

## **Kleine Anfrage**

**des Abg. Emil Sänze AfD**

**und**

## **Antwort**

**des Ministeriums der Justiz und für Migration**

### **Gebäudeversicherungsanstalt und „Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz“**

#### **Kleine Anfrage**

Ich frage die Landesregierung:

1. Widerspricht oder widerspricht (bitte relevante Rechtsdokumente benennen und inhaltlich kurz darstellen, welche eine Versicherung gegen Elementarschäden regulieren würden) nicht die Einrichtung einer Gebäudeversicherungsanstalt in Gestalt einer öffentlichen Anstalt bzw. in öffentlicher Trägerschaft, welche Elementarschäden abdecken soll und damit einen Anspruch auf die Gewährleistung nachhaltiger Daseinsvorsorge erhebt, durch ein Bundesland gültigem EU-Recht – und jeweils warum bzw. warum nicht?
2. Vor dem Hintergrund von Frage 1 – auf welcher Rechtsgrundlage befasst sich seit wann in welchem institutionell-rechtlichen Rahmen und mit welcher Häufigkeit eine „Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz“, wie in der Landtags-Plenarsitzung vom 23. März 2022 angeführt wurde, mit der Ausarbeitung eines Konzepts einer solidarischen Gebäudeversicherung mit der Abdeckung von Elementarschäden?
3. Wer vertritt – vgl. Frage 2 – aufgrund welcher Auswahlkriterien bei welcher Gesamtzusammensetzung der „Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz“ das Land Baden-Württemberg in derselben?
4. Handelt es sich dabei um ein Gremium, das eine bundeseinheitliche Regelung für eine solidarische Gebäudeversicherung mit Abdeckung von Elementarschäden in Form einer Pflichtversicherung in öffentlicher Trägerschaft erarbeiten soll – und falls nein, was ist das auf welchen Zeitrahmen ausgelegte Ziel der Tätigkeit der Arbeitsgruppe?
5. Wie setzt sich die Arbeitsgruppe nach Anzahl und Funktionen sowie nach Zugehörigkeit ihrer Mitglieder (z. B. von den Justizministerien oder anderen Einrichtungen der Länder entsandte Juristen, Finanzexperten in Länderdiensten, Personal aus Bundesministerien, möglicherweise Vertreter kommunaler Ver-

- bände, Vertreter der Versicherungswirtschaft im Einzelnen sowie deren Interessenverbänden – unter tabellarischer Aufstellung) anteilig personell zusammen?
6. Wer nominiert nach welchen Kriterien und in welchem proportionalen Anteil von öffentlicher sowie von privatwirtschaftlicher Seite die Teilnehmer – insbesondere die Fachvertreter, die die finanzielle Praktikabilität zu untersuchen haben?
  7. Wie wird bei der Entscheidungsfindung der Arbeitsgruppe das Primat der öffentlichen Daseinsvorsorge (d. h. die Möglichkeit der bezahlbaren Versicherung gegen Elementarschäden für alle Hausbesitzer) gegenüber den Interessen der Versicherungswirtschaft (falls man die Elementarschadensversicherung nicht als öffentliche Einrichtung ausgestalten will), für sich finanzielle Risiken zu minimieren, gewährleistet?
  8. Da laut dem Statistischen Landesamt 2018 56,2 Prozent aller baden-württembergischen Haushalte als Haus- und Grundbesitzer galten – in welcher Weise wird eine mögliche bundesweite solidarische Regelung der Gebäudeversicherung mit Abdeckung von Elementarschäden diesem traditionell eher hohen Eigentumsanteil und dem darin gebundenen Vermögen der in Baden-Württemberg lebenden Bürger Rechnung tragen?
  9. Was kann sie dem Landtag von Baden-Württemberg bis dato über die Arbeitsergebnisse der „Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz“ inhaltlich berichten?

