

Kantonale Gebäudeversicherungen trotz EU-Beihilfenregelung zulässig

Die staatlichen Beihilfen sind ein zentraler Streitpunkt beim Rahmenabkommen mit der EU. Wäre das Geschäftsmodell der kantonalen Gebäudeversicherungen mit dem Beihilfenrecht der EU noch vereinbar? Eine Studie der HTW Chur und der Universität Lausanne hat diese Frage untersucht. *Peter Moser, Andreas Ziegler*

Abstract Eine allfällige Einführung der Dienstleistungsfreiheit und der Beihilfenregelung der Europäischen Union (EU) in der Schweiz gibt immer wieder Anlass zu heftigen Diskussionen. Eine Studie der HTW Chur und der Universität Lausanne im Auftrag der Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen hat die Auswirkungen am Beispiel der kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV) untersucht. Die Studie kommt zum Schluss, dass die gegenwärtige Marktordnung mit einem Obligatorium, einem regional begrenzten Monopol und einer limitierten Geschäftstätigkeit in Wettbewerbsbereichen sowohl mit der EU-Dienstleistungsfreiheit als auch mit der EU-Beihilfenregelung vereinbar ist.

An ihr scheiden sich die Geister in der Debatte um ein Rahmenabkommen der Schweiz mit der Europäischen Union: der Beihilfenregelung der EU. Beihilfen sind staatliche Vorteile, die bestimmte Unternehmen oder Branchen begünstigen und so den Wettbewerb verfälschen. Darunter fallen auch Quersubventionierungen einer in Konkurrenz erbrachten Dienstleistung durch eine Unternehmung mit einer monopolistischen Geschäftstätigkeit. Gemäss der EU-Regelung sind Beihilfen grundsätzlich verboten, und sie werden nur ausnahmsweise zugelassen, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Der Entwurf des Rahmenabkommens sieht vor, dass die Grundsätze der EU-Beihilfenregelung auf das bestehende Luftverkehrsabkommen sowie auf künftige Marktzugangsabkommen anwendbar sind. Deshalb ist es denkbar, dass die EU-Beihilfenregelung in Zukunft auch im Bereich der Gebäudeversicherungen angewendet wird. In dieser Diskussion wird häufig eingewendet, dass eine Übernahme insbesondere bei den kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV) problematisch sei. Denn zwei Aspekte der kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole seien mit diesen Regelungen unvereinbar: erstens das Monopol an sich und zweitens die Erbringung von Dienstleistungen der KGV ausserhalb ihres Monopolbereichs.

Zurzeit kennen 19 Kantone solche öffentlich-rechtlichen kantonalen Gebäudeversicherungen, die über ein rechtliches Mono-

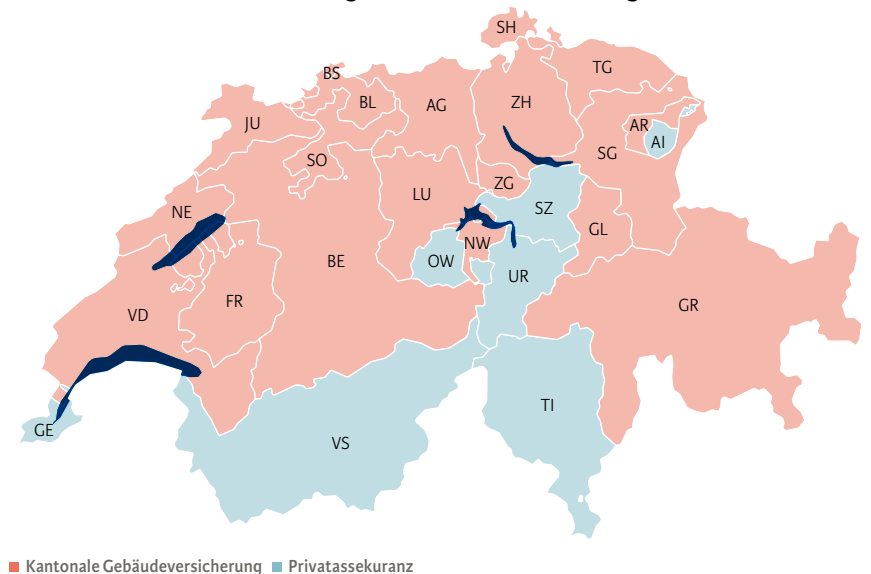
pol für Feuer- und Elementarschäden in ihrem Kantonsgebiet verfügen (siehe *Abbildung*). Die Grundeigentümer – Privatpersonen und Unternehmen – haben eine Versicherungspflicht bei ihrer jeweiligen KGV. Umgekehrt sind die KGV verpflichtet, alle Risiken im Kanton zu versichern. Zugleich sind die KGV in der Schadensverhütung und der Schadensbekämpfung tätig und können von den Grundeigentümern beispielsweise präventive Massnahmen verlangen. In den sieben Kantonen ohne solche kantonalen Gebäudeversicherungen sind die Gebäude durch Private versichert.

