

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der AfD – Drucksache 17/1352

Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung und zur Einrichtung einer Gebäudeversicherungsanstalt

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf der Fraktion der AfD – Drucksache 17/1352 – abzulehnen.

16.3.2022

Der Berichterstatter:

Manuel Hailfinger

Der Vorsitzende:

Dr. Erik Schweickert

Bericht

Der Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus hat den Gesetzentwurf der Fraktion der AfD – Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung und zur Einrichtung einer Gebäudeversicherungsanstalt – Drucksache 17/1352 in seiner 9. Sitzung, die per Videokonferenz stattfand, am 16. März 2022 beraten.

Allgemeine Aussprache

Der Vorsitzende weist darauf hin, das Ergebnis der zu dem Gesetzentwurf schriftlich durchgeführten Anhörung sei in der Mitteilung der Landtagspräsidentin vom 31. Januar 2022, Drucksache 17/1707, veröffentlicht.

Ein Abgeordneter der Fraktion der AfD trägt vor, er wolle im Folgenden auf die Argumente eingehen, die in der Ersten Beratung des Gesetzentwurfs in der Plenarsitzung am 16. Februar 2022 vorgebracht worden seien.

Nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs könne ein Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit in Bereichen der Daseinsvorsorge gerechtfertigt sein, wenn ein zwingender Grund des Allgemeininteresses vorliege. Ein solidarisch ausgestaltetes Monopolversicherungssystem, das den Gebäudebestand im Land gegen die zunehmenden Bedrohungen durch den Klimawandel schütze, erfülle nach Ansicht der AfD-Fraktion diese Voraussetzungen.

Bei der EU sei ein Paradigmenwechsel von dem neoliberalen Deregulierungsansatz hin zu einem Ansatz staatlicher Daseinsvorsorge zu beobachten. Bei einer Pflicht- und Monopolanstalt (PMA) gehe der Europäische Gerichtshof grundsätzlich von einer Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit aus, die entweder im Rahmen hoheitlicher Tätigkeiten (Artikel 51 in Verbindung mit Artikel 62 AEUV) oder der zulässigen Einschränkungen (Artikel 52 in Verbindung mit Artikel 62 AEUV) gerechtfertigt sein müsse. Nach Artikel 52 in Verbindung mit Artikel 62 AEUV beinhalte die Ausgestaltung der Dienstleistungsfreiheit im gemeinsamen Markt Maßnahmen wie subnationale Gesetze zur Einrichtung einer PMA nicht, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit bzw. der Daseinsvorsorge gerechtfertigt seien. Eine solche Maßnahme zur Daseinsvorsorge sei in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen.

Laut Bundesverfassungsgericht unterliege das öffentlich-rechtliche Versicherungswesen ausschließlich der Gesetzgebung der Länder. Dabei sei ein Sonderweg auf Landesebene zulässig. Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes weise dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung für das Recht der Wirtschaft zu, das u. a. „privatrechtliches Versicherungswesen“ umfasse. Danach solle das einen Gegensatz zum privatrechtlichen Versicherungswesen bildende öffentlich-rechtliche Versicherungswesen nicht Gegenstand der Gesetzgebung des Bundes sein und damit gemäß Artikel 70 Absatz 1 des Grundgesetzes der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder unterliegen.

Die anderen Argumente, die in der Ersten Beratung im Plenum geäußert worden seien, seien sehr vielschichtig – manchmal sachbezogen, manchmal weniger sachbezogen – gewesen. Aber weder der Verweis auf die Justizministerkonferenz noch der Verweis auf die Versicherungswirtschaft ergäben eine faktisch-logische Argumentation, den Gesetzentwurf abzulehnen. Er bitte den Ausschuss, noch einmal tiefsinnig darüber nachzudenken, um dem Gesetz die Möglichkeit zur Einführung zu geben.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU äußert, die mit dem Gesetzesvorhaben verbundene Problematik sei bereits in der Ersten Beratung im Plenum deutlich geworden. Die Frage, ob der Einführung einer Pflichtversicherung durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstünden, sei nach wie vor nicht beantwortet. Derzeit befasse sich eine Arbeitsgruppe auf der Ebene der Justizministerkonferenz mit der Thematik. Er appelliere, abzuwarten, was von dieser Arbeitsgruppe ermittelt werde. Auf Basis des Ergebnisberichts dieser Arbeitsgruppe, der voraussichtlich im Frühsommer vorliegen werde, könne sich der Ausschuss damit befassen, welcher Handlungsbedarf hier bestehe.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE hebt hervor, die Abschaffung der Monopolversicherung im Jahr 1994 gehe auf eine EWG-Richtlinie zurück.

Grundgedanke einer Gebäudeversicherung sei, sich vor Naturkatastrophen abzusichern. Vor diesem Hintergrund finde er es ironisch, dass der Gesetzentwurf von der AfD-Fraktion vorgelegt worden sei, die sich bislang nicht gerade dabei hervorgetan habe, sich für Klimaschutz einzusetzen, um Naturkatastrophen entgegenzuwirken.

Zu der Thematik seien noch einige verfassungsrechtliche und europarechtliche Fragen zu klären. Hierfür sollte der Bericht der Arbeitsgruppe auf der Ebene der Justizministerkonferenz abgewartet werden. Seine Fraktion werde daher den vorliegenden Gesetzentwurf ablehnen.