23.3.2022

Sänze AfD

### Begründung

In der Ersten und der Zweiten Lesung zu dem Gesetzantrag 17/1352 („Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung und zur Einrichtung einer Gebäudeversicherungsanstalt“) wurde mehrfach vorgebracht, die Regelung insbesondere einer Elementarschadensversicherung durch ein Bundesland sei nicht EU-konform bzw. widerspreche dem Grundgesetz – nach Ansicht des Fragestellers übrigens unzutreffender Weise vorgebracht. Zugleich aber wurde auch vorgebracht, eine sogenannte „Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz“ sei eingesetzt und bearbeite das Thema Gebäudeversicherung bzw. Elementarschadensversicherung im Bundesmaßstab. Weder über die Rechtsgrundlage, auf der dieses Gremium eingesetzt wurde, und dessen konkrete Zieldefinition, noch über seine Zusammensetzung oder über den Zeithorizont der Arbeit dieses Gremiums wurden in den beiden Lesungen Angaben gemacht, noch darüber, welche vorläufigen Ergebnisse sich in der Arbeit dieses Gremiums bis dato abzeichnen. Genauso wenig ist bekannt, ob eine Lösung in Form einer öffentlichen Anstalt bezweckt wird oder die Lösung des – gerade nach dem Hochwasser im Ahrtal bundesweit ins Bewusstsein gerückten – Problems der solidarischen Versicherung gegen Elementarschäden der Privatwirtschaft anheimgestellt werden soll.

## Antwort

Mit Schreiben vom 19. April 2022 beantwortet das Ministerium der Justiz und für Migration die Kleine Anfrage wie folgt:

*1. Widerspricht oder widerspricht (bitte relevante Rechtsdokumente benennen und inhaltlich kurz darstellen, welche eine Versicherung gegen Elementarschäden regulieren würden) nicht die Einrichtung einer Gebäudeversicherungsanstalt in Gestalt einer öffentlichen Anstalt bzw. in öffentlicher Trägerschaft, welche Elementarschäden abdecken soll und damit einen Anspruch auf die Gewährleistung nachhaltiger Daseinsvorsorge erhebt, durch ein Bundesland gültigem EU-Recht – und jeweils warum bzw. warum nicht?*

Zu 1.:

Vor dem Hintergrund des in den Landtag eingebrachten Entwurfs eines „Gesetzes zur Neuordnung der Gebäudeversicherung und zur Einrichtung einer Gebäudeversicherungsanstalt“ der Fraktion der AfD (LT-Drucks. 17/1352) wird die Fragestellung dahingehend verstanden, dass nach der Vereinbarkeit einer öffentlich-rechtlichen Monopolanstalt mit europäischem Recht gefragt wird, und unter dieser Prämisse wie folgt beantwortet:

Die in Deutschland vormalig bestehenden öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungsmonopole wurden mit Wirkung zum 1. Juli 1994 in Umsetzung des Art. 3 der Dritten Richtlinie Schadenversicherung (Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG; ABl. L 228 S. 1) abgeschafft. Diese Regelung sah zum Zwecke der Verwirklichung eines europäischen Binnenmarkts für Direktversicherungen (vgl. ErwGr. 10 der Richtlinie) vor, dass die Mitgliedstaaten alle Vorkehrungen treffen, damit die für den Zugang zur Tätigkeit in bestimmten Versicherungszweigen bestehenden Monopole, die den in ihrem Staatsgebiet errichteten Anstalten gewährt wurden und in Art. 4 der Richtlinie 73/239/EWG aufgeführt sind, spätestens bis zum 1. Juli 1994 abgeschafft werden. In Baden-Württemberg waren dies noch die Badische Gebäude- und die Württembergische Gebäudebrandversicherungsanstalt.

Zwar ist die Dritte Richtlinie Schadenversicherung mit Ablauf des 31. Dezember 2015 außer Kraft getreten. Eine entsprechende Regelung wurde aber in Art. 188 der seither geltenden Solvabilität II-Richtlinie (Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit; ABl. L 335 S. 1) übernommen. Hiernach haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die für den Zugang zur Tätigkeit in bestimmten Versicherungszweigen bestehenden Monopole, die den in ihrem Hoheitsgebiet errichteten Anstalten gewährt wurden und in Art. 8 dieser Richtlinie aufgeführt sind, abgeschafft werden. Da zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Solvabilität II-Richtlinie in Deutschland keine Gebäudeversicherungsmonopole mehr bestanden, sind diese in der in Bezug genommenen Aufzählung auch nicht mehr genannt. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der europäische Gesetzgeber auf die (Wieder-)Einrichtung einer solchen Anstalt reagieren und die Aufzählung in Art. 8 entsprechend erweitern würde, da er diese als mit der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 und Art. 56 AEUV) unvereinbar und einem europäischen Binnenmarkt für Versicherungen entgegenstehend erachtet (vgl. bereits ErwGr. 10 der Dritten Richtlinie Schadenversicherung).

