

REGIERUNGSRAT

21. Oktober 2020

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

20.282 (19.334)

Gesetz über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz,
GebVG); Änderung

Feuerwehrgesetz (FwG); Änderung

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG) und des Feuerwehrgesetzes (FwG) für die 2. Beratung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

1. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat die Vorlage in 1. Beratung am 12. Mai 2020 behandelt und dem Entwurf des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG) mit 128 gegen 0 Stimmen sowie dem angepassten Entwurf des Feuerwehrgesetzes (FwG) mit 131 gegen 0 Stimmen zugestimmt. Die vorgängig von der grossrätlichen Kommission für öffentliche Sicherheit (SIK) festgestellten redaktionellen Differenzen zwischen Botschaft und Synopse zum Feuerwehrgesetz wurden in der Spalte "Stellungnahme des Regierungsrats" zuhanden der 1. Beratung im Grossen Rat mit der korrekten Fassung gemäss Botschaft bereinigt. Die SIK beantragte Eintreten und Beschlussfassung gemäss den regierungsrätlichen Anträgen.

Der Grosse Rat hat der formellen Anpassung der zwei bestehenden Fonds zur Verhütung und Bekämpfung von Feuer- und Elementarschäden an die per 1. Juli 2017 umgesetzte Neuorganisation der Aargauischen Gebäudeversicherung (AGV) zugestimmt. Gleichzeitig hat er den bisher vom Regierungsrat gemäss Bundesrecht bei den Privatversicherern erhobenen "Löschfünfer" auf Gesetzesstufe im Gebäudeversicherungsgesetz verankert und der AGV die Zuteilung auf die beiden Fonds übertragen.

Das bereits heute in der Praxis vollständig durch die AGV durchgeführte und finanzierte Ausbildungswesen der Aargauer Feuerwehren nach dem Konzept 2015 der Feuerwehrkoordination Schweiz (FKS, heute Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr [RK MZF]) für das Schweizer Feuerwehrwesen wird formalrechtlich in der Feuerwehrgesetzgebung festgehalten. Damit verbunden sind Anpassungen im Sold- und Spesenwesen.

Die Vorlage nimmt das lang gehegte politische Anliegen der Gemeinden für eine Optimierung der Beschaffungsprozesse auf. Die Optimierung der Beschaffungsprozesse im Feuerwehrwesen erstreckt sich mit unterschiedlichem Rechtsetzungsbedarf auf die drei Teilbereiche Brandschutzbekleidung, allgemeines Feuerwehrmaterial und Feuerwehrfahrzeuge. Die Gemeinden bleiben in ihrer Beschaffungspolitik weiterhin frei, haben aber im Gegenzug Einschränkungen beim Bezug von Subventionsbeiträgen in Kauf zu nehmen, wenn sie die subventionsrechtlichen Vorgaben nicht einhalten (wollen).

Das in 1. Beratung verabschiedete zentralste Reformvorhaben ist die künftige Möglichkeit der zentralen Beschaffung von Brandschutzbekleidungen für die Feuerwehren. Es hat Auswirkungen auf die Höhe der bisherigen Pauschalsubvention des Feuerwehrmaterials. Die Pauschalsubvention wird entsprechend gekürzt und das "gesparte" Geld für eine Reduktion des Entgelts – also tiefere Kosten für die Gemeinden – eingesetzt. Die für diese neue Subventionsmöglichkeit erforderliche Rechtsgrundlage wird mit der Anpassung von § 39 Abs. 3 GebVG geschaffen.

Eine Behandlung beider Gesetzesänderungen in einer Vorlage war wegen der vielfältigen Wechselbeziehungen unbestritten. Die bisherigen Zuweisungen bleiben: Das Beitragswesen, das heisst die finanzielle Unterstützung der Gemeinden durch die AGV, ist im Gebäudeversicherungsgesetz geregelt, die materiellen und organisatorischen Belange des Feuerwehrwesens samt Ausbildungs- und Beschaffungswesen sind im Feuerwehrgesetz geregelt.