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP erklärt, seine Fraktion werde dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht zustimmen. Die FDP/DVP-Fraktion sehe keine rechtliche Grundlage für die Einführung eines solchen Gesetzes. Angesichts der hohen Quote an versicherten Gebäuden in Baden-Württemberg sei die Wiedereinführung einer Gebäudeversicherungsanstalt nach den Vorstellungen des Gesetzentwurfs auch gar nicht notwendig. 94 % aller Wohngebäude in Baden-Württemberg seien gegen Elementarschäden versichert, und auch die restlichen 6 % könnten gegen Elementarschäden versichert werden. Selbst die besonders gefährdeten Häuser könnten fast allesamt mit Selbsthalten oder nach entsprechenden baulichen Schutzmaßnahmen gegen Elementarschäden versichert werden.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD führt aus, grundsätzlich sei es durchaus berechtigt, über das Ansinnen der Einführung einer Pflichtversicherung zu diskutieren. Für die Einführung bestehe aber keine Notwendigkeit, wenn wie in Baden-Württemberg der weit überwiegende Prozentsatz der Gebäude bereits freiwillig versichert sei. Die Einführung einer Zwangsversicherung könne immer nur die Ultima Ratio sein.

Aufgabe einer Pflichtversicherung gegen Elementarschäden sei, die staatlichen bzw. kommunalen Haushalte vor einer Inanspruchnahme, etwa in Form von Hilfsfonds, bei entsprechenden Schadenereignissen zu bewahren. In Baden-Württemberg mit einem Versichertenanteil von deutlich über 90 % seien die Folgen für die öffentliche Hand schon deutlich abgemildert. Insoweit bestünden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, ob eine Pflichtversicherung überhaupt einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten würde.

Die Wirtschaftsministerin habe in der Ersten Beratung des Gesetzentwurfs im Plenum verdeutlicht, dass die Vorteile, die die AfD-Fraktion mit einer solchen Pflichtversicherung verbinde, mitnichten einträten, gerade was eine Verringerung des Beitrags für alle Versicherte bedeute.

Die SPD-Fraktion werde den vorliegenden Gesetzentwurf ablehnen.

Die Ministerin für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus legt dar, es sei wichtig, sich mit den Folgen des fortschreitenden Klimawandels und den Möglichkeiten zum Schutz von Gebäuden vor Elementarschäden auseinanderzusetzen. Der vorliegende Gesetzentwurf stelle allerdings keine Lösung für diese Zukunftsfragen dar. Zum einen sei der Vorschlag einer staatlichen Monopolversicherung mit geltendem europäischen Recht nicht vereinbar. Zum Zweiten verminderten die vorgesehenen Prämien ohne adäquate Berücksichtigung des individuellen Risikos die Bereitschaft der Gebäudeeigentümer zu eigener Prävention. Zum Dritten führe die staatliche Monopollösung dazu, dass am Ende der Steuerzahler die Schadenregulierung von Großschäden subventionieren müsse.

Aufgrund der hohen Abdeckungsquote bei der Elementarschadenversicherung bestehe in Baden-Württemberg kein Bedarf, losgelöst von allen anderen Bundesländern eine Insellösung zu wählen. Sinnvoll wäre allenfalls eine bundesweite Pflichtversicherung, um die Abdeckungsquoten in den anderen Bundesländern insgesamt zu steigern.

Aus Sicht der Landesregierung sei die Frage einer bundesweiten Pflichtversicherung ergebnisoffen zu prüfen. Auf Ebene der Justizministerkonferenz gebe es eine Arbeitsgruppe, die die rechtlichen Rahmenbedingungen diskutiere. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe gelte es abzuwarten, bevor eine Entscheidung auf Landesebene gefällt werde.

Der Abgeordnete der Fraktion der AfD merkt an, ihm erschließe sich nicht, wie das Wirtschaftsministerium die Wirksamkeit einer Versicherungspflicht auf Bundesebene an der Versicherungsquote festmachen könne, ohne zu wissen, wie die Leistungstiefe sei. Wenn eine Versicherung nicht leistungsfähig sei, müsse der Staat ohnehin in Haftung gehen. Ihn interessiere daher, ob dem Wirtschaftsministerium eine Übersicht über die Leistungstiefe der einzelnen Versicherungsverhältnisse sowie eine Risikoeinschätzung vorliege.

Ein Ministerialrat des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus teilt mit, zu den Details der Leistungstiefe lägen dem Ministerium keine Informationen vor. Es gebe aber die Auskunft der Versicherungswirtschaft, dass grundsätzlich 94 bis 96 % aller Gebäude in Baden-Württemberg und in Deutschland versicherbar seien. Aus Versicherungssicht könne es theoretisch auch sein, dass Gebäude in risikoprägnanter Lage pflichtversicherbar seien, was sich dann aber auch in der Höhe der zu entrichtenden Prämien niederschlagen würde. Die Einbeziehung von Gebäuden mit einem hohen Risiko, einem Großschadenereignis zu unterliegen, könnte dazu führen, dass die Prämien für alle Versicherten relativ hoch wären. Daraus ergäben sich auch verfassungsrechtliche Fragen, z. B. inwieweit Versicherten zugemutet werden könne, das höhere Risiko anderer Versicherter in Form höherer Prämien anteilig mitzutragen und wie das Prämiensystem rechtlich ausgestaltet werden sollte.

Ein weiterer Abgeordneter der Fraktion der AfD bemerkt, der Klimawandel lasse sich in Baden-Württemberg und in Deutschland nicht aufhalten. Notwendig sei, die Bürger vor Elementarschadenereignissen abzusichern. Der vorliegende Gesetzentwurf sei hierfür ein vorausschauender Beitrag.

Abstimmung

In namentlicher Abstimmung beschließt der Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus bei Ja-Stimmen der Abgeordneten der AfD-Fraktion mit allen übrigen Stimmen, dem Plenum zu empfehlen, den Gesetzentwurf Drucksache 17/1352 abzulehnen.

22.3.2022

Hailfinger