der Feuerpolizei und der Feuerwehr besorgen. Zudem steht im Gesetz im Hinblick auf die Neuregelung des Bevölkerungsschutzes, dass der Gebäudeversicherung auch weitere Bereiche des Personen- und Sachwertschutzes übertragen werden können.

3 Die Kantonalen Gebäudeversicherungen in Europa

3.1 Vertragswerke Schweiz-EU

Am 1. Januar 1993 ist zwischen der EU und der Schweiz das Abkommen vom 10. Oktober 1989 betreffend die "Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung" in Kraft getreten. In diesem Abkommen sind nach Anhang Nr. 2 D Ziffer 1 die Kantonalen Gebäudeversicherungen von den Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheiten ausgenommen. Gleichzeitig müssen die Gebäudeversicherungen den Nichtdiskriminierungsgrundsatz nicht gegen sich gelten lassen. Zur Zeit sind deshalb die Monopole vom geltenden Integrationsrecht nicht direkt bedroht. Die politische Entwicklung innerhalb der EU, in deren Sog auch die Schweiz steht, zeigt jedoch in eine andere Richtung: Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hat am 18. Juni 1992 die sogenannte "3. Richtlinie Schadenversicherung", Richtlinie 92/49/EWG "zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung)" beschlossen. Gemäss deren Artikel 3 sind die Monopole, die in früheren Richtlinien vorbehalten waren, am 1. Juli 1994 abgeschafft worden. Obwohl diese Richtlinie für unsere Gebäudeversicherungen keine unmittelbare Bedeutung hat, zeigt sie die Liberalisierungstendenz im europäischen Raum. Mit einer Intensivierung der Integrationsbemühungen könnte deshalb von dieser Seite her Druck auf die Monopolstellung der Gebäudeversicherungen entstehen.

Eine Anpassung und Neuaushandlung des bestehenden Versicherungsabkommens wird sowohl von der EU als auch von der Schweiz z.Zt. jedoch nicht erwogen. Der Versicherungsbereich als Teilbereich der Finanzdienstleistungen funktioniert, und es besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf zu einer Veränderung. Die Priorität dieses Bereiches ist daher gering.

Vorderhand wird die Umsetzung der ausgehandelten "Bilateralen Verträge" im Vordergrund stehen. Nach erfolgreicher politischer, rechtlicher und praktischer Realisierung könnte im Rahmen von Anschlussverhandlungen das Versicherungspaket neu aufgelegt werden. Erst dann dürfte die Frage der Versicherungsmonopole von der EU wiederum diskutiert werden. Die Schweiz müsste bis dahin im Rahmen einer geeigneten Verhandlungstaktik klare Vorstellungen für Ausnahmeregelungen vorlegen.

3.2 *Die Gebäudeversicherungsmonopole sind rechtlich europatauglich*

Im Gegensatz zu früheren Auffassungen können wir heute davon ausgehen, dass die Monopole der Kantonalen Gebäudeversicherungen bei einem *EU-Beitritt der Schweiz oder anderen Europäisierungsschritten nicht aufgehoben werden müssen*. Auch in der EU existieren die verschiedensten staatlichen Monopole, welche mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Als Grundsatz ist ausserdem davon auszugehen, dass öffentliche Monopole gemäss EU-Recht zulässig sind. Ein allgemeines Verbot staatlicher Monopole besteht nicht.

Das EU-Recht enthält mehrere Bestimmungen, welche sich auf staatliche Monopole beziehen. Die Tätigkeit öffentlicher Monopolbetriebe ist auf der Grundlage dieser Regelungen in das System des EU-Rechts eingebettet und widerspricht dem Binnenmarktkonzept der EU nicht. Im weiteren hat der europäische Gerichtshof in Luxemburg eine vielbeachtete Rechtsprechung zu den öffentlichen Monopolen entwickelt. Dabei nimmt dieser eine sachliche Analyse und Interessensabwägung vor. Er hat in diesem Zusammenhang wiederholt auch die Vorteile eines Monopolsystems ausdrücklich anerkannt und bei seiner Urteilsfindung berücksichtigt. Gerade in den letzten Jahren sind dadurch allzu radikale Liberalisierungsvorstellungen zugunsten überwiegender öffentlicher Interessen und des Gemeinwohls deutlich in die Grenzen gewiesen worden.

Staatliche Monopole, welche die Rahmenvoraussetzungen des EU-Rechts erfüllen, sind mit den Grundfreiheiten der Gemeinschaft (insbesondere Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit) und dem EG-Wettbewerbsrecht sowie den EG-Richtlinien vereinbar. Konkret können die Gebäudeversicherungen folgende Argumente, Vorschriften und Regelungen anführen:

Die Ausübung einer hoheitlichen Tätigkeit: Die KGV üben als Brandschutzbehörden und Beteiligte in Raumplanungsverfahren hoheitliche Befugnisse aus. Die Ausübung öffentlicher Gewalt wird weder von Grundfreiheiten der EG noch den entsprechenden Richtlinien berührt. Die Verbindung von Schadenprävention und Bekämpfung mit der Versicherungstätigkeit ist sachlich gerechtfertigt und nötig, um die gewünschten Synergieeffekte zu erzielen. Die Kantonalen Gebäudeversicherungen als Ganzes und ihr Monopol sind damit EU-kompatibel.