Monopolstellung kaum in Gefahr

Will man beurteilen, ob die Monopolfrage und die Geschäftstätigkeit der KGV ausserhalb des Monopolbereichs mit der Beihilfenregelung vereinbar sind, muss zwischen den beiden Aspekten differenziert werden. Das Monopol beschränkt die Dienstleistungsfreiheit im EU-Binnenmarkt. Folglich ist die Zulässigkeit eines KGV-Monopols nicht von der Übernahme der EU-Beihilfenregelung abhängig. Die Frage würde sich aber erneut stellen, wenn mit einem zukünftigen Finanzdienstleistungs- oder Versicherungsabkommen die EU-Dienstleistungsfreiheit übernommen würde.

Aber selbst bei einer Übernahme der EU-Dienstleistungsfreiheit durch die Schweiz sind wir der Ansicht, dass das Obligatorium und das Monopol der KGV aufrechterhalten werden können. Der Europäische Gerichtshof erachtet Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit nämlich unter gewissen Bedingungen als zulässig. Und zwar dann, wenn sie einem öffentlichen Interesse dienen, verhältnismässig und nicht protektionistisch sind.

Kantonale Gebäudeversicherungen und Privatversicherungen in der Schweiz





In den meisten Schweizer Kantonen sind Gebäudeschäden bei öffentlich-rechtlichen Monopolgesellschaften versichert.

Diese Bedingungen sind unseres Erachtens bei den KGV erfüllt, weil sie ein bestehendes Marktversagen wirkungsvoll korrigieren.

Verschiedene ökonomische Studien zeigen, dass die KGV einen effizienten und effektiven Schutz gegen Elementarschäden bieten und wesentliche Vorteile gegenüber privatwirtschaftlich organisierten Systemen haben. Diese Ergebnisse stützen sich sowohl auf den Vergleich der beiden Systeme in der Schweiz als auch auf Analysen zum Übergang von Monopolen hin zu wettbewerblichen Systemen in Deutschland (siehe *Kasten*).

Die Ergebnisse erstaunen nicht, denn asymmetrische Informationen, die zu hohen Transaktionskosten führen, sind im Markt für Gebäudeversicherungen charakteristisch. Die Folge ist ein sogenannter Moral Hazard. Das bedeutet, dass Gebäudeeigentümer einen Anreiz haben, wenig in Schutzmassnahmen zu investieren, wenn eine umfassende Versicherung besteht. Ein Vorteil der KGV besteht darin, dass sie den Moral-Hazard-Anreiz mit der Prävention wirksamer mildern, weil sie das Wissen aus der Schadensabwicklung direkt in der Prävention einsetzen können. Zwar entrichten die Privatversicherer

auch eine Präventionsabgabe, sie sind aber nicht in die Durchführung der Präventionsmassnahmen und der Feuerwehr involviert.

Anforderungen vergleichbar mit Schweizer Recht

Das EU-Beihilfenrecht ist jedoch relevant für die Tätigkeiten der KGV ausserhalb des Monopolbereichs. So bieten einzelne KGV etwa Versicherungen an, die im Wettbewerb mit Angeboten von Privatversicherungen stehen. Gemäss der heutigen Rechtslage in der Schweiz dürfen öffentliche Unternehmen solche Leistungen, die im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft stehen, anbieten. Die Aktivitäten müssen jedoch auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und dürfen nicht allein betriebswirtschaftlich oder fiskalisch motiviert sein. Zudem unterliegen diese Tätigkeiten den allgemeinen Regeln des Wettbewerbsrechts. Es ist deshalb zu prüfen, ob das EU-Beihilfenrecht strengere Anforderungen stellt als die schweizerischen Vorgaben.