Der Regierungsrat hat die (19.324) Interpellation Vreni Friker-Kaspar, SVP, Oberentfelden, vom 12. November 2019 betreffend Einschluss der Aufräumungskosten in die Grunddeckung der obligatorischen Gebäudeversicherung am 12. Februar 2020 beantwortet. Die Interpellantin erklärt sich an der Sitzung des Grossen Rats vom 12. Mai 2020 teilweise befriedigt und der parlamentarische Vorstoss wurde als erledigt abgeschrieben (GRB vom 12. Mai 2020, Art. 2020_1750). Der Grosse Rat hat in- dessen das Anliegen der Interpellantin als Prüfungsauftrag für die 2. Beratung aufgenommen. Der Regierungsrat beantwortet diesen mit der Botschaft zur 2. Beratung. Inhaltliche Änderungen an der Gesetzesvorlage werden keine vorgenommen.

2. Prüfungsauftrag Vreni Friker-Kaspar, SVP, Oberentfelden

2.1 Inhalt

Grossrätin Vreni Friker-Kaspar, Oberentfelden, stellte zu § 25 Abs. 1 lit. a GebVG folgenden Prüfungsauftrag *"betreffend Einschluss der Aufräumungskosten in die Grunddeckung der obligatorischen Gebäudeversicherung"*: *"Wir bitten den Regierungsrat, auf die 2. Lesung hin im Detail zu prüfen, ob eine Ausdehnung der obligatorischen Deckung mit dem Direktversicherungsabkommen Schweiz-EU (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung, SR 0.961.1; nachfolgend "Direktversicherungsabkommen") möglich wäre."*

Der Prüfungsauftrag von Vreni Friker-Kaspar wurde in der Abstimmung mit 116 gegen 18 Stimmen gutgeheissen.

2.2 Beurteilung

In der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 lehnte der Souverän den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mit 50,3 % Neinstimmen ab. Auch 16 von 23 Kantonen lehnten den Beitritt ab. Ein Beitritt der Schweiz zum EWR hätte die Gebäudeversicherungsmonopole in der Schweiz in absehbarer Zeit zum Verschwinden gebracht. Zwar war dies im EWR-Abkommen nicht ausdrücklich vorgesehen, doch hatte die Europäische Gemeinschaft (EG) am 18. Juni 1992 eine Richtlinie im Sachversicherungsbereich – die sogenannte 3. Schadenrichtlinie (92/49/EWG) – verabschiedet, welche staatliche Sachversicherungsmonopole innerhalb der EG mit Wirkung auf 1. Juli 1994 verbot. Deshalb war anzunehmen, dass schon bald in den gemeinsamen Ausschüssen Europäische Union (EU)/Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) die Ausdehnung der erwähnten Richtlinie auf den ganzen EWR-Raum diskutiert und durchgesetzt worden wäre. Die schweizerischen Monopolversicherungen hätten dies angesichts der gemeinsamen Interessen und des Potentials der Privatversicherer im Raum EU/EFTA nicht verhindern können. Nach dem EWR-Nein ist statt der erwähnten EG-Richtlinie am 1. Januar 1993 das vorerwähnte Direktversicherungsabkommen EG/Schweiz in Kraft getreten, das nach langjährigen Verhandlungen bereits am 10. Oktober 1989 abgeschlossen worden war. Es regelt auf der Grundlage der Gegenseitigkeit die Niederlassungsfreiheit und Nichtdiskriminierung zwischen der Schweiz und der EU in der Nichtlebensversicherung. Es bezweckt, Versicherungsgesellschaften der Vertragsstaaten den einheimischen Versicherungsgesellschaften gleichzustellen und die Zulassung zum Geschäftsbetrieb und die Aufsicht einheitlich zu regeln (Art. 1 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die Direktversicherung sowie die Versicherungsvermittlung [Direktversicherungsabkommen]