

Gesetzentwurf

der Fraktion der AfD

Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung und zur Einrichtung einer Gebäudeversicherungsanstalt

A. Zielsetzung

Im Zuge der Liberalisierung und Deregulierung im europäischen Binnenmarkt wurden im Jahr 1994 in der Bundesrepublik Deutschland die zwölf mit der Brandschutz- und teilweise auch Elementarschadenversicherung befassten Pflicht- und Monopolanstalten (PMA) abgeschafft. Bei diesen PMA handelte es sich um bewährte, landesrechtlich geregelte und hoheitlich handelnde öffentlich-rechtliche Versicherungsträger, bei denen aufgrund Teilnahmepflicht nahezu alle Gebäudeeigentümer versichert waren.

Als PMA waren in Baden-Württemberg die Badische Gebäudeversicherungsanstalt und die Württembergische Gebäudebrandversicherungsanstalt betroffen. Bei diesen Anstalten waren die Gebäudeeigentümer gegen Feuer- und Elementarschäden versichert. Die Anstalten wurden in Aktiengesellschaften umgewandelt, deren Aktien das Land erhielt. Bis 1997 sollte das Land die Aktien bei einem Kaufpreis von 1,1 Milliarden DM an die Sparkassen vollständig veräußert haben. Die bestehenden gesetzlichen Versicherungsverhältnisse wurden in vertragliche Versicherungsverhältnisse überführt. Die Pflichtversicherung wich damit der Versicherung auf freiwilliger und vertraglicher Basis.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 41, 205) waren die PMA Bestandteil einer dem Gemeinwohl in besonderer Weise dienenden Verwaltung, die ihre Entstehung dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des Gebäudebestandes und von Wohnungen und Arbeitsplätzen verdankt. Mit Blick auf ihren öffentlich-rechtlichen Aufgabenkreis und wegen ihrer traditionellen landesrechtlichen Einbindung waren sie als grundgesetzlich anerkannte staatliche Institutionen der Länder anzusehen, deren Beseitigung essentiell in die Länderhoheitsrechte eingegriffen und ihnen einen wesentlichen Bereich staatlicher Aufgabenwahrnehmung entzogen hat.

Die Abschaffung der PMA hat insbesondere bei den Kleinkunden, insbesondere den Eigenheimbesitzern und Kleingewerbetreibenden, zu einer starken Erhöhung der Versicherungsbeiträge geführt. Profiteure der Privatisierung der Gebäudeversicherungswirtschaft waren hingegen die Großkunden.

Der Klimawandel und die damit verbundenen zunehmenden Starkwetterereignisse stellen eine wachsende Bedrohung des Gebäudebestandes auch in Baden-Württemberg dar. Die steigenden klimabedingten Risiken drohen den ohnehin schon hohen Kostendruck auf die Kleinkunden, die weniger leistungsfähigen Versicherungsnehmer und die versicherten Träger hoher Risiken weiter zu erhöhen. Angesichts dieser Entwicklung ist es fraglich, ob der in Baden-Württemberg sehr hohe Anteil der gegen Elementarschäden versicherten Immobilieneigentümer gehalten werden kann.

Ziel einer angemessenen Klimafolgen-, Sozial- und Wirtschaftspolitik im Land muss es deshalb sein, dass die steigenden Kosten des Erhalts des Gebäudebestands solidarisch von allen Gebäudeeigentümern getragen werden.

Diese Zielsetzung ist nur zu erreichen, wenn das System der öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherung wieder eingeführt wird.

B. Wesentlicher Inhalt

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung und zur Einrichtung einer Gebäudeversicherungsanstalt soll eine an die erfolgreiche Tradition wieder anknüpfende und zugleich zukunftsste PMA eingeführt werden, die die Haftung bei nahezu allen Gebäuden im Land für Feuer- und Elementarschäden übernimmt und zudem die präventive Schadenabwehr und Gefahrenvorsorge bei versicherten Gebäuden wahrnimmt. Die der Anstalt aufgrund der Erfüllung ihrer Aufgaben erwachsenden Kosten werden von den Versicherungsnehmern solidarisch getragen.

Das Land macht im Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung (GebVNeuOG) von der vom Grundgesetz den Ländern zugestandenen Gesetzgebungskompetenz im Bereich des öffentlich-rechtlichen Versicherungswesens (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 Grundgesetz [GG]) Gebrauch und errichtet zum 1. Januar 2023 mit der „Gebäudeversicherung Baden-Württemberg – Anstalt öffentlichen Rechts“, abgekürzt „GVBW AöR“, eine Gebäudeversicherungsanstalt mit Sitz in Karlsruhe. Bis zum Anfang des Jahres 2027 soll die GVBW AöR nach Durchlaufen mehrerer im GebVNeuOG umrissener Entwicklungsphasen vollständig eingerichtet sein.

Grundvoraussetzung für die Einführung einer öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherung ist der Erwerb aller Bestandteile der vertraglichen Versicherungsverhältnisse, die letztlich vom bei der GVBW AöR bestehenden Versicherungsschutz erfasst sein sollen, und der dahinterstehenden Risikoreserven durch die Anstalt. Der Kauf dient einerseits der Befriedigung der durch die Einführung der Pflicht- und Monopolversicherung betroffenen privatwirtschaftlichen Akteure, denen ein Geschäftsfeld verloren geht. Andererseits benötigt die GVBW AöR, um so schnell wie möglich Arbeitsfähigkeit zu erlangen, die in den zu erwerbenden Vermögenswerten enthaltenen Daten zu den bestehenden Versicherungsverhältnissen, insbesondere zu den Versicherungssummen, deren eigenständige Erhebung mit einem deutlichen Mehraufwand einhergehen würde.

Die GVBW AöR findet ihre Ausgestaltung im neu aufgelegten Gesetz über die Gebäudeversicherung (GebVG). Das GebVG regelt über das GebVNeuOG hinausgehend

- die Aufgaben und Grundsätze der Anstalt;
- die Verwaltung (die staatliche Kontrolle, die Organe und die Wirtschafts- und Haushaltsführung) der Anstalt;
- das Versicherungsverhältnis;
- die Mittel der Anstalt (die Ermittlung der Versicherungsbeiträge und die Bildung eines Reservefonds zur Deckung von Verbindlichkeiten außerordentlichen Umfangs);

- die Erfüllung der Aufgabe der Gebäudeversicherung durch die Anstalt (die Schätzung der Versicherungswerte, die Feststellung des Schadens und die Entschädigung);
- die Erfüllung der Aufgabe der präventiven Schadenabwehr und Gefahrenvorsorge durch die Anstalt.

Die GVBW AöR soll bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eine relative Unabhängigkeit gegenüber Einflussnahmen von außen genießen. Sie soll, soweit dies möglich und sinnvoll ist, vom Einfluss der Politik verselbstständigt werden und ihre Aufgaben im vom Landesgesetzgeber demokratisch legitimierten Rahmen eigenverantwortlich, zweckrational und problemlösungsorientiert wahrnehmen.

C. Alternativen

Keine. Die öffentlich-rechtliche Pflichtversicherung ist den anderen Versicherungsmodellen im Hinblick auf Effektivität, Effizienz und sozialer Ausgewogenheit deutlich überlegen.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Durch den Kauf der gebäudeversicherungsspezifischen Vermögenswerte ergibt sich für die Anstalt voraussichtlich eine Verbindlichkeit in Höhe von maximal 3 Milliarden Euro, für die das Land Gewährleistung übernimmt. Da die Anstalt für die Tilgung der Verbindlichkeit verantwortlich ist, fallen insoweit keine Kosten für den Landeshaushalt an. Allerdings muss der Aufwand der Errichtung der Anstalt im Landeshaushalt aufgefangen werden.

E. Kosten für Private

Durch die Einführung der Pflichtversicherung fallen bei den bisher nicht und nunmehr versicherten Gebäudeeigentümern zusätzliche Kosten in Höhe der ihnen auferlegten Beiträge an.

Bei den bisher privatrechtlich versicherten Gebäudeeigentümern – über 90 Prozent der Immobilienbesitzer in Baden-Württemberg sind in einer Elementarschadenversicherung erfasst – dürfte die Einführung der Pflichtversicherung zu einer deutlichen Reduktion der Kosten und damit auch der Beiträge führen.

Da die GVBW AöR keine Gewinnerzielungsabsicht hegt, können die Beiträge niedrig gehalten werden. Indem die Anstalt verstärkt in die präventive Schadenabwehr und Gefahrenvorsorge investiert, senkt sie die Entschädigungskosten und somit die Beiträge. Außerdem dürften die im Vergleich zur den Privatversicherungen nachweislich geringeren Vertriebs- und Verwaltungskosten mäßigend auf die Beiträge wirken.

Ein Blick in die Schweiz zeigt, dass die Kosten für Versicherungsnehmer bei öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherungen deutlich geringer als bei der Privatassekuranz ausfallen.

Legt man zugrunde, dass seit der Abschaffung der PMA die Versicherungsbeiträge vor allem für Kleinkunden um 40 Prozent gestiegen sind, ist zumindest für diese Versicherungsnehmer von einem Rückgang der Beiträge um ein Drittel auszugehen.

Durch den Kauf der gebäudeversicherungsspezifischen Vermögenswerte ergibt sich für die Anstalt eine Verbindlichkeit in Höhe von maximal 3 Milliarden Euro. Der aus der Tilgung dieser Verbindlichkeit erwachsene Finanzbedarf muss auf die Versicherungsnehmer umgelegt werden, was die beschriebenen ökonomischen Vorteile der Kleinkunden zumindest vorübergehend und in eher geringem Umfang schmälert.

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung und zur Einrichtung einer Gebäudeversicherungsanstalt

Artikel 1

Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung
(Gebäudeversicherungsneuordnungsgesetz
– GebVNeuOG)

§ 1

Errichtung und Ausgestaltung der Gebäudeversicherungsanstalt

- (1) Auf der Grundlage von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 Grundgesetz (GG) errichtet das Land zum 1. Januar 2023 eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit der Bezeichnung „Gebäudeversicherung Baden-Württemberg – Anstalt öffentlichen Rechts (GVBW AöR)“ mit Sitz in Karlsruhe.
- (2) Die Ausgestaltung der Anstalt regelt das Gebäudeversicherungsgesetz (GebVG).

§ 2

Anwendung der Vorschriften des Gebäudeversicherungsgesetzes

- (1) Ab dem 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2026 sind lediglich die §§ 4 bis 11 GebVG anzuwenden.
- (2) Ab dem 1. Januar 2027 findet das GebVG vollumfänglich Anwendung.

§ 3

Erwerb von gebäudeversicherungsspezifischen Vermögenswerten

- (1) Innerhalb des Jahres 2025 erwirbt die Anstalt alle Bestandteile der vertraglichen Versicherungsverhältnisse mit Bezug auf die Gebäude, die ab 1. Januar 2027 der Versicherungspflicht nach §§ 13 bis 14 GebVG unterliegen, und die dahinter stehenden Risikoreserven. Die nach Satz 1 erworbenen Objekte sind am 1. Januar 2026 auf die Anstalt zu übertragen.
- (2) Das Finanzministerium wird ermächtigt, für den Erwerb nach Absatz 1 im Haushaltsjahr 2025 Gewährleistungen zu Gunsten der Anstalt bis zu insgesamt 3 Milliarden Euro zu übernehmen.

§ 4

Übergangszeitraum

(1) Für einen das Jahr 2026 umfassenden Übergangszeitraum führt die Anstalt die nach § 3 Absatz 1 von ihr erworbenen und auf sie übertragenen Versicherungsverhältnisse gemäß den vor ihrer Übertragung vertraglich vereinbarten Allgemeinen Geschäftsbedingungen weiter fort.