Auch beim EU-Beihilfenrecht steht die Frage im Zentrum, ob eine Quersubventionierung erfolgt von den Tätigkeiten aus dem Monopolbereich zu den im Wettbewerb stehenden Tätigkeiten. Denn eine solche Be-

günstigung wäre wettbewerbsverfälschend und damit in der EU grundsätzlich verboten. Um nachzuweisen, dass keine Quersubventionierung stattfindet, muss der im Wettbewerb stehende Bereich buchhalterisch getrennt sowie Kosten und Einnahmen ordnungsgemäss zugewiesen werden. Zudem dürfen staatliche Zuwendungen für den Monopolbereich nicht für die kompetitiven Tätigkeiten verwendet werden. Das bedeutet auch, dass alle Zusatzkosten, welche dem Unternehmen aus einer wettbewerblichen Aktivität 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-Beihilfenrechts sind somit vergleichbar mit jenen der Schweizer Rechtsordnung. Bei beiden gilt es zu vermeiden, dass staatlichen Unternehmen Wettbewerbsvorteile entstehen. Diese können entstehen aufgrund einer bevorzugten Regulierung, einer Quersubventionierung aus dem geschützten Monopolbereich, durch Finanzierungsvorteile oder durch den privilegierten Zugang zu Daten aus dem Monopolbereich. Ein kritischer Punkt sind dabei die potenziellen Informations- und Reputationsvorteile der KGV: Einerseits kann der Marken-

name der KGV genutzt werden, um im kompetitiven Geschäft Kunden zu akquirieren. Andererseits können Daten aus dem Monopolbereich verwendet werden, um Kunden im kompetitiven Geschäft zu akquirieren. Hierzu findet man in der Bekanntmachung der Europäischen Kommission und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs keine ausdrückliche Regelung. Allerdings kann aus dem allgemeinen Verbot der Quersubventionierung und den daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen wohl ein Missbrauchsverbot abgeleitet werden, das dem der schweizerischen Wettbewerbskommission ähnlich ist.

Bereiche klar trennen

Bei den rechtlichen Vorgaben besteht also kein wesentlicher Unterschied zwischen der EU-Beihilfenregelung und dem Schweizer Recht. Praktisch liegt die Herausforderung jedoch in beiden Fällen in der Erbringung des konkreten Nachweises im Einzelfall. Auch wenn der Europäische Gerichtshof nicht übermässig hohe Anforderungen an diesen Nachweis stellt. Er verlangt lediglich, dass die oben genannten Anforderungen nachvollziehbar erfüllt sein müssen und dass kein Grund zur Annahme besteht, dass die finanziellen Abgeltungen zwischen den Geschäftsbereichen unterschätzt oder willkürlich festgesetzt worden sind.

Dieser Nachweis kann prinzipiell mit verschiedenen Organisationsmodellen erfolgen. Die wettbewerblichen Geschäftstätigkeiten können institutionell getrennt und in eine selbstständige private Tochtergesellschaft ausgelagert werden. Diese untersteht dann ebenso wie die privaten Versicherungsgesellschaften dem Versicherungsaufsichtsgesetz und wird auch von der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (Finma) beaufsichtigt. Alternativ dazu könnten die Produkte im Wettbewerbsbereich gemeinsam mit den Monopolleistungen direkt durch die KGV angeboten werden. Dabei werden lediglich die Kosten buchhalterisch getrennt ausgewiesen.

In beiden Organisationsmodellen können die Bedingungen theoretisch eingehalten wer-

Wissenschaftliche Evidenz zu staatlichen Gebäudeversicherungen

Die Volkswirtschaftslehre geht grundsätzlich davon aus, dass der Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen zu höherer Effizienz und tieferen Preisen führt als staatliche Monopole. Es sei denn, es treten bedeutende Marktversagen auf. Eine Reihe von empirischen Arbeiten belegen, dass bei der Gebäudeversicherung ein solches Marktversagen existiert.

Ein Hinweis dafür ist, dass staatliche Gebäudeversicherungen im Verhältnis zur Versicherungssumme deutlich tiefere Schadenszahlungen aufweisen als private Versicherer. Der Grund: Die höheren Präventionsaufwendungen der staatlichen Versicherungen reduzieren die Schäden wirksamer. Zudem wird vermutet, dass private Anbieter sich gegenüber Kunden kulanter verhalten, um keine Kunden an die Konkurrenz zu verlieren

(Emons, 2001; Kirchgässner, 1996).