*2. Vor dem Hintergrund von Frage 1 – auf welcher Rechtsgrundlage befasst sich seit wann in welchem institutionell-rechtlichen Rahmen und mit welcher Häufigkeit eine „Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz“, wie in der Landtags-Plenarsitzung vom 23. März 2022 angeführt wurde, mit der Ausarbeitung eines Konzepts einer solidarischen Gebäudeversicherung mit der Abdeckung von Elementarschäden?*

Zu 2.:

Mit Beschluss vom 11./12. November 2021 haben die Justizministerinnen und Justizminister der Länder die Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ unter Federführung von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beauftragt, ihre Arbeit wieder aufzunehmen und auf der Grundlage des Berichts von 2017 erneut ergebnisoffen zu prüfen, ob der Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden weiterhin durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen oder zwischenzeitlich aufgrund der aktuellen Datenlage zu den klimatischen Veränderungen sowie zu dem Versicherungsmarkt eine andere Bewertung gerechtfertigt ist.

Einen Auftrag zur „Ausarbeitung eines Konzepts einer solidarischen Gebäudeversicherung mit der Abdeckung von Elementarschäden“ oder zur Erarbeitung eines konkreten Regelungsvorschlags hat die Arbeitsgruppe nicht erhalten.

Die Arbeitsgruppe wurde gebeten, der kommenden Frühjahrskonferenz 2022 über ihre bis dahin vorliegenden Ergebnisse zu berichten. Seit der Auftaktsitzung am 8. Dezember 2021 haben bisher insgesamt fünf Sitzungen stattgefunden. Nach den der Landesregierung vorliegenden Erkenntnissen beabsichtigt die Arbeitsgruppe, der diesjährigen Frühjahrskonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 1./2. Juni 2022 in Hohenschwangau einen Abschlussbericht vorzulegen.

*3. Wer vertritt – vgl. Frage 2 – aufgrund welcher Auswahlkriterien bei welcher Gesamtzusammensetzung der „Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz“ das Land Baden-Württemberg in derselben?*

Zu 3.:

Nachdem es sich um eine Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz handelt, nehmen für Baden-Württemberg Vertreter der zuständigen Fachabteilung des Ministeriums der Justiz und für Migration an der Arbeitsgruppe teil.

*4. Handelt es sich dabei um ein Gremium, das eine bundeseinheitliche Regelung für eine solidarische Gebäudeversicherung mit Abdeckung von Elementarschäden in Form einer Pflichtversicherung in öffentlicher Trägerschaft erarbeiten soll – und falls nein, was ist das auf welchen Zeitrahmen ausgelegte Ziel der Tätigkeit der Arbeitsgruppe?*

Zu 4.:

Vgl. dazu die Antwort zu Frage 2.

*5. Wie setzt sich die Arbeitsgruppe nach Anzahl und Funktionen sowie nach Zugehörigkeit ihrer Mitglieder (z. B. von den Justizministerien oder anderen Einrichtungen der Länder entsandte Juristen, Finanzexperten in Länderdiensten, Personal aus Bundesministerien, möglicherweise Vertreter kommunaler Verbände, Vertreter der Versicherungswirtschaft im Einzelnen sowie deren Interessenverbänden – unter tabellarischer Aufstellung) anteilig personell zusammen?*

Zu 5.:

Nachdem es sich um eine Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz handelt, besteht sie ausschließlich aus Vertretern der Landesjustizverwaltungen der jeweili-

gen Teilnehmerländer sowie des Bundesjustizministeriums. Die Benennung der Teilnehmer obliegt dem jeweiligen Ministerium.

An der Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz nehmen keine Vertreter von Verbänden, Unternehmen, anderen als den genannten Behörden oder sonstigen zivilgesellschaftlichen Organisationen teil. Im Rahmen der Beratungen hat die Arbeitsgruppe allerdings dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) e. V., dem Bund der Versicherten (BdV) e. V. sowie dem Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer (Haus & Grund) Gelegenheit zur Stellungnahme im Hinblick auf die sachlichen Grundlagen gegeben.

*6. Wer nominiert nach welchen Kriterien und in welchem proportionalen Anteil von öffentlicher sowie von privatwirtschaftlicher Seite die Teilnehmer – insbesondere die Fachvertreter, die die finanzielle Praktikabilität zu untersuchen haben?*

Zu 6.:

Vgl. dazu die Antworten zu Frage 2, 3 und 5.