(2) In dem Übergangszeitraum nach Absatz 1 dürfen im Land befindliche Gebäude, die der zum 1. Januar 2027 eintretenden Versicherungspflicht nach §§ 13 und 14 GebVG unterfallen, anderweitig nicht versichert werden. Eine entgegen dieser Vorschrift abgeschlossene Versicherung ist nichtig. Im Übergangszeitraum können bei der Anstalt Versicherungsverträge nach dem Versicherungsvertragsgesetz abgeschlossen werden.

Artikel 2

Gesetz über die Gebäudeversicherung
(Gebäudeversicherungsgesetz – GebVG)

INHALTSÜBERSICHT

Teil 1

Allgemeine Vorschriften zur
Gebäudeversicherungsanstalt

§ 1 Rechtsform

§ 2 Aufgaben

§ 3 Grundsätze

Teil 2

Verwaltung der Anstalt

Abschnitt 1:

Staatliche Kontrolle der Anstalt

§ 4 Aufsicht

§ 5 Finanzkontrolle

Abschnitt 2:

Organe der Anstalt

§ 6 Organe

§ 7 Verwaltungsrat

§ 8 Aufgaben des Verwaltungsrats

§ 9 Geschäftsführung

Abschnitt 3:

Wirtschafts- und Haushaltsführung

§ 10 Wirtschaftsführung, Rechnungswesen, Prüfung des Jahresabschlusses

§ 11 Wirtschaftsjahr, Jahresrechnung, Prüfung

Teil 3

Versicherungsverhältnis

§ 12 Versicherungsnehmer

§ 13 Versicherungspflicht

§ 14 Ausschlussgründe

§ 15 Beginn und Ende des Versicherungsverhältnisses

§ 16 Versicherungsbann

Teil 4

Mittel der Anstalt

§ 17 Umlage, Beiträge

§ 18 Reservefonds

Teil 5

Gebäudeversicherung

Abschnitt 1:

Versicherungssumme, Gebäudeschätzung

§ 19 Versicherungssumme

§ 20 Gebäudeschätzung

Abschnitt 2:

Pflichten des Versicherungsnehmers,
Sicherheitsvorschriften

§ 21 Pflichten des Versicherungsnehmers

§ 22 Erlass von Sicherheitsvorschriften

Abschnitt 3:

Feststellung des Schadens

§ 23 Feststellung von Schadenssumme und Entschädigungsbetrag

§ 24 Schätzungsverfahren

Abschnitt 4:

Entschädigung

§ 25 Haftung für versicherte Gebäudeschäden

§ 26 Berücksichtigung Dritter

§ 27 Ersatz von Aufwendungen und Nebenleistungen

Teil 6
Präventive Schadenabwehr und
Gefahrenvorsorge

§ 28 Mittel

§ 29 Beihilfen

Teil 7
Rechtsschutz

§ 30 Rechtsschutz

Teil 1
Allgemeine Vorschriften zur
Gebäudeversicherungsanstalt

§ 1
Rechtsform

Die Gebäudeversicherungsanstalt ist eine rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts mit Sitz in Karlsruhe. Sie ist Pflicht- und Monopolanstalt. Sie hat das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze.

§ 2
Aufgaben

(1) Die Anstalt versichert die Gebäude im Land Baden-Württemberg gegen

1. Brand, Explosion oder Blitzschlag verursachte Schäden (Feuerschäden);
2. Sturm, Hagel, Hochwasser, Überschwemmung, Schneeeindruck, Lawinen, Bergsturz, Erdbeben, Erdbeben oder Erdfall verursachte Schäden (Elementarschäden).

(2) Sie nimmt die präventive Schadenabwehr und Gefahrenvorsorge bei versicherten Gebäuden wahr.

(3) Eine Beteiligung der Anstalt an Unternehmungen ist auch im Rahmen ihrer Aufgaben nicht zulässig.

§ 3
Grundsätze

Die Anstalt wird nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit selbsttragend, jedoch ohne Gewinnerzielungsabsicht geführt.

Teil 2
Verwaltung der Anstalt

Abschnitt 1
Staatliche Kontrolle der Anstalt

§ 4
Aufsicht

- (1) Eine Fachaufsicht über die Anstalt findet nicht statt.
- (2) Die Rechtsaufsicht übt das für Wirtschaft zuständige Ministerium aus.

§ 5
Finanzkontrolle

Der Rechnungshof prüft die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Anstalt auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Abschnitt 2
Organe der Anstalt

§ 6
Organe

Organe der Anstalt sind der Verwaltungsrat und die Geschäftsführung.

§ 7
Verwaltungsrat

- (1) Dem Verwaltungsrat gehören zwölf Mitglieder an:
 1. jeweils ein von den für Inneres und Wirtschaft zuständigen Ministerien entsandter Vertreter,
 2. jeweils ein von Gemeindetag und Städtetag entsandter Vertreter und
 3. acht von den Fraktionen im Landtag entsandte Vertreter.

Die Zahl der von den Fraktionen jeweils zu entsendenden Vertreter bemisst sich nach dem Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren.

- (2) Für jedes Mitglied des Verwaltungsrats ist für den Fall der Verhinderung ein stellvertretendes Mitglied zu benennen. Bis zum Zusammentreten eines neuen Verwaltungsrats werden die Aufgaben durch den bisherigen Verwaltungsrat weiter wahrgenommen.
- (3) Der Verwaltungsrat wählt aus seiner Mitte den Vorsitzenden sowie dessen Stellvertretung.
- (4) Die Amtsdauer der gewählten Mitglieder beträgt fünf Jahre. Wiederwahl ist zweimal möglich.

(5) Der Verwaltungsrat entscheidet mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Die Satzung kann für einzelne Entscheidungen andere Mehrheiten vorsehen.

(6) Der Verwaltungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

(7) Die Geschäftsführung nimmt an den Sitzungen des Verwaltungsrats beratend teil.

§ 8

Aufgaben des Verwaltungsrats

(1) Der Verwaltungsrat entscheidet über folgende Angelegenheiten:

1. den Erlass der Satzung der Anstalt und ihre Änderungen;
2. die Festsetzung der Jahresbeiträge (§ 17);
3. den Erlass der Geschäftsordnungen für die Anstalt;
4. die Feststellung des Wirtschaftsplans und seine Änderungen (§ 11 Absatz 2);
5. die Bestellung des Jahresabschlussprüfers;
6. die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses (§ 11 Absatz 3);
7. die Ergebnisverwendung;
8. die Entlastung der Geschäftsführung;
9. Grundsatzfragen der Personalverwaltung;
10. Beschwerden gegen Entscheidungen der Geschäftsführung (§ 30).

(2) Der Verwaltungsrat ist Vorgesetzter der Geschäftsführung. Er überwacht die Geschäftsführung sowie die Durchführung seiner Entscheidungen. Er kann sich jederzeit über alle Angelegenheiten der Anstalt unterrichten lassen.

(3) Der Vorsitzende des Verwaltungsrats vertritt die Anstalt gerichtlich und außergerichtlich gegenüber der Geschäftsführung.

§ 9

Geschäftsführung

(1) Die Geschäftsführung besteht aus dem Vorsitzenden der Geschäftsführung und einem allgemeinen Vertreter. Sie wird vom Verwaltungsrat für die Dauer von höchstens fünf Jahren bestellt. Eine erneute Bestellung ist zulässig.

(2) Die Geschäftsführung führt die Geschäfte der Anstalt eigenverantwortlich nach wirtschaftlichen Grundsätzen mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns im Rahmen der Gesetze, der Satzung, der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung und der Beschlüsse des Verwaltungsrats. Der Vorsitzende der Geschäftsführung vertritt die Anstalt gerichtlich und außergerichtlich.

(3) Die Geschäftsführung hat den Verwaltungsrat über alle wichtigen Vorgänge rechtzeitig zu unterrichten und auf Aufforderung dem Verwaltungsrat über alle Angele-

genheiten der Anstalt Auskunft zu geben. Sie bereitet die Beschlüsse des Verwaltungsrats vor und führt diese aus.

(4) Der Vorsitzende der Geschäftsführung ist Vorgesetzter der Beschäftigten der Anstalt. Er entscheidet über die Einstellung und Kündigung sowie über weitere arbeitsrechtliche Maßnahmen gegenüber den Beschäftigten und übt das Direktionsrecht aus.

Abschnitt 3

Wirtschafts- und Haushaltsführung

§ 10

Wirtschaftsführung, Rechnungswesen, Prüfung des Jahresabschlusses

Wirtschaftsführung, Rechnungswesen, die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts der Anstalt richten sich nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs in der jeweils geltenden Fassung.

§ 11

Wirtschaftsjahr, Jahresrechnung, Prüfung

- (1) Wirtschaftsjahr ist das Kalenderjahr.
- (2) Die Anstalt stellt vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahrs einen Wirtschaftsplan auf. Dieser besteht aus dem Erfolgsplan und dem Vermögensplan. Der Erfolgsplan muss alle voraussehbaren Erträge und Aufwendungen des Wirtschaftsjahres enthalten. Der Vermögensplan muss mindestens alle voraussehbaren Einzahlungen und Auszahlungen des Wirtschaftsjahres, die sich aus Investitionen und aus der Kreditwirtschaft der Anstalt ergeben, enthalten.
- (3) Die Geschäftsführung hat den Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres aufzustellen und dem Verwaltungsrat nach Durchführung der Abschlussprüfung zur Feststellung vorzulegen.
- (4) Die Jahresrechnung sowie das Ergebnis der Prüfung der Jahresrechnung sind öffentlich bekannt zu machen.
- (5) Die Prüfungsrechte des Rechnungshofs bleiben nach Maßgabe der Regelungen dieses Gesetzes unberührt.

Teil 3

Versicherungsverhältnis

§ 12

Versicherungsnehmer

- (1) Als Versicherungsnehmer gilt der Eigentümer eines im Sinne der §§ 13 und 14 versicherten Gebäudes.
- (2) Im Fall des Bestehens eines Erbbaurechts gilt Absatz 1 entsprechend.

§ 13

Versicherungspflicht

(1) Alle innerhalb der Grenzen des Landes Baden-Württemberg liegenden Gebäude oder Gebäudeteile sind grundsätzlich bei der Anstalt zu versichern.

(2) Bei zum Neubau bewilligten Gebäuden und wesentlichen Änderungen an bestehenden Gebäuden beginnt die Versicherungspflicht ab Beginn der Bauarbeiten. Bei unwesentlichen baulichen Änderungen beginnt die Versicherungspflicht, sobald die Bauarbeiten vollendet sind.

(3) Die Versicherungspflicht endet bei vollständiger Zerstörung oder bei Abbruch des Gebäudes. Das Erlöschen der Versicherungspflicht aufgrund Ausschluss nach § 14 bleibt vorbehalten.

§ 14

Ausschlussgründe

Ausgeschlossen von der Versicherung sind

1. Gebäude, deren Wert nach den ortsüblichen Baupreisen vom 1. August 1914 die Summe von 250 Mark nicht erreicht;
2. Gebäude, die nur für kurze Zeit zu vorübergehenden Zwecken errichtet werden;
3. Gewächshäuser.

§ 15

Beginn und Ende des Versicherungsverhältnisses

(1) Das Versicherungsverhältnis und die damit verbundenen Rechte und Pflichten beginnen, sobald der Antrag auf eine Bauzeitversicherung oder der Antrag auf Neuschätzung bei der Anstalt eingereicht worden ist.

