

GASTKOMMENTAR

Zur Zulässigkeit kantonaler Gebäudeversicherungen bei Übernahme der EU-Beihilfenregelung

Die Anforderungen des EU-Beihilferechts sind vergleichbar mit jenen der Schweizer Rechtsordnung. Die praktische Herausforderung liegt in beiden Fällen in der Erbringung des konkreten Nachweises im Einzelfall.

Peter Moser und Andreas R. Ziegler 15.5.2019, 05:30 Uhr

In der Debatte um ein Rahmenabkommen mit der EU wird die Übernahme der Beihilfenregelung der EU durch die Schweiz kontrovers diskutiert. Dabei werden zwei Aspekte der kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole (KGV) thematisiert, welche mit diesen Regelungen unvereinbar seien. Zum einen wird das Monopol an sich kritisiert und zum andern das Verhalten der KGV ausserhalb des Monopolbereichs. Bei der Beurteilung ist zwischen der Monopolfrage und der Geschäftstätigkeit ausserhalb des Monopolbereichs zu differenzieren. Das Monopol beschränkt die Dienstleistungsfreiheit im EU-Binnenmarkt. Folglich ist die Zulässigkeit des Monopols der KGV nicht von der Übernahme der EU-Beihilfenregelung abhängig, sondern würde sich bei einer Übernahme der EU-Dienstleistungsfreiheit bei einem zukünftigen Finanzdienstleistungs- oder Versicherungsabkommen stellen.

Dem öffentlichen Interesse dienen

Wir sind der Ansicht, dass selbst bei einer Übernahme der EU-Dienstleistungsfreiheit durch die Schweiz das Geschäftsmodell der KGV mit dem Obligatorium und Monopol aufrechterhalten werden kann. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) erachtet Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit nämlich unter gewissen Bedingungen als zulässig. Solche Begrenzungen müssen einem öffentlichen Interesse dienen, dürfen nicht protektionistisch wirken und müssen verhältnismässig sein. Diese Bedingungen sind unseres Erachtens bei den KGV erfüllt, weil diese ein Marktversagen wirkungsvoll korrigieren. Verschiedene ökonomische Studien zeigen, dass KGV einen effizienten und effektiven Schutz gegen Elementarschäden bieten und wesentliche Vorteile gegenüber privatwirtschaftlich organisierten Systemen aufweisen. Diese Ergebnisse stützen sich sowohl auf den Vergleich der beiden Systeme in der Schweiz als auch auf Analysen des Übergangs von Monopolen zu wettbewerblichen Systemen in Deutschland.

Staatliche Monopolversicherungen haben im Vergleich zu privaten Versicherungen deutlich tiefere Prämien. Dazu tragen tiefere Schadenkosten bei, die aufgrund der grösseren Anreize staatlicher Monopole entstehen, Präventionsmassnahmen zu fördern. Staatliche Monopole sind auch relativ zu ihren (tieferen) Schadenaufwendungen effizienter als private Versicherungsunternehmen und weisen tiefere Vertriebs- und Verwaltungskosten aus.

Das EU-Beihilferecht ist jedoch relevant für die Tätigkeiten der KGV ausserhalb des Monopolbereichs. Einzelne KGV bieten Versicherungen an, die im Wettbewerb mit Angeboten von Privatversicherungen stehen. Gemäss der schweizerischen Rechtsordnung dürfen öffentliche Unternehmen Leistungen im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft anbieten. Diese Aktivitäten müssen jedoch auf einer Gesetzesgrundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und dürfen nicht allein betriebswirtschaftlich oder fiskalisch motiviert sein. Zudem unterliegen diese Tätigkeiten dem Wettbewerbsrecht. Es stellt sich die Frage, ob das EU-Beihilferecht strengere Anforderungen stellt als die schweizerischen Vorgaben.

Quersubventionierung

Im Zentrum steht auch beim EU-Beihilferecht die Frage, inwieweit eine Quersubventionierung der im Wettbewerb stehenden Tätigkeiten aus dem Monopolbereich erfolgt. Eine solche Begünstigung ist wettbewerbsverfälschend und damit in der EU grundsätzlich verboten. Um nachzuweisen, dass keine Quersubventionierung stattfindet, muss der Bereich im Wettbewerb buchhalterisch getrennt geführt werden, Kosten und Einnahmen müssen ordnungsgemäss zugewiesen und staatliche Zuwendungen für den Monopolbereich dürfen nicht für die Tätigkeit im Wettbewerb verwendet werden. Das schliesst mit ein, dass alle Zusatzkosten, welche dem Unternehmen aus der Tätigkeit im Wettbewerb entstehen, dieser Tätigkeit angerechnet werden. Ebenso muss dieser Bereich einen angemessenen Beitrag an die Fixkosten bezahlen und eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals tragen.

Die Anforderungen des EU-Beihilferechts sind somit vergleichbar mit jenen der Schweizer Rechtsordnung. Die praktische Herausforderung liegt in beiden Fällen in der Erbringung des konkreten Nachweises im Einzelfall. Auch wenn der EuGH nicht übermässig hohe Anforderungen an diesen Nachweis stellt und lediglich verlangt, dass kein Grund zur Annahme bestehen dürfe, dass die betreffenden Faktoren unterschätzt oder willkürlich festgesetzt worden sind, ist die Einhaltung aller genannten Bedingungen nachvollziehbar darzulegen.

Das Monopol der KGV und eine begrenzte Geschäftstätigkeit in Wettbewerbsbereichen wären auch dann zulässig, wenn in der Schweiz in diesem Bereich in Zukunft die Dienstleistungsfreiheit und die Beihilfenregelung der EU gelten würden. Selbst wenn im gegenwärtigen Entwurf des institutionellen Abkommens eine solche Übernahme nicht vorgesehen ist, besteht kein Grund zur Annahme, dass eine allfällige Übernahme eine Änderung der Marktordnung im Bereich der Gebäudeversicherungen erzwingen würde.

Die Professoren **Peter Moser** (Hochschule für Technik und Wirtschaft [HTW] Chur) und **Andreas R. Ziegler** (Universität Lausanne) haben ein Gutachten zu dieser Frage für die Vereinigung Kantonaler Gebäudeversicherungen verfasst.

GASTKOMMENTAR

Grosse Tragweite des Rahmenabkommens für staatliche Beihilfen

Das Rahmenabkommen gibt eine Richtung vor, die über kurz oder lang dazu führen könnte, dass nahezu die gesamte Schweizer Wirtschaft vom Beihilfenverbot der EU erfasst sein wird.

Stephan Breitenmoser und Simon Hirsbrunner / 29.3.2019, 05:30



GASTKOMMENTAR

Rahmenabkommen und staatliche Beihilfen

Anders als vielerorts befürchtet hat die Regelung der staatlichen Beihilfen im institutionellen Abkommen Schweiz - EU keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Freihandelsabkommen.



Christa Tobler / 14.3.2019, 05:30

Newsletter NZZ am Abend

Erfahren Sie, was heute wichtig war, noch wichtig ist oder wird! Der kompakte Überblick am Abend, dazu Lese-Empfehlungen aus der Redaktion. [Hier können Sie sich mit einem Klick kostenlos anmelden.](#)

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.