Ergänzend ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die Arbeitsgruppe keinen Auftrag zur Untersuchung der „finanziellen Praktikabilität“ hat. Soweit wirtschaftliche und finanzielle sowie haushalterische Aspekte für die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Pflichtversicherung für Elementarschäden relevant sind, werden diese von der Arbeitsgruppe entsprechend dem ihr erteilten Auftrag nach verfassungsrechtlichen Maßstäben beurteilt.

*7. Wie wird bei der Entscheidungsfindung der Arbeitsgruppe das Primat der öffentlichen Daseinsvorsorge (d. h. die Möglichkeit der bezahlbaren Versicherung gegen Elementarschäden für alle Hausbesitzer) gegenüber den Interessen der Versicherungswirtschaft (falls man die Elementarschadensversicherung nicht als öffentliche Einrichtung ausgestalten will), für sich finanzielle Risiken zu minimieren, gewährleistet?*

Zu 7.:

Es ist wie in den vorangegangenen Antworten ausgeführt nicht Aufgabe der Arbeitsgruppe, die Umsetzbarkeit bestimmter Regelungsmodelle und Vorgaben zu prüfen. Gemäß dem ihr erteilten Auftrag prüft die Arbeitsgruppe vielmehr anhand der einschlägigen verfassungsrechtlichen Maßstäbe, ob und unter welchen ggf. einschränkenden Voraussetzungen eine Pflichtversicherung für Elementarschäden verfassungsrechtlich zulässig sein könnte. Geprüft wird demnach – ausgehend von den vorangegangenen Abschlussberichten aus den Jahren 2015 und 2017 –, ob sich der mit einer privatwirtschaftlichen Pflichtversicherung für Elementarschäden verbundene Eingriff in Grundrechte der Versicherungsnehmer und der Versicherer verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt. Dies ist dann der Fall, wenn die Maßnahme einen legitimen Zweck verfolgt und verhältnismäßig, also geeignet, erforderlich und angemessen ist. Grundsätzlich können auch Gemeinwohlbelange – auch als Bündel unterschiedlicher Zwecke – einen legitimen Zweck darstellen. Da die diesbezügliche Prüfung der Arbeitsgruppe noch nicht abgeschlossen ist, kann die Landesregierung über das Ergebnis der Prüfung derzeit nicht berichten.

8. *Da laut dem Statistischen Landesamt 2018 56,2 Prozent aller baden-württembergischen Haushalte als Haus- und Grundbesitzer galten – in welcher Weise wird eine mögliche bundesweite solidarische Regelung der Gebäudeversicherung mit Abdeckung von Elementarschäden diesem traditionell eher hohen Eigentumsanteil und dem darin gebundenen Vermögen der in Baden-Württemberg lebenden Bürger Rechnung tragen?*

Zu 8.:

Die Ausarbeitung einer bundesweiten Regelung ist wie ausgeführt nicht vom Auftrag der Arbeitsgruppe umfasst. Eine solche Regelung fielen in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Sie müsste nach Auffassung der Landesregierung die europarechtlichen Vorgaben zur Tariffreiheit beachten, die sich aus der Richtlinie 2009/138/EG („Versicherungsbedingungen und Tarife“) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit – Solvabilität II ergeben.

In der Elementarschadensversicherung für Wohngebäude sind die Prämien risikobasiert und richten sich im Wesentlichen nach dem anhand einer Gefährdungsbeurteilung ermittelten Risiko, Deckungsumfang, Wert des Gebäudes sowie der weiteren vertraglichen Ausgestaltung wie beispielsweise einem ggf. vereinbarten Selbstbehalt.

9. *Was kann sie dem Landtag von Baden-Württemberg bis dato über die Arbeitsergebnisse der „Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz“ inhaltlich berichten?*

Zu 9.:

Der Arbeitsgruppe liegt ein interner vorläufiger Berichtsentwurf des mit-federführenden Landes Nordrhein-Westfalen vor, der sich innerhalb der Arbeitsgruppe noch in der Abstimmung befindet. Abschließende Arbeitsergebnisse sind der Landesregierung daher noch nicht bekannt.

Gentges

Ministerin der Justiz  
und für Migration