Die Erbringung einer Leistung im Allgemeininteresse: Die Tätigkeit der Kantonalen Gebäudeversicherungen liegt im Allgemeininteresse im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Die Aufgaben dienen der Sozialordnung und dem Sozialschutz. Um diese zu erfüllen, ist ein Monopol erforderlich. Dies hat auch das Schweizerische Bundesgericht festgestellt. Die Gebäudeversicherungen können deshalb eine Ausnahme von der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit beanspruchen.

Die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse: Die Kantonalen Gebäudeversicherungen haben die Aufgabe, einen umfassenden, kostengünstigen Versicherungsschutz für sämtliche Gebäudeeigentümer in ihrem Einzugsgebiet zu gewährleisten. Sie unterliegen also einem Annahmepflicht. Dabei gelten für alle Versicherten objektiv vergleichbare Bedingungen. Die Gebäudeversicherungen erbringen deshalb zweifellos "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 Europäische Gemeinschaftsverträge. Der Brandschutz und weitere Präventionsaufgaben sind damit untrennbar verbunden und dienen unmittelbar der Befriedigung dieses Interesses. Sie sind deshalb als Teil der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu betrachten. Im weiteren sind die Kantonalen Gebäudeversicherungen darauf angewiesen, dass zwischen den verschiedenen Kategorien von Versicherungsnehmern ein Verlustausgleich vorgenommen werden kann. Die entsprechende Solidarität setzt den Einbezug sämtlicher Versicherten und damit das Monopol voraus. Auch darum sind die Gebäudeversicherungen in ihrer heutigen Form mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar.

Die Gebäudeversicherungen als Versicherung im Rahmen eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit: Die Gebäudeversicherungen zeichnen sich durch fehlendes Gewinnstreben, Verfolgen eines sozialen Ziels und Anwendung des Solidaritätsgrundsatzes aus. Sie stellen somit eine Institution im Rahmen eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit dar und werden deshalb von der Schadenversicherungsrichtlinie gar nicht erfasst. Die Monopole sind auch unter diesem Gesichtspunkt zulässig.

Gleichbehandlung in Europa: In Spanien besteht ein direktes staatliches Elementarschadenmonopol, der Consorcio de Compensación de Seguros. Dieser versichert unter Monopolbedingungen obligatorisch sämtliche Gebäude gegen Elementarrisiken und ist von der dritten Schadensrichtlinie ausdrücklich aufgenommen. Im Unterschied zu den Kantonalen Gebäudeversicherungen sind die Prämien der Consorcio steuerähnlichen Abgaben gleichgestellt. Die Existenz dieser Einrichtung in der EU kann von den Gebäudeversicherungen als Anhaltspunkt für eine Gleichbehandlung ins Feld geführt werden.

Aus heutiger Beurteilung gibt es keinen Anlass, aus Sicht des EU-Rechts die Monopole der Kantonalen Gebäudeversicherungen aufzuheben. Es bestehen ganz im Gegenteil gute Gründe für eine unveränderte Weiterführung der heutigen Tätigkeit der Gebäudeversicherungen als öffentlich-rechtliche Institutionen mit Monopol und Obligatorium. Jedenfalls ist es völlig verfehlt, im Hinblick auf eine weitere Integration der Schweiz in Europa die Aufhebung der Gebäudeversicherungsmonopole zu fordern. Erst zum Zeitpunkt eines allfälligen EU-Beitritts oder anderweitigen Angleichungen der Schweiz an die EU muss die Kompatibilität unserer Rechtssituation mit der dazumaligen Rechtslage innerhalb der EU geprüft werden. Es ist nun Aufgabe unserer Dachorganisationen VKF und IRV sowie aller Gebäudeversicherungen in ihrem politischen Wirkungskreis diese klare Haltung zu vertreten und fördern.

**4 Wertung:
Die Gebäudeversicherungsmonopole sind auf absehbare Zeit gesichert**

Angesichts der geklärten grundrechtlichen Situation, der eindeutigen Stellungnahme des Bundesgerichtes zugunsten der Monopole, der erfolgreich abgeschlossenen Deregulierungsdiskussionen in einzelnen Kantonen und vor allem auch aufgrund der neuen Einschätzung der rechtlichen Haltbarkeit der Monopole in der Europäischen Union dürfen wir davon ausgehen,

dass die Kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole auf absehbare Zeit Bestand haben.