Zudem haben staatliche Monopolversicherungen deutlich tiefere Prämien. Neben den niedrigeren Schadenskosten tragen auch tiefere Vertriebs- und Verwaltungskosten dazu bei. Dieses Ergebnis ist äusserst robust und zeigt sich auch in der Schweiz: Die Prämien in den KGV-Kantonen liegen zwischen 0,25 und 0,46 Promille und damit etwa zwei Drittel tiefer als in den Kantonen mit Privatversicherern, wo sie im Schnitt 0,85 Promille betragen. In Deutschland sind seit der Abschaffung der Staatsmonopole und der Einführung des Wettbewerbs die Prämien vor allem für Kleinkunden um 40 bis 80 Prozent gestiegen (Ungern-Sternberg, 2005, S. 131).

Staatliche Gebäudeversicherungen sind auch relativ zu ihren

(tieferen) Schadensaufwendungen effizienter als private Versicherungsunternehmen. Um die Effizienz zu messen, berechnet man die Differenz zwischen Prämien und Schadensaufwendungen im Verhältnis zu den Schadensaufwendungen. Doch die Resultate sind nicht eindeutig. Nach Schips (1995) sind die privaten Anbieter effizienter, doch das Resultat wurde durch Kirchgässner (1996) methodisch kritisiert. Bei korrekter Methodik findet Kirchgässner eine höhere Effizienz bei den KGV, ebenso Felder & Brinkmann (1996). Auch der Preisüberwacher (1996) kommt zum Schluss, dass die Monopolgesellschaften nicht nur absolut, sondern auch relativ etwas effizienter arbeiten als private Versicherungsgesellschaften.

den. Bei einer institutionellen Trennung dürfte die Einhaltung der Bedingungen jedoch einfacher nachweisbar und transparenter sein als bei einer rein buchhalterischen Trennung. Ausserdem ist bei der institutionellen Ausgliederung die Gleichbehandlung hinsichtlich der Regulierung und der Besteuerung automatisch durch die Unterstellung unter das Versicherungsaufsichtsgesetz garantiert. Finanzströme lassen sich in diesem Modell transparenter darstellen, und die gemeinsamen Gemeinkosten dürften kleiner sein als beim integrierten Angebot. Das reduziert das Risiko der Querfinanzierung.

Die Monopolstellung der KGV sowie eine begrenzte Geschäftstätigkeit im kompetitiven Geschäftsumfeld wären also auch unter der Dienstleistungsfreiheit und der Beihilfenregelung der EU zulässig. Zwar ist im gegenwärtigen Entwurf des institutionellen Abkommens eine solche Übernahme gar nicht vorgesehen, aber es besteht auch kein Grund zur Annahme, dass eine allfällige Übernahme in der Zukunft eine Änderung der Marktordnung im Bereich der Gebäudeversicherungen erzwingen würde.



Peter Moser

Professor für Volkswirtschaftslehre, Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung, Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW), Chur



Andreas Ziegler

Professor für internationales Recht, Centre de droit comparé, européen et international (CDCEI), Universität Lausanne

Literatur

Emons, W. (2001). Unvollkommene Tests und natürliche Versicherungsmopole. In: *Journal of Industrial Economics*, 49.

Felder, S. und Brinkmann, H. (1996). Deregulierung der Gebäudeversicherung im Europäischen Binnenmarkt: Lehren für die Schweiz? In: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 132(3), 459–472.

Kirchgässner, G. (1996). Ideologie und Information in der Politikberatung. Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 41, S. 10–41.

Moser, P und Ziegler, A. (2018). Gebäudeversicherungsmonopol und Beihilfenregelung der Europäischen Union, Gutachten zuhanden der Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen.

Preisüberwacher (1996). Die Prämien der Gebäudeversicherungsanstalten aus der Sicht der Preisüberwachung.

Schips, B. (1995). Ökonomische Argumente für wirksamen Wettbewerb auch im Versicherungszweig «Gebäudefeuer- und Gebäudeelementarschäden». St. Gallen.

Ungern-Sternberg, T. v. (2002). Gebäudeversicherung in Europa – Die Grenzen des Wettbewerbs. Bern: Haupt.

Ungern-Sternberg, T. v. (2005). Staatseingriffe im Markt für Versicherung gegen Naturkatastrophen. In: *Swiss Political Science Review*, 11(4), S. 123–138.