(2) Das Versicherungsverhältnis endet nach Maßgabe von § 13 Absatz 3.

§ 16

Versicherungsbann

Die kraft Versicherungspflicht bei der Gebäudeversicherungsanstalt versicherten Gebäude dürfen, soweit die Versicherung reicht, anderweitig nicht versichert werden (Versicherungsbann). Eine entgegen dieser Vorschrift abgeschlossene Versicherung ist nichtig.

Teil 4

Mittel der Anstalt

§ 17

Umlage, Beiträge

(1) Die von der Anstalt benötigten Mittel werden nach dem Solidarprinzip durch Umlage auf sämtliche versi-

cherten Gebäude nach Maßgabe ihres Umlagegrundwerts in Form von Beiträgen aufgebracht.

(2) Der Umlagegrundwert wird aus dem Produkt aus

1. der nach § 19 bestimmten Versicherungssumme;
2. dem gleitenden Neuwertfaktor;
3. dem für das Gebäude maßgeblichen Gefahrensatz gebildet.

(3) Zur Ermittlung der Gefahrensätze wird die Schadensgefahr nach der Bauart, Benutzungsart und Lage des Gebäudes beurteilt. Als mitbestimmend können ferner andere die Gefahr merklich beeinflussende Umstände herangezogen werden. Die Gefahrensätze dürfen den Wert von 0,5 nicht unterschreiten und den Wert von 2,5 nicht überschreiten.

(4) Der auf ein Gebäude entfallende jährliche Beitrag wird dadurch errechnet, dass der Umlagegrundwert mit dem Umlagefuß vervielfacht wird. Der Umlagefuß ist für alle Gebäude gleich. Er ist so anzusetzen, dass die Einnahmen ausreichen, um die Schäden zu vergüten, die Mittel des Reservefonds angemessen zu vermehren, die Verwaltungskosten zu decken und die von der Anstalt eingegangenen Verbindlichkeiten zu tilgen.

§ 18

Reservefonds

(1) Zur Deckung von Verbindlichkeiten außerordentlichen Umfangs wird ein Reservefonds gebildet.

(2) Die Mittel des Reservefonds sind so lange zu vermehren, bis sie mindestens einem Tausendstel des Versicherungskapitals entsprechen. Die Vermehrung der Mittel des Fonds ist einzustellen, wenn die Mittel des Fonds drei Tausendsteln des Versicherungskapitals entsprechen.

Teil 5

Gebäudeversicherung

Abschnitt 1

Versicherungssumme, Gebäudeschätzung

§ 19

Versicherungssumme

(1) Als Versicherungssumme eines Gebäudes gilt der ortsübliche Bauwert vom 1. August 1914 (Neuwertversicherung).

(2) Im Bau befindliche Gebäude oder wesentliche Änderungen an bestehenden Gebäuden werden dem Baufortschritt entsprechend zum steigenden Wert versichert.

§ 20

Gebäudeschätzung

(1) Die Schätzung der Versicherungssumme wird von der Anstalt

1. nach Antrag auf Bauzeitversicherung oder Neuschätzung für den Versicherungsnehmer kostenlos;
2. auf begründeten Antrag des Versicherungsnehmers auf seine Kosten;
3. von Amts wegen für den Versicherungsnehmer kostenlos

vorgenommen.

(2) Vom Ergebnis der Schätzung ist der Versicherungsnehmer in Kenntnis zu setzen.

(3) Bei kleineren Neu- und Umbauten kann die Anstalt die Versicherungssumme ohne Schätzung anhand von Rechnungsbelegen bestimmen.

Abschnitt 2

Pflichten des Versicherungsnehmers,
Sicherheitsvorschriften

§ 21

Pflichten des Versicherungsnehmers

(1) Der Versicherungsnehmer hat der Anstalt jede Gefahrerhöhung und -verminderung, in angemessener Zeit anzuzeigen.

(2) Er ist nach Eintritt eines Schadenfalls verpflichtet, den Eintritt eines Schadenereignisses der Anstalt unverzüglich zu melden.

(3) Er ist verpflichtet, nach Eintritt eines Schadenfalls nach Möglichkeit für die Abwendung und Minderung des Schadens zu sorgen.

(4) Solange der Schaden nicht ermittelt ist, darf der Versicherungsnehmer keine die Feststellung des Schadens oder seiner Ursachen erschwerende Veränderung am beschädigten Gebäude vornehmen, es sei denn er nimmt Veränderungen zur Verhütung weiterer Schäden oder aus Gründen der Sicherheit von den zuständigen Behörden angeordnete Veränderungen vor.

§ 22

Erlass von Sicherheitsvorschriften

Zur Verminderung der Gefahr oder zur Verhütung einer Gefahrerhöhung kann die Anstalt Sicherheitsvorschriften erlassen.

Abschnitt 3

Feststellung des Schadens

§ 23

*Feststellung von Schadenssumme
und Entschädigungsbetrag*

(1) Bei Vollschäden entspricht die Schadenssumme der Versicherungssumme. Ein Vollschaden liegt vor, wenn das Gebäude in allen Teilen, die Gegenstand der Versicherung sind, zerstört oder so beschädigt worden ist, dass die übrig gebliebenen Teile abgebrochen werden müssen.

(2) Bei Teilschäden entspricht die Schadenssumme den Wiederherstellungskosten des Gebäudes nach den ortsüblichen Baupreisen vom 1. August 1914 zum Zeitpunkt unmittelbar vor Eintritt des Versicherungsfalls.

(3) Der Entschädigungsbetrag entspricht der zum Zeitpunkt des Versicherungsfalls an die Baupreisentwicklung angepassten Schadenssumme.

§ 24

Schätzungsverfahren

(1) Die Anstalt nimmt unverzüglich nach Eintritt des Versicherungsfalls die Schätzung des Schadens vor.

(2) Die Schätzung ist für den Versicherungsnehmer kostenlos.

(3) Vom Ergebnis der Schätzung ist der Versicherungsnehmer in Kenntnis zu setzen.

Abschnitt 4

Entschädigung

§ 25

Haftung für versicherte Gebäudeschäden

(1) Vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 haftet die Anstalt den Versicherungsnehmern für versicherte Schäden in Höhe des Entschädigungsbetrags.

(2) Die Anstalt schließt ihre Haftung aus,

1. wenn der Versicherungsnehmer den Versicherungsfall vorsätzlich herbeigeführt hat;
2. die Wiederherstellung des beschädigten oder zerstörten Gebäudes, sofern sie rechtlich möglich ist, nicht innerhalb von fünf Jahren erfolgt ist.

(3) Die Anstalt beschränkt ihre Haftung in angemessenem Umfang, wenn der Versicherungsnehmer die ihm nach § 21 obliegenden Pflichten verletzt oder die nach § 22 von der Anstalt erlassenen Sicherheitsvorschriften missachtet hat.

§ 26

Berücksichtigung Dritter

(1) Die Anstalt haftet gegenüber Grundpfandgläubigern im Schadenfall in der Höhe der Schadenssumme selbst dann, wenn die Anstalt die Haftung nach § 25 Absätze 2 bis 4 ausschließt oder beschränkt. Die Forderungen der Grundpfandgläubiger gehen auf die Anstalt über, soweit diese Haftung übernommen hat.

(2) Steht dem Versicherungsnehmer ein Anspruch auf Ersatz des Schadens gegen einen Dritten zu, so geht der Anspruch auf die Anstalt über, soweit diese dem Versicherungsnehmer nach § 25 den Schaden ersetzt. Die Anstalt ist nach den Bestimmungen des Bürgerlichen Rechts zum Rückgriff auf den Verantwortlichen berechtigt.

§ 27

Ersatz von Aufwendungen und Nebenleistungen

(1) Aufwendungen, auch erfolglose, die der Versicherungsnehmer während und nach einem Schadenereignis zur Abwendung oder Minderung des von der Anstalt zu ersetzenden Schadens gemacht hat und die er nach Umständen nach für geboten halten durfte, werden von der Anstalt ersetzt.

(2) Die Anstalt vergütet ferner die

1. das versicherte Gebäude betreffenden Abbruch- und Aufräumkosten;
2. die zum Schutz der noch vorhandenen Gebäudeteile erforderlichen Kosten.

Teil 6

Präventive Schadenabwehr und
Gefahrenvorsorge

§ 28

Mittel

Nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit der Anstalt sind jährlich Mittel für die präventive Schadenabwehr und Gefahrenvorsorge bereitzustellen.

§ 29

Beihilfen

Die Anstalt kann nach Maßgabe des § 28 Versicherungsnehmern Beihilfen zur Förderung des Gebäudeschutzes gewähren, sofern die von den diesen ergriffenen Maßnahmen das Schadenpotenzial für versicherte Schäden wesentlich verringern.

Teil 7

Rechtsschutz

§ 30

Rechtsschutz

(1) Gegen Entscheidungen der Anstalt kann Beschwerde beim Verwaltungsrat eingelegt werden.

(2) Sämtliche Beschwerden sind innerhalb einer Ausschlussfrist von einem Monat nach Zugang der Entscheidung bei der Anstalt einzureichen und zu begründen.

(3) Unabhängig von diesem Beschwerdeverfahren steht binnen einer Ausschlussfrist von sechs Monaten nach Zugang der endgültigen Entscheidung der Geschäftsführung oder des Verwaltungsrats der ordentliche Rechtsweg offen.

Artikel 3

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

23.11.2021

Gögel, Sänze
und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Bis zu ihrer Abschaffung im Jahr 1994 im Zuge der Liberalisierung und Deregulierung im europäischen Binnenmarkt blickte die Versicherung gegen Gebäudeschäden durch landesrechtlich geregelte und hoheitlich handelnde öffentlich-rechtliche Versicherungsträger, bei denen aufgrund Nutzungszwang nahezu alle Gebäudeeigentümer versichert waren, vor allem in Südwestdeutschland auf eine bewährte Tradition zurück.

Im Laufe des 18. Jahrhunderts wurde die Aufgabe der Versicherung gegen Gebäudeschäden durch Feuer an PMA übertragen. Während im 19. Jahrhundert in mehreren deutschen Staaten die Pflicht zur Versicherung bei den bestehenden Feuerversicherungsanstalten aufgehoben und damit der Privatwirtschaft die Möglichkeit der Gebäudeversicherung eingeräumt wurde, behielten insbesondere die süddeutschen Staaten trotz mancher Privatisierungsbestrebungen die staatlichen Gebäudeversicherungsmonopole bis zu deren Abschaffung bei.

Zuletzt gab es in der Bundesrepublik 13 PMA, von denen zwölf mit der Brandschutzversicherung befasst waren (vgl. Schmidt, Reimer & Boeck, Werner. Das Recht der öffentlich-rechtlichen Sachversicherung. Verlag Versicherungswirtschaft. Karlsruhe 1979; Hosse, Friedrich & Poppelbaum, Wolfgang. Systemvergleich der privaten und öffentlichen Gebäudeversicherung. Hamburger Gesellschaft zur Förderung des Versicherungswesens mbH. Hamburg 1988). Auch in der Schweiz wurde das Konzept der PMA weitgehend übernommen und hat sich dort in 19 der 26 Kantone bis heute erhalten.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 41, 205) waren die PMA Bestandteil einer dem Gemeinwohl in besonderer Weise dienenden Verwaltung, die ihre Entstehung dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des Gebäudebestandes und von Wohnungen und Arbeitsplätzen verdankt. Mit Blick auf ihren öffentlich-rechtlichen Aufgabenkreis und wegen ihrer traditionellen landesrechtlichen Einbindung waren sie als grundgesetzlich anerkannte staatliche Institutionen der Länder anzusehen, deren Beseitigung essentiell in die Länderhoheitsrechte eingegriffen und ihnen einen wesentlichen Bereich staatlicher Aufgabenwahrnehmung entzogen hat.

Durch die legislative Umsetzung der EWG-Richtlinie 92/49 (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) wurden in der Bundesrepublik Deutschland die Monopolrechte der Gebäudeversicherer zum 1. Juli 1994 abgeschafft. Damit wurde gleichzeitig die Pflicht zur Versicherung von Gebäuden aufgehoben. Das Bundesgesetz zur Überleitung landesrechtlicher Gebäudeversicherungsverhältnisse machte die Überleitung der bestehenden gesetzlichen Versicherungsverhältnisse ab 1. Juli 1994 in vertragliche Versicherungsverhältnisse im Sinne des Versicherungsvertragsgesetzes möglich und wurde von den betroffenen Ländern umgesetzt.

Auch nach der Gründung des Landes Baden-Württemberg im Jahr 1952 bestanden auf den Gebieten von Baden, Württemberg und Hohenzollern die althergebrachten PMA weiter fort: die 1758 gegründete Badische Gebäudeversicherungsanstalt in Karlsruhe, die 1773 gegründete Württembergische Gebäudebrandversicherungsanstalt in Stuttgart und die 1856 gegründete und 1973 der Württembergischen Anstalt angeschlossene Hohenzollernsche Feuerversicherungsanstalt in Sigmaringen. Trotz der territorialen Trennung kam es zu einer landesweiten Weiterentwicklung der Gebäudeversicherung, als 1960 das für alle drei Anstalten geltende Gesetz über die Versicherung der Gebäude gegen Unwetter- und andere Elementarschäden beschlossen wurde. Das bahnbrechende Gesetz weitete den bei den drei Anstalten bestehenden Versicherungsschutz auf eine Elementarschadensversicherung aus. Neben Brandschäden waren die Schäden, die durch Sturm, Hagel, Hochwasser, Überschwemmung, Schneedruck, Lawinen, Bergsturz, Erdbeben oder Erdfall verursacht werden, nun Teil der Pflichtversicherung. Hier hatte Baden-Württemberg eine Vorreiterrolle. Im Jahr 1971 wurden auch Gebäudeschäden durch Erdbeben in den Versicherungsschutz einbezogen.

Wie durch das Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung (GebVNeuOG) angeordnet, sind mit dem Ablauf des 30. Juni 1994 die landesrechtlichen Vor-

schriften die Gebäudeversicherung betreffend außer Kraft getreten und die bestehenden gesetzlichen Versicherungsverhältnisse in vertragliche Versicherungsverhältnisse überführt worden. Zudem wurde damals die vom GebVNeuOG vorgesehene Umwandlung der PMA in Aktiengesellschaften vollzogen, deren Aktien das Land Baden-Württemberg erhielt. Bis 1997 sollte das Land die Aktien bei einem Kaufpreis von 1,1 Milliarden DM an die Sparkassen vollständig veräußert haben. Da die Hauseigentümer im Land von ihrem Recht, die privatrechtlich umgewandelte Gebäudeversicherung zu kündigen, kaum Gebrauch machten, sind auch heute noch über 90 Prozent der Gebäude in einer Versicherung erfasst.

Die Abschaffung der PMA hat insbesondere bei den Kleinkunden, den Eigenheimbesitzern und Kleingewerbetreibenden, zu einer starken Erhöhung der Versicherungsbeiträge geführt. Profiteure der Privatisierung der Gebäudeversicherungswirtschaft waren hingegen die Großkunden:

„Für die grossen Industriekunden ist die Abschaffung der Monopole vorteilhaft gewesen: Sie können nun „one-stop-shopping“ betreiben, d.h. ihren ganzen (Sach-)Versicherungsschutz bei nur einem Anbieter kaufen, und dementsprechend günstigere Prämien aushandeln. Die PMA hatten die Möglichkeit, ihre Fixkosten mehr oder weniger gerecht auf ihre Gross- und Kleinkunden umzulegen. In der neuen Wettbewerbssituation ist dies nicht mehr der Fall. Die Grosskunden benutzen den Wettbewerb, um ihre Prämien auf das Niveau der variablen Kosten zu senken. Genau wie bei der Schweizer Privatassekuranz führt dies dazu, dass der Löwenanteil der Fixkosten von den Kleinkunden getragen werden muss.“ (von Ungern-Sternberg, Thomas. Die Abschaffung der Monopole in der deutschen Gebäudeversicherung: Lehren für die Schweiz. Lausanne 2000. S. 7).

Der Klimawandel und die damit verbundenen zunehmenden Starkwetterereignisse stellen eine wachsende Bedrohung des Gebäudebestandes auch in Baden-Württemberg dar. Die steigenden klimabedingten Risiken drohen den ohnehin schon hohen Kostendruck auf die Kleinkunden, die weniger leistungsfähigen Versicherungsnehmer und die versicherten Träger hoher Risiken weiter zu erhöhen. Angesichts dieser Entwicklung ist es fraglich, ob der in Baden-Württemberg sehr hohe Anteil der gegen Elementarschäden versicherten Immobilieneigentümer gehalten werden kann.

Ziel einer angemessenen Klimafolgen-, Sozial- und Wirtschaftspolitik im Land muss es deshalb sein, dass die steigenden Kosten des Erhalts des Gebäudebestandes solidarisch von allen Gebäudeeigentümern getragen werden.

Diese Zielsetzung ist nur zu erreichen, wenn das System der öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherung wieder eingeführt wird.

Die das System der öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherung verkörpernde PMA ist eine gemeinnützige auf Gegenseitigkeit und Solidarität gegründete Non-Profit-Organisation und kommt als Einrichtung der öffentlichen Daseinsvorsorge der sozialen Fürsorgeaufgabe des Staates in besonderer Weise nach. Sie ist im Vergleich zu den privatrechtlichen Formen des Versicherungsschutzes besser geeignet, den Gebäudebestand und damit Wohnungen, Betriebe und Arbeitsplätze vor Feuer- und zunehmenden Elementarschäden zu schützen.

„Die Errichtung und Aufrechterhaltung der PMA [...] beruht wesentlich auf dem Gedanken, daß der Schutz von Gebäuden [...] nicht dem privaten Wirtschaftsverkehr überlassen werden kann, sondern daß dem Staat insbesondere eine wesentliche öffentliche Aufgabe zukommt, die sozial akzeptabel und zugleich effektiv durch Verwendung staatlicher Handlungsformen und durch Ausklammerung des Tätigkeitsbereichs der PMA aus der Privatwirtschaft erfüllt werden muß. [...] Die PMA betreiben die [...] Versicherung ohne Gewinnerzielungsabsicht. Grundlage der Beitragsbemessung für die Versichertengemeinschaft ist daher der Grundsatz der Kostendeckung. Die öffentlich-rechtliche Anstalt ist prinzipiell verpflichtet, jeden Versicherten ohne Rücksicht auf die individuellen Versicherungsrisiken aufzunehmen. Eine preisgünstige und lückenlose Gebäudeversicherung ist Ausdruck der sozialen Fürsorgeaufgabe des Staates. Darin kommt die besondere soziale Funktion des Gebäudeeigentums als einzige wertbeständige Vermögensgarantie zum Ausdruck.“ (vgl. Hailbronner, Kay. Rechtsstellung und Tätigkeitsbereich der öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherungsanstalten und Monopolversicherungsanstalten in der Europäischen Gemeinschaft. Unter besonderer Berücksichtigung

der Dienstleistungsfreiheit im Versicherungswesen. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1991. S. 26 f.).

Angesichts der geschilderten Vorzüge einer öffentlich-rechtlichen Versicherung soll mit dem Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung und zur Einrichtung einer Gebäudeversicherungsanstalt eine an die erfolgreiche Tradition wieder anknüpfende und zugleich zukunftsfeste PMA eingeführt werden, die die Haftung bei nahezu allen Gebäuden im Land für Feuer- und Elementarschäden übernimmt und zudem die präventive Schadenabwehr und Gefahrenvorsorge bei versicherten Gebäuden wahrnimmt. Die der Anstalt aufgrund der Erfüllung ihrer Aufgaben erwachsenden Kosten werden von den Versicherungsnehmern solidarisch getragen.

Das Land macht im Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung (GebVNeuOG) von der vom Grundgesetz den Ländern zugestandenen Gesetzgebungskompetenz im Bereich des öffentlich-rechtlichen Versicherungswesens (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG) Gebrauch und errichtet zum 1. Januar 2023 mit der „Gebäudeversicherung Baden-Württemberg – Anstalt öffentlichen Rechts“, abgekürzt „GVBW AöR“, eine Gebäudeversicherungsanstalt mit Sitz in Karlsruhe. Bis zum Anfang des Jahres 2027 soll die GVBW AöR nach Durchlaufen mehrerer im GebVNeuOG umrissener Entwicklungsphasen vollständig eingerichtet sein.

Grundvoraussetzung für die Einführung einer öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherung ist der Erwerb aller Bestandteile der vertraglichen Versicherungsverhältnisse, die letztlich vom bei der GVBW AöR bestehenden Versicherungsschutz erfasst sein sollen, und der dahinterstehenden Risikoreserven durch die Anstalt. Der Kauf dient einerseits der Befriedigung der durch die Einführung der Pflicht- und Monopolversicherung betroffenen privatwirtschaftlichen Akteure, denen ein Geschäftsfeld verloren geht. Andererseits benötigt die GVBW AöR, um so schnell wie möglich Arbeitsfähigkeit zu erlangen, die in den zu erwerbenden Vermögenswerten enthaltenen Daten zu den bestehenden Versicherungsverhältnissen, insbesondere zu den Versicherungssummen, deren eigenständige Erhebung mit einem deutlichen Mehraufwand einhergehen würde.

Die GVBW AöR findet ihre Ausgestaltung im neu aufgelegten Gesetz über die Gebäudeversicherung (GebVG). Das GebVG regelt über das GebVNeuOG hinausgehend

- die Aufgaben und Grundsätze der Anstalt;
- die Verwaltung (die staatliche Kontrolle, die Organe und die Wirtschafts- und Haushaltsführung) der Anstalt;
- das Versicherungsverhältnis;
- die Mittel der Anstalt (die Ermittlung der Versicherungsbeiträge und die Bildung eines Reservefonds zur Deckung von Verbindlichkeiten außerordentlichen Umfangs);
- die Erfüllung der Aufgabe der Gebäudeversicherung durch die Anstalt (die Schätzung der Versicherungswerte, die Feststellung des Schadens und die Entschädigung);
- die Erfüllung der Aufgabe der präventiven Schadenabwehr und Gefahrenvorsorge durch die Anstalt.

Die GVBW AöR soll bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eine relative Unabhängigkeit gegenüber Einflussnahmen von außen genießen. Sie soll, soweit dies möglich und sinnvoll ist, vom Einfluss der Politik verselbstständigt werden und ihre Aufgaben im vom Landesgesetzgeber demokratisch legitimierten Rahmen eigenverantwortlich, zweckrational und problemlösungsorientiert wahrnehmen.

Die Autonomie der Anstalt erstreckt sich auf

- die Festlegung der Versicherungsbeiträge im Rahmen des sich aus der Erfüllung ihrer Aufgaben ergebenden Finanzbedarfs;
- Einzahlungen in den Reservefonds im Rahmen der Vorgaben zur Mindest- und Maximalausstattung des Fonds;
- die Gebäude- und Schadensschätzung sowie die Entschädigung im Rahmen der im GebVG bestimmten wesentlichen materiellen Vorgaben;

- der Erfüllung der Aufgabe der präventiven Schadenabwehr und Gefahrenvorsorge im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit.

Durch den Kauf der gebäudeversicherungsspezifischen Vermögenswerte ergibt sich für die Anstalt voraussichtlich eine Verbindlichkeit in Höhe von maximal 3 Milliarden Euro, für die das Land Gewährleistung übernimmt. Da die Anstalt für die Tilgung der Verbindlichkeit verantwortlich ist, fallen insoweit keine Kosten für den Landeshaushalt an. Allerdings muss der Aufwand der Errichtung der Anstalt im Landeshaushalt aufgefangen werden.

Durch die Einführung der Pflichtversicherung fallen bei den bisher nicht und nunmehr versicherten Gebäudeeigentümern zusätzliche Kosten in Höhe der ihnen auferlegten Beiträge an.

Bei den bisher privatrechtlich versicherten Gebäudeeigentümern – über 90 Prozent der Immobilienbesitzer in Baden-Württemberg sind in einer Elementarschadenversicherung erfasst – dürfte die Einführung der Pflichtversicherung zu einer deutlichen Reduktion der Kosten führen.

Da die GVBW AöR keine Gewinnerzielungsabsicht hegt, können die Beiträge niedrig gehalten werden. Indem die Anstalt verstärkt in die präventive Schadenabwehr und Gefahrenvorsorge investiert, senkt sie die Entschädigungskosten und somit die Beiträge. „Staatliche Monopole haben einen grösseren Anreiz, Präventionsmassnahmen zu fördern und finanziell zu unterstützen. Sie ziehen daraus einen direkten finanziellen Vorteil, weil dadurch in ihrem Versicherungsgebiet die Schadenskosten sinken. Deshalb wenden staatliche Monopole mehr Mittel für die Prävention auf als private Versicherungen. [...] Staatliche Monopole weisen deutlich tiefere Schadenszahlungen im Verhältnis zur Versicherungssumme auf als private Versicherungsunternehmen. Das liegt daran, dass die höheren Präventionsaufwendungen der staatlichen Versicherungen die Schäden wirksam reduzieren.“ (vgl. Ziegler, Andreas R. & Moser, Peter. Sind die kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole „europakompatibel“? In: Jusletter 12. August 2019. S. 7.). Außerdem dürften die im Vergleich zur den Privatversicherungen nachweislich geringeren Vertriebs- und Verwaltungskosten mäßigend auf die Beiträge wirken.

Ein Blick in die Schweiz zeigt, dass die Kosten für Versicherungsnehmer bei öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherungen deutlich geringer als bei der Privatassekuranz ausfallen: „Staatliche Monopolversicherungen haben im Vergleich zu privaten Versicherungen deutlich tiefere Prämien. Dazu tragen neben den tieferen Schadenskosten auch tiefere Vertriebs- und Verwaltungskosten dazu bei. Dieses Ergebnis ist äusserst robust und zeigt sich sowohl in Vergleichen der beiden Systeme zum Beispiel in der Schweiz als auch bei Analysen über den Übergang von Monopolen zu wettbewerblichen Systemen. So entsprechen die Prämien in den [Kantonen mit öffentlich-rechtlicher Pflichtversicherung] im Durchschnitt etwa einem Drittel der Prämien in den [Kantonen mit Pflicht zur Versicherung bei privatrechtlichen Trägern]. In Deutschland sind seit der Abschaffung der Staatsmonopole und der Einführung des Wettbewerbs die Prämien vor allem für Kleinkunden zwischen 40 und 80% gestiegen.“ (vgl. Ziegler & Moser. Sind die kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole „europakompatibel“? S. 7).

Legt man zugrunde, dass seit der Abschaffung der PMA die Versicherungsbeiträge vor allem für Kleinkunden um 40 Prozent gestiegen sind, ist zumindest für diese Versicherungsnehmer von einem Rückgang der Beiträge um ein Drittel auszugehen.

Durch den Kauf der gebäudeversicherungsspezifischen Vermögenswerte ergibt sich für die Anstalt eine Verbindlichkeit in Höhe von maximal 3 Milliarden Euro. Der aus der Tilgung dieser Verbindlichkeit erwachsene Finanzbedarf muss auf die Versicherungsnehmer umgelegt werden, was die beschriebenen ökonomischen Vorteile der Kleinkunden zumindest vorübergehend und in eher geringem Umfang schmälert.

Aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts und des Europarechts ergeben sich keine Hindernisse für die Einrichtung einer PMA in Baden-Württemberg.

Die Ausgestaltung einer PMA gehört zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder, wie das Bundesverfassungsgericht ausführt (BVerfGE 41, 205, Rn. 40):

„Art. 74 [Absatz 1] Nummer 11 GG weist dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung für das Recht der Wirtschaft zu, das unter anderem „privatrechtliches Ver-

sicherungswesen“ umfaßt. Danach soll das einen Gegensatz zum privatrechtlichen Versicherungswesen bildende öffentlich-rechtliche Versicherungswesen [...] nicht Gegenstand der Gesetzgebung des Bundes sein und damit gemäß Art. 70 Abs. 1 GG der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder unterliegen. Die der Kompetenzregelung zugrunde liegende Unterscheidung zwischen privatrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Versicherungswesen bedarf angesichts der vielfältigen rechtlichen Strukturen der Versicherungseinrichtungen der näheren Festlegung. Das Bild des Versicherungswesens wird im wesentlichen dadurch gekennzeichnet, daß den privatwirtschaftlichen Versicherungsunternehmen mit privatrechtlichen Vertragsbeziehungen zu ihren Versicherungsnehmern öffentlich-rechtliche Versicherungseinrichtungen gegenüberstehen, die mit den privaten in Wettbewerb stehen und deren Versicherungsverhältnisse ebenfalls dem Privatrecht angehören. Dazu kommen die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten, deren Versicherungsverhältnisse dem öffentlichen Recht folgen. Ihren Kernbestand bilden die landesrechtlichen Monopolanstalten wie die Badische Gebäudeversicherungsanstalt [...]. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört die Regelung jedenfalls für diese Versicherungen, [...] die als Zwangs- oder Monopolanstalten das Versicherungsgeschäft nicht auf wettbewerblicher Grundlage betreiben, sondern bei denen das Versicherungsverhältnis hoheitlich ausgestaltet ist [...], zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder [...].“

Die Einrichtung einer PMA kollidiert zudem nicht mit dem Prinzip der Gewerbe- und Unternehmerfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht begründet dies folgendermaßen (BVerfGE 41, 205, Rn. 52):

„Der Grundgesetzgeber sah sich der Situation gegenüber, daß die landesrechtlichen Versicherungseinrichtungen, unter denen die Versicherungsmonopole eine überragende Rolle spielen, seit langem in öffentlicher Verwaltung geführt wurden und daß die Versicherungsverhältnisse, wie das Bundesverfassungsgericht für die Badische Gebäudeversicherungsanstalt ausgeführt hat [...], in besonders prägnanter Weise hoheitlich ausgestaltet sind. Sie verdanken ihre Entstehung dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des Gebäudebestandes [...] und damit der Erhaltung von Wohn- und Arbeitsplätzen. Sie unterscheiden sich sowohl nach Struktur als auch nach der Art der Aufgabenbewältigung von den privatwirtschaftlichen Unternehmen. Ihre Nützlichkeit und Sachgerechtigkeit wurden nie ernsthaft in Zweifel gezogen. Sie hatten sich vielmehr als eine dem Gemeinwohl in besonderer Weise dienende Verwaltung bewährt. Es bestand kein Anlaß, diese in langer historischer Entwicklung nach ihrem Daseinszweck und nach ihrer Struktur und Arbeitsweise in gemeinwirtschaftlicher Weise betriebenen Monopole zu privatisieren. Wenn Art. 74 [Absatz 1] Nummer 11 GG das Versicherungswesen nur insoweit zum Wirtschaftsrecht zählt, als es nicht die öffentlich-rechtlichen Versicherungen mit ihrem Kernbestand der Monopolanstalten umfaßt, so ist daraus zu entnehmen, daß das Grundgesetz diesen Bereich des Versicherungswesens in seiner überkommenen rechtlichen Ausgestaltung als Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe durch die Verwaltung nicht dem Prinzip der Gewerbe- und Unternehmerfreiheit und damit dem Maßstab des Art. 12 Abs. 1 GG unterstellen wollte.“

Auf der Ebene des Europarechts muss die Einrichtung und Regelung einer PMA mit der Dienstleistungsfreiheit, einer der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes, vereinbar sein. Bei einer PMA geht der Europäische Gerichtshof (EuGH) 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 muss. Nach Artikel 52 in Verbindung mit Artikel 62 AEUV beeinträchtigt 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 beziehungsweise der Daseinsvorsorge gerechtfertigt sind.

In einem Fall, bei dem es um die Zulässigkeit einer zwingenden Mitgliedschaft von Arbeitgebern in den Berufsgenossenschaften als Träger der Unfallversicherung ging, hat der EuGH Maßstäbe entfaltet, die auch zur Beurteilung der Einrichtung und Regelung einer PMA im Bereich der Gebäudeversicherung herangezogen werden können (EuGH, Rs C-350/07 – Kattner Stahlbau, Rn. 87 und 88):

„Indem diese Verpflichtung den Zusammenschluss aller dem entsprechenden System unterliegenden Unternehmen innerhalb von Gefahrengemeinschaften gewährleistet, erlaubt sie es nämlich, dass dieses System, mit dem [...] ein soziales Ziel verfolgt wird, so funktioniert, dass der Grundsatz der Solidarität umgesetzt wird, indem insbesondere die Finanzierung über Beiträge erfolgt, deren Höhe nicht streng proportional zu den versicherten Risiken ist, und Leistungen erbracht werden, deren Wert nicht streng proportional zu den Beiträgen ist. Daher kann eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren streitige, soweit sie eine Pflichtmitgliedschaft vorsieht, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses, nämlich das Ziel, das finanzielle Gleichgewicht eines Zweigs der sozialen Sicherheit zu gewährleisten, gerechtfertigt werden, da diese Verpflichtung geeignet ist, die Verwirklichung dieses Ziels zu gewährleisten.“

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Gesetz zur Neuordnung der Gebäudeversicherung [Gebäudeversicherungsneuordnungsgesetz – GebVNeuOG])

Der Zweck des 1993 beschlossenen Gebäudeversicherungsneuordnungsgesetzes (GebVNeuOG) bestand darin, die landesrechtlich verankerten PMA aufzulösen und abzuwickeln sowie die Überführung der öffentlich-rechtlichen Versicherungsverhältnisse in privatrechtliche Versicherungsverhältnisse sicherzustellen.

Im Rahmen des Gesetzes zur Einrichtung einer Gebäudeversicherungsanstalt wird das GebVNeuOG vollständig neu gefasst. So wie es damals die althergebrachten PMA auflöste und abwickelte, normiert es in seiner Neufassung die Errichtung der GVBW AöR durch das Land, den Erwerb und die Übertragung der gebäudeversicherungsspezifischen Vermögenswerte und die Schritte hin zu einer vollständig eingerichteten und handlungsfähigen PMA. In diesem Zusammenhang wesentlich ist die Unterscheidung zwischen Errichtung und Einrichtung (vgl. Kirste, Stephan. Theorie der Körperschaft des öffentlichen Rechts. Verwaltungshistorische, organisationstheoretische und verwaltungsorganisationsrechtliche Aspekte. Universitätsbibliothek Heidelberg. Heidelberg 2017. S. 353, 442). Unter Errichtung ist der Akt der Gründung der Anstalt zu verstehen. „Einrichtung“ ist hingegen weit zu verstehen und erfasst die Bildung, Errichtung und die eigentliche Ausstattung der Verwaltungsorganisation mit Personal- und Sachmitteln; das Gegenstück dazu ist die Abwicklung der aufgelösten juristischen Person.

Die auf der Grundlage des GebVNeuOG einzurichtende GVBW AöR soll bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eine relative Unabhängigkeit gegenüber Einflussnahmen von außen genießen. Sie soll, soweit dies möglich und sinnvoll ist, vom Einfluss der Politik verselbstständigt werden und ihre Aufgaben im vom Landesgesetzgeber demokratisch legitimierten Rahmen eigenverantwortlich, zweckrational und problemlösungsorientiert wahrnehmen.

Sie wird daher als „rechtsfähige Anstalt“ errichtet (§ 1 Absatz 1). Sie ist als eine mit voller Rechtsfähigkeit und relativ weitgehender Selbstständigkeit ausgestattete öffentlich-rechtliche Einrichtung der mittelbaren Staatsverwaltung konzipiert. Sie ist juristische Person des öffentlichen Rechts. Sie ist – wie die Rundfunk- und Fernsehanstalten – mit Satzungsautonomie und dem Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze ausgestattet. „Die Funktion der rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ist also Verselbständigung.“ (vgl. Lange, Klaus. Die öffentlich-rechtliche Anstalt. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL). Heft 44, S. 169 bis 204. 1986. S. 189). Das Recht der Selbstverwaltung lässt sich allerdings in zweierlei Hinsicht verstehen als „die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch die Organisation („rechtliche Selbstverwaltung“) und die Mitbestimmung der Mitglieder der Organisation an wesentlichen Entscheidungen der Verwaltungsorganisation, insbesondere der Bestellung ihrer Organe.“ (vgl. Kirste. Theorie der Körperschaft des öffentlichen Rechts. S.600). Das Selbstverwaltungsrecht der im GebVG ausgestalteten Anstalt ist lediglich als eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu verstehen, da die Anstalt im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft nicht mitgliederschäftlich organisiert ist. Die Versicherungsnehmer sind Benutzer und nicht Mitglieder der Anstalt. Die Rechtsbeziehungen zwischen Anstalt und Versiche-

rungsnehmern werden durch das GebVG und die Anstaltsordnung geregelt. Eine Selbstverwaltung im Sinne von Mitwirkung der Versicherungsnehmer bei wesentlichen Entscheidungen und der Bestellung der Organe der Anstalt ist daher ausgeschlossen.

Aufgrund ihrer Rechtsfähigkeit soll sich die GVBW AöR bei der Erfüllung ihrer Aufgaben soweit wie möglich verselbstständigen. Die anstaltliche Selbstständigkeit manifestiert sich vor allem in einem eigenen Vermögen, in einem eigenen Haushalt, in einer eigenen Rechnungsführung, in eigenen Abgaben und Mitteln und in der Satzungsautonomie. Eine eigene Dienstherrenfähigkeit und das Recht, sich im Rahmen ihrer Aufgaben an Unternehmungen zu beteiligen, wird der Anstalt allerdings nicht zugestanden, wodurch ihre Selbstständigkeit etwas relativiert wird. Auf die Dienstherrenfähigkeit wird verzichtet, um ihre Leistungsfähigkeit nicht durch Pensionsverbindlichkeiten zu schmälern. Unternehmensbeteiligungen, der Abschluss von Rückversicherungsverträgen und die Beteiligung an Schadenpools oder Rückversicherern werden aus Gründen der Transparenz ausgeschlossen (§ 2 Absatz 3 GebVG).

Die GVBW AöR wird mit Sitz in Karlsruhe errichtet (§ 1 Absatz 1). Einerseits wird damit die erste auf heutigem Landesgebiet in Karlsruhe gegründete PMA, die Badische Gebäudeversicherungsanstalt, und die durch diese begründete Tradition im Südwesten würdigend in Bezug genommen. Andererseits soll der Umstand, dass die GVBW AöR nicht in der Landeshauptstadt angesiedelt sein soll, ihre Verselbstständigung gegenüber der Landespolitik symbolisch unterstreichen.

Das GebVNeuOG beinhaltet neben dem Errichtungsakt einen zeitlichen Rahmen, in dem die GVBW AöR eingerichtet werden soll. Drei Phasen der Einrichtung werden umrissen:

- Die *erste Phase* beginnt mit dem Inkrafttreten des Gebäudeversicherungseinrichtungsgesetzes und endet am Tag vor der Errichtung der Anstalt. Diese Vorbereitungsphase kann vom Land insbesondere dazu genutzt werden, im vorgesehenen Anstaltsitz, in Karlsruhe, die benötigten Räumlichkeiten sowie die für die Aufnahme des Geschäftsbetriebs in der zweiten Phase benötigten Personal- und Sachmittel zu beschaffen. Der Errichtungsaufwand geht zulasten des Landeshaushalts.
- Die *zweite Phase* beginnt mit der Errichtung der Anstalt zum Jahresanfang 2023 gemäß § 1 Absatz 1 und endet zum Jahresende 2024. Das GebVG, das die Ausgestaltung der Anstalt normiert (§ 1 Absatz 2) wird in dieser Phase lediglich im Hinblick auf die Vorschriften zur Verwaltung der Anstalt anwendbar (§ 2 Absatz 1), was sich bis zur Aufnahme des Voll- und Normalbetriebs nicht ändert. Damit wird zunächst einmal gewährleistet, dass die Anstalt baldestmöglich handlungsfähige Organe erhält und ihren weiteren organisatorischen Aufbau eigenverantwortlich steuern kann. Die zweite Phase dient primär dem Ziel der Ressourcenmobilisierung. Die Anstalt soll die für die Erfüllung ihrer zukünftigen Aufgaben benötigten Personal- und Sachmittel planen und beschaffen können.
- In der *dritten Phase*, die das Jahr 2025 erfasst, findet der Erwerb der gebäudeversicherungsspezifischen Vermögenswerte statt. Die GVBW AöR erwirbt alle Bestandteile vertraglich geregelter Versicherungsverhältnisse, die nach der vierten Phase, wenn die Anstalt in den Normal- und Vollbetrieb übergeht, der Versicherungspflicht nach den §§ 13 und 14 GebVG unterfallen (§ 3 Absatz 1 Satz 1). Dabei wird das Finanzministerium ermächtigt, im Haushaltsjahr 2025 Gewährleistungen zu Gunsten der Anstalt bis zu insgesamt 3 Milliarden Euro zu übernehmen (Absatz 2). Der in der zweiten Phase eingeleitete Ressourcenmobilisierungsprozess soll in der dritten Phase seinen Abschluss finden.
- Die *vierte Phase*, der „Übergangszeitraum“ (§ 4), reicht vom Beginn des Jahres 2026, zu dem die in der vorherigen Phase erworbenen Vermögenswerte an die Anstalt übertragen werden (§ 3 Absatz 1 Satz 2), bis zum Ende des Jahres 2026. In dieser Phase werden die mit Erwerb und Übertragung der gebäudeversicherungsspezifischen Vermögenswerte übernommenen Versicherungsverhältnisse gemäß den vor ihrer Übertragung vertraglich vereinbarten Allgemeinen Geschäftsbedingungen weiter fortgeführt. Zudem dürfen im Land befindliche Gebäude, die nach Ablauf der vierten Phase der Versicherungspflicht nach

§§ 13 und 14 GebVG unterfallen, anderweitig nicht versichert werden (§ 4 Absatz 2 Satz 1). Gegen dieses Verbot anderweitig abgeschlossene Versicherungen sind nichtig (Satz 2). Zur Bedienung der Nachfrage nach Versicherungsschutz können für die Übergangszeit bei der Anstalt Versicherungsverträge nach dem Versicherungsvertragsgesetz abgeschlossen werden (Satz 3).

Nach Ablauf der vierten Phase geht die GVBW AöR zum Jahresbeginn 2027 in den Normal- und Vollbetrieb über. Nun finden auch die Vorschriften des GebVG zur Ausgestaltung der Anstalt vollumfänglich Anwendung (§ 2 Absatz 2).

Zu Artikel 2 (Gesetz über die Gebäudeversicherung [Gebäudeversicherungsgesetz – GebVG])

Zu Teil 1 (Allgemeine Vorschriften zur Gebäudeversicherungsanstalt)

Teil 1 des GebVG beinhaltet allgemeine Vorschriften zur Gebäudeversicherungsanstalt.

§ 1 legt die Rechtsform, § 2 die Aufgaben und § 3 die Grundsätze der Anstalt fest.

Die der Rechtsform nach als „rechtsfähig“ errichtete Anstalt ist als eine mit voller Rechtsfähigkeit und weitestmöglicher Selbstständigkeit ausgestattete öffentlich-rechtliche Verwaltungseinrichtung konzipiert (§ 1 Satz 1). Die Wahl von Karlsruhe als Anstaltssitz (§ 1 Satz 1) symbolisiert die Wiederaufnahme der von der Badischen Gebäudeversicherungsanstalt im Südwesten begründeten Tradition sowie die Verselbstständigung der Anstalt von der Landespolitik.

Die Anstalt ist eine PMA (§ 1 Satz 2). Als mit Nutzungszwang ausgestattete Monopoleinrichtung verkörpert sie „Zwangs- und Bannrecht“ (BVerfGE 41, 5, Rn. 18).

Das ihr in § 1 Satz 3 zugestandene Selbstverwaltungsrecht ist lediglich als eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu verstehen, da die Anstalt im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft nicht mitgliederschaflich organisiert ist und daher die Selbstverwaltung im Sinne von Mitwirkung der Versicherungsnehmer bei wesentlichen Entscheidungen und der Bestellung der Organe ausgeschlossen ist. Im Vergleich zu anderen Anstalten weist sie jedoch ein relativ hohes Verselbstständigungspotenzial auf, das mit den Rundfunk- und Fernsehanstalten vergleichbar ist.

§ 2 benennt in Absatz 1 und 2 die Aufgaben der Anstalt.

Die Bestimmung der dem anstaltlichen Versicherungsschutz unterliegenden Schäden in Absatz 1 erfolgt aufgrund § 2 Absatz 1 des Badischen Gebäudeversicherungsgesetzes und aufgrund § 1 Absatz 1 des Gesetzes über die Versicherung der Gebäude gegen Unwetter- und andere Elementarschäden.

Dadurch, dass die Anstalt nach Absatz 2 die präventive Schadenabwehr und Gefahrenvorsorge bei versicherten Gebäuden vornimmt, engagiert sie sich nicht nur im nachsorgenden, sondern auch im vorsorgenden Erhalt des Gebäudebestands. PMA investieren in Vorsorge und senken dadurch nachweislich die Entschädigungskosten.

Absatz 3 zufolge ist eine Beteiligung der Anstalt an Unternehmungen auch im Rahmen ihrer Aufgaben unzulässig. Damit sind insbesondere Unternehmensbeteiligungen, der Abschluss von Rückversicherungsverträgen und die Beteiligung an Schadenpools oder Rückversicherern ausgeschlossen. Dies erfolgt aus Gründen der Transparenz.

§ 3 nimmt die Grundätze der Wirtschafts- und Haushaltsführung der Anstalt in Bezug.

Zu Teil 2 (Verwaltung der Anstalt)

Teil 2 handelt von der Verwaltung der Anstalt und ist in vier Abschnitte unterteilt.

In Abschnitt 1 des Teils 2 wird geregelt, ob und inwieweit eine staatliche Kontrolle der Anstalt stattfindet.

§ 4 stellt klar, dass die Anstalt lediglich der Rechtsaufsicht des Wirtschaftsministeriums unterliegt. Von einer staatlichen Steuerung durch fachaufsichtliche Weisungen wird abgesehen, um die Eigenständigkeit der Anstalt zu wahren. Die Verselbstständigungsfunktion der rechtsfähigen Anstalt legt es nahe, eine bloße Rechtsaufsicht über die Anstalt anzuordnen.

§ 5 sieht eine Kontrolle der Anstaltsfinanzen vor und schreibt vor, dass der Rechnungshof die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Anstalt auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit prüft. Dabei umfasst die Prüfung die gesamte Wirtschafts- und Haushaltsführung der Anstalt. „Während mit Haushaltsführung die Ausführung des Haushalts- oder Wirtschaftsplans gemeint ist, beschreibt Wirtschaftsführung darüber hinaus die betriebswirtschaftliche Betätigung. Neben der Einhaltung der Haushalts- oder Wirtschaftspläne geht es um die Begründung und den Beleg von Einnahmen und Ausgaben, um die Anwendung wirtschaftlicher und sparsamer Verfahrensweisen und um die Aufgabenerfüllung mit möglichst geringem Aufwand.“ (Landtag von Baden-Württemberg 2005, Drucksache 13/4865, S. 9).

In Abschnitt 2 werden die Organe der Anstalt und ihre Zuständigkeiten bestimmt.

Die §§ 6 bis 9 dieses Abschnitts orientieren sich am Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen über die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts „d-NRW AöR“ (Landtag von Nordrhein-Westfalen 2016, Drucksache 16/3880).

§ 6 nennt als Organe der Anstalt den Verwaltungsrat sowie die Geschäftsführung. Nähere Regelungen zu den Organen finden sich in den nachfolgenden Vorschriften (§§ 7 bis 9).

Regelungsgegenstand in § 7 ist die Zusammensetzung des Verwaltungsrats der Anstalt.

Nach Absatz 1 besteht der Verwaltungsrat aus zwölf Mitgliedern. Das Innenministerium, das Wirtschaftsministerium, der Gemeindefrat und der Städtetag entsenden jeweils einen Vertreter. Damit besetzen Vertreter von Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden jeweils ein Sechstel der Sitze im Rat. Die verbleibenden zwei Drittel der Ratssitze beziehungsweise acht Ratssitze werden von den Fraktionen im Landtag beschickt. Die Zahl der von den Fraktionen jeweils zu entsendenden Vertreter bemisst sich nach dem Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren, einem Höchstzahlverfahren, das nicht wie beim d'Hondt-Verfahren große Gruppierungen bevorzugt. Bei Anwendung dieses Verfahrens auf die acht den Landtagsfraktionen zustehenden Sitzen würde bei den derzeitigen Kräfteverhältnissen im Landtag folgende Sitzverteilung resultieren:

Divisor	GRÜNE	CDU	SPD	FDP/DVP	AfD
1	58,0000 (1)	42,0000 (2)	19,0000 (4)	18,0000 (5)	17,0000 (6)
3	19,3333 (3)	14,0000 (7)	6,3333	6,0000	5,6667
5	11,6000 (8)	8,4000	3,8000	3,6000	3,4000
7	8,2857	6,0000	2,7143	2,5714	2,4286

Um die Beschlussfähigkeit des Verwaltungsrats auch im Verhinderungsfall zu sichern, ist jeweils ein stellvertretendes Mitglied zu benennen, Absatz 2.

Absatz 3 normiert die Wahl eines Vorsitzenden und eines Stellvertreters. Die Aufgaben des Vorsitzenden werden vom Gesetz nicht bestimmt; sie können nach den Bedürfnissen der Anstalt durch Geschäftsordnung oder Satzung ausgestaltet werden.

Die Bestellung der Mitglieder des Verwaltungsrats erfolgt nach Absatz 4 für fünf Jahre, was eine kontinuierliche Arbeit im Verwaltungsrat sichert.

Der Verwaltungsrat entscheidet nach Absatz 5 grundsätzlich mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Satz 1). Besondere Quoren für einzelne Entscheidungen können in der Satzung vorgesehen werden (Satz 2).

Nach Absatz 6 können Details zum Verfahren im Verwaltungsrat, zum Beispiel zu Fristen, Beschlussfähigkeit, Umlaufbeschlüssen, Sonderregelungen für Eilfälle und Ähnlichem, durch die Geschäftsordnung ausgestaltet werden.

Nach Absatz 7 nimmt die Geschäftsführung in beratender Funktion an den Sitzungen des Verwaltungsrats teil.

§ 8 regelt die Aufgaben des Verwaltungsrats. Der Verwaltungsrat entscheidet über die in dieser Vorschrift explizit benannten Angelegenheiten der Anstalt, während die laufenden Geschäfte dem Geschäftsführer nach Maßgabe des Gesetzes und in dem vom Verwaltungsrat durch Satzung oder Geschäftsordnung festgelegten Rahmen überantwortet sind (§ 9 Absatz 2).

Absatz 1 enthält eine Aufzählung der Gegenstände, über die der Verwaltungsrat Beschlüsse fassen kann. Der Katalog ist abschließend. Alle nicht in ihm erfassten Angelegenheiten obliegen der Geschäftsführung. Hervorzuheben ist hier insbesondere das Recht des Verwaltungsrats, eine Satzung zu erlassen.

Absatz 2 weist dem Verwaltungsrat die Aufgabe des Vorgesetzten für die Geschäftsführung zu.

Absatz 3 enthält eine Vertretungsregelung des Vorsitzes des Verwaltungsrats gegenüber der Geschäftsführung.

§ 9 regelt die Struktur und Zuständigkeiten der Geschäftsführung.

In Absatz 1 Satz 1 wird bestimmt, dass die Geschäftsführung aus dem Vorsitzenden der Geschäftsführung und einem allgemeinen Vertreter besteht. Nach Satz 2 wird die Geschäftsführung für die Dauer von höchstens fünf Jahren bestellt, wobei eine erneute Bestellung zulässig ist.

Nach Absatz 2 ist die Geschäftsführung für alle Angelegenheiten zuständig, die nicht dem Verwaltungsrat zugewiesen sind; hierzu zählen insbesondere die laufenden Angelegenheiten und die Vertretung der Anstalt nach außen.

Absatz 2 normiert nicht nur die allgemeinen von der Geschäftsführung zu beachtenden Grundsätze, sondern verweist auch auf die Satzung der Anstalt und auf die vom Verwaltungsrat zu erlassende Geschäftsordnung für die Geschäftsführung.

Absatz 3 enthält eine Unterrichtungspflicht der Geschäftsführung gegenüber dem Verwaltungsrat in allen wichtigen Angelegenheiten der Anstalt. Sie hat die Beschlüsse des Verwaltungsrats vorzubereiten und auszuführen.

Nach Absatz 4 ist der Vorsitzende der Geschäftsführung Vorgesetzter der Beschäftigten. Sämtliche Fragen der Personalführung werden von ihm wahrgenommen.

In Abschnitt 3 regeln die §§ 10 und 11 die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Anstalt.

Diese Vorschriften orientieren sich am Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen über die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts „d-NRW AöR“ (Landtag von Nordrhein-Westfalen 2016, Drucksache 16/3880).

Nach § 10 richtet sich die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und die Prüfung der Anstalt nach den Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuchs (§§ 238 ff. HGB).

§ 11 definiert das Wirtschaftsjahr (Absatz 1), regelt die Aufstellung eines Wirtschaftsplans (Absatz 2) und die Aufstellung des Jahresabschlusses (Absatz 3), schreibt die öffentliche Bekanntmachung der Jahresrechnung und des Ergebnisses der Prüfung der Jahresrechnung vor (Absatz 4) und stellt klar, dass die Prüfrechte des Rechnungshofs nach Maßgabe des Gesetzes unberührt bleiben (Absatz 5).

Die Vorgaben zum Wirtschaftsjahr und zum Jahresabschluss orientieren sich an den §§ 15 bis 19 der Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen über kommunale Unternehmen und Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts.

Zu Teil 3 (Versicherungsverhältnis)

Der Regelungsgegenstand des Teils 3 ist das Versicherungsverhältnis.

§ 12 definiert in Absatz 1 den Versicherungsnehmer als den Eigentümer eines der Versicherungspflicht nach den §§ 13 und 14 unterworfenen und versicherten Gebäudes. Absatz 2 überträgt die Vorschrift auf den Erbbauberechtigten.

§ 13 formuliert in Absatz 1 die Regel, dass alle innerhalb der Grenzen des Landes Baden-Württemberg liegenden Gebäude oder Gebäudeteile der Versicherungspflicht unterliegen. Von der Regel miterfasst sind nicht nur Wohngebäude, Betriebsgebäude und Arbeitsstätten, sondern auch Sakralbauten, Gebäude von öffentlichen Einrichtungen und zur Infrastruktur gehörige Gebäude. Unter „liegend“ ist nicht nur „errichtet“ zu verstehen. Mobilheime beziehungsweise transportable Wohneinheiten, deren Inneneinrichtung mit einer Wohnung vergleichbar ist, unterliegen damit grundsätzlich der Versicherungspflicht, solange und soweit sie sich innerhalb der Grenzen des Landes liegen.

Absatz 2 und 3 normieren Beginn und Ende der Versicherungspflicht.

§ 14 eröffnet die Gründe für den Ausschluss bestimmter Gebäude von der Versicherung bei der Anstalt. Gebäude, deren „Neubauwert 1914“ unter 250 Mark liegt (Absatz 1 Nummer 1), Gebäude, die nur für kurze Zeit zu vorübergehenden Zwecken errichtet werden (Nummer 2) und Gewächshäuser (Nummer 3), unterliegen nicht der Versicherungspflicht und sind zugleich auch von der Versicherung ausgeschlossen.

Für „kurze Zeit zu vorübergehenden Zwecken“ errichtete Gebäude sind z. B. Baracken, Festhütten, Marktständen.

Der in Absatz 1 Nummer 1 genannte „Neubauwert 1914“ gibt an, wieviel Mark der Neubau des interessierenden Gebäudes im Jahr 1914 gekostet hätte. Der Umrechnung des „Neubauwertes 1914“ von 250 Mark in den Neubauwert in Euro in einem bestimmten Jahr erfolgt aufgrund folgender Formel:

$$\text{Neubauwert}_{\text{Jahr}} = \text{Neubauwert}_{1914} * \frac{\text{Baupreisindex}_{\text{Jahr}}}{100}$$
$$3.920,75 \text{ Euro}_{2021} = 250 \text{ Mark}_{1914} * \frac{1.568,3_{2021}}{100}$$

Gebäude mit einem „Neubauwert 2021“ von unter 3 920,75 € wären im Jahr 2021 von der Versicherung ausgeschlossen.

In § 15 wird Beginn und Ende des Versicherungsverhältnisses geregelt.

§ 16 setzt das Bannrecht der Anstalt um.

Zu Teil 4 (Mittel der Anstalt)

Teil 4 enthält Vorschriften über die Mittel der Anstalt.

In § 17 wird ausgeführt, wie die Anstalt die von ihr benötigten Mittel aufbringt. Einnahmen werden unter Wahrung des Grundsatzes der Solidarität durch Umlage auf sämtliche versicherten Gebäude nach Maßgabe ihres Umlagegrundwerts in Form von Beiträgen generiert (Absatz 1).

Der Umlagegrundwert wird aus dem Produkt aus (1) der nach § 19 als „Neubauwert 1914“ bestimmten Versicherungssumme, (2) dem gleitenden Neuwertfaktor und (3) dem für das Gebäude maßgeblichen Gefahrensatz gebildet (Absatz 2):

$$\begin{aligned} \text{Umlagegrundwert}_{\text{Jahr}} &= \text{Versicherungssumme (Neubauwert}_{1914}) \\ & * \text{gleitender Neuwertfaktor}_{\text{Jahr}} * \text{Gefahrensatz}_{\text{Jahr}} \end{aligned}$$

Der gleitende Neuwert ist stark vom Baupreisindex beeinflusst, der angibt, wie sich die Baukosten von 1914 (in Mark) bis heute (in Euro) entwickelt haben. Er fließt zu 80 Prozent in die Berechnung des gleitenden Neuwertfaktors ein. Die fehlenden 20 Prozent ergeben sich aus dem Tariflohnindex des Baugewerbes.

Die Bestimmung des Gefahrensatzes erfolgt nach Maßgabe von Absatz 3. Die Gefahrensätze, die sowohl die Feuer- und Explosionsgefahr als auch die Gefährdung durch Elementarereignisse erfassen sollen, dürfen den Wert von 0,5 nicht unterschreiten und den Wert von 2,5 nicht überschreiten. Die Beschränkung der Bandbreite für die Gefahrensätze auf einen Wertbereich zwischen 0,5 und 2,5 verhindert ein streng proportionales Verhältnis zwischen versicherten Risiken und den zu entrichtenden Versicherungsbeiträgen sowie den zu erbringenden Leistungen. Im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH wird mit der Einrichtung der PMA ein Versicherungssystem etabliert, „mit dem [...] ein soziales Ziel verfolgt wird, [das] so funktioniert, dass der Grundsatz der Solidarität umgesetzt wird, indem insbesondere die Finanzierung über Beiträge erfolgt, deren Höhe nicht streng proportional zu den versicherten Risiken ist, und Leistungen erbracht werden, deren Wert nicht streng proportional zu den Beiträgen ist.“ (EuGH, Rs C-350/07 – Kattner Stahlbau, Rn. 87 und 88).

Nach Maßgabe von Absatz 4 Satz 1 errechnet sich der Jahresbeitrag für ein Gebäude wie folgt:

$$\text{Beitrag}_{\text{Jahr}} = \text{Umlagefuß}_{\text{Jahr}} * \text{Umlagegrundwert}_{\text{Jahr}}$$

Des Weiteren wird in Absatz 4 klargestellt, dass der Umlagefuß für alle Gebäude gleich ist (Satz 2). Er ist so anzusetzen, dass die Anstalt ihre Aufgaben und Verbindlichkeiten erfüllen kann (Satz 3). Der Umlagefuß ist somit der allgemeine Hebel, mit dem die Anstalt das Beitragsaufkommen steuern kann.

§ 18 ordnet in Absatz 1 zur Deckung von Verbindlichkeiten außerordentlichen Umfangs – insbesondere die im Normalbetrieb schwer abzufedernenden Kosten einer außergewöhnlich heftigen Unwetterkatastrophe – die Einrichtung eines Reservefonds an.

Absatz 2 legt die finanziellen Mittel fest, die der Reservefonds mindestens und höchstens enthalten soll. Die Anstalt kann relativ eigenständig innerhalb der vorgegebenen finanziellen Spielräume bestimmen, wie viele Mittel sie in den Fonds einsteuert. Das Versicherungskapital setzt sich aus der Gesamtheit der Versicherungssummen (vgl. § 19) der bei der Anstalt versicherten Gebäude zusammen.

Zu Teil 5 (Gebäudeversicherung)

Teil 5 ist in vier Abschnitte unterteilt und handelt von der von der Anstalt zu erfüllenden Aufgabe der Gebäudeversicherung.

Abschnitt 1 enthält Regelungen zur Bestimmung der Versicherungssumme (§ 19) und zum Verfahren der Gebäudeschätzung, im Rahmen derer die Versicherungssumme ermittelt werden soll (§ 20).

§ 19 bestimmt in Absatz 1, wie die Versicherungssumme ermittelt wird. Maßgeblich ist der „Neubauwert 1914“, mit dem angegeben wird, wieviel Mark der Neubau des interessierenden Gebäudes im Jahr 1914 gekostet hätte.

Im Bau befindliche Gebäude oder wesentliche Änderungen an bestehenden Gebäuden werden dem Baufortschritt entsprechend zum steigenden „Neubauwert 1914“ versichert (Absatz 2).

Nach § 20 Absatz 1 nimmt die Anstalt dreierlei Arten der Gebäudeschätzung vor. Erstens Schätzungen bei Neubauten und Änderungen an bestehenden Gebäuden nach Vollendung der Bauarbeiten, zweitens auf den begründeten Antrag eines Versicherungsnehmers zurückgehende Schätzungen und drittens von der Anstalt von Amts wegen vorzunehmende Schätzungen. Der Versicherungsnehmer trägt die Kosten der Schätzung lediglich bei der von ihm nach Nummer 2 beantragten Schätzung.

Absatz 2 ordnet an, dass der Versicherungsnehmer vom Ergebnis der Schätzung in Kenntnis zu setzen ist.

Um den Verwaltungsaufwand der Anstalt zu reduzieren, trägt Absatz 3 der Anstalt auf, bei kleineren Neu- und Umbauten die Versicherungswerte ohne Schätzung anhand von Rechnungsbelegen vorzunehmen.

Abschnitt 2 normiert die Pflichten des Versicherungsnehmers (§ 21) und ermächtigt die Anstalt zum Erlass von Sicherheitsvorschriften (§ 22).

§ 21 enthält die Verpflichtung zur Anzeige jeder Gefahrerhöhung und -verminderung (Absatz 1), die Verpflichtung zur unverzüglichen Anzeige des Versicherungsfalls (Absatz 2), die Verpflichtung zur Schadenabwendung oder -minderung (Absatz 3) und das Verbot der Veränderung am Schadenobjekt (Absatz 4).

Wie die Sicherheitsvorschriften, zu deren Erlass die Anstalt in § 22 ermächtigt wird, aussehen können, führt die 1960 erlassene Satzung der Badischen Gebäudeversicherungsanstalt über die Versicherung der Gebäude gegen Unwetter- und andere Elementarschäden vor Augen: „(1) Der versicherte Eigentümer hat die Gebäude so zu errichten, instandzuhalten und zu nutzen, daß sie durch Schadenereignisse nicht außergewöhnlich gefährdet werden. Er hat die baupolizeilichen Vorschriften und die allgemeinen Regeln der Technik und Baukunst einzuhalten und von sich aus die notwendigen und zumutbaren Vorkehrungen gegen Elementarschäden zu treffen. (2) Er ist insbesondere verpflichtet: 1. die Dächer gegen Elementarschäden ausreichend zu sichern, 2. flache oder flachgeneigte Dächer rechtzeitig von Schnee zu räumen, 3. Wasserableitungen auf seinem Grundstück zur Vermeidung von Wasserschäden freizuhalten und erforderlichenfalls Rückstauklappen anzubringen, 4. Stützmauern gegen Erdbebengefahr zu errichten, 5. geeignete Vorkehrungen gegen Hochwasser und Überschwemmung zu treffen, 6. bei drohenden Elementarereignissen Türen, Fenster, Fensterläden und dergl. rechtzeitig zu schließen.“

Die Feststellung des Schadens wird im Abschnitt 3 geregelt.

§ 23 bestimmt in Absatz 1 die Schadenssumme bei Volschäden und in Absatz 2 die Schadenssumme bei Teilschäden. Während bei Volschäden die Schadenssumme dem „Neubauwert 1914“ entspricht, ergibt sich die Schadenssumme im Fall von Teilschäden aus den „Wiederherstellungskosten 1914“.

Absatz 3 bestimmt auf der Grundlage der Schadenssumme den Entschädigungsbetrag, der im Falle einer unbeschränkten Haftung von der Anstalt den Versicherten ausgezahlt wird. Dieser entspricht der zum Zeitpunkt des Versicherungsfalls an die Baupreisentwicklung angepassten Schadenssumme:

$$\text{Entschädigungsbetrag}_{\text{Jahr}} = \text{Schadenssumme}_{1914} * \frac{\text{Baupreisindex}_{\text{Jahr}}}{100}$$

§ 24 normiert das Schadensschätzungsverfahren. Innerhalb der knapp gehaltenen Vorgaben kann die Anstalt relativ eigenständig operieren.

Abschnitt 4 des Teils 5 enthält die Regelungen zur Entschädigung.

Ob und inwieweit die Anstalt den Versicherungsnehmern für versicherte Schäden haftet, bestimmen die Vorschriften in § 25. Dem Versicherungsnehmer wird die Entschädigung in Höhe des Entschädigungsbetrags garantiert, wenn

- die Wiederherstellung des Gebäudes im angegebenen Zeitraum erfolgt oder die Wiederherstellung rechtlich nicht zulässig ist und

- der Versicherungsnehmer die ihm obliegenden Pflichten befolgt und die von der Anstalt angeordneten Sicherheitsvorschriften einhält.

Ausgeschlossen ist die Haftung, wenn der Versicherungsnehmer aus Vorsatz den Versicherungsfall herbeiführt.

In allen übrigen Tatbestandskonstellationen soll die Anstalt nach eigenem Ermessen die Haftung beschränken. Die Haftungsbeschränkung soll den Umständen entsprechend angemessen ausfallen. „angemessen“ bringt zum Ausdruck, dass die Einschränkungen von Haftungsansprüchen nur dann rechtmäßig sind, wenn sie sich mit Bezug auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz rechtfertigen lassen.

§ 26 regelt die Schadenshaftung in Fallkonstellationen, in denen die Rechtsansprüche von Dritten und gegen Dritte zu berücksichtigen sind. Absatz 1 regelt die Sicherung der Grundpfandgläubiger, Absatz 2 den Rückgriff auf schadenersatzpflichtige Dritte.

§ 27 normiert den Ersatz von Aufwendungen, die nach Eintritt des Versicherungsfalles vom Versicherungsnehmer zur Abwendung oder Minderung des versicherten Schadens gemacht hat (Absatz 1) und die Gewährung von Nebenleistungen (Absatz 2).

Zu Teil 6 (Präventive Schadenabwehr und Gefahrenvorsorge)

Teil 6 widmet sich der von der Anstalt zu betreibenden präventiven Schadenabwehr und Gefahrenvorsorge, die neben der Gebäudeversicherung die zweite Aufgabe der Anstalt darstellt. Dadurch, dass die Anstalt diese Aufgabe wahrnimmt, engagiert sie sich nicht nur im nachsorgenden, sondern auch im vorsorgenden Erhalt des Gebäudebestands.

Diese Aufgabe besteht im Wesentlichen in der Gewährung von Beihilfen zur Förderung des Gebäudeschutzes durch die Anstalt (§ 29), für die nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit der Anstalt finanzielle Mittel bereitgestellt werden (§ 28). Hier hat die Anstalt im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit einen besonders breiten Gestaltungsspielraum. Sie kann nach eigenem Ermessen bestimmen, inwieweit Mittel für Beihilfen bereitgestellt werden und wie die Voraussetzung eines „von Maßnahmen wesentlich verringerten Schadenpotenzials für versicherte Schäden“ genau auszulegen ist.

Zu Teil 7 (Rechtsschutz)

Teil 7 widmet sich in § 30 dem Rechtsschutz der Versicherungsnehmer und anderer von Entscheidungen der Anstalt betroffener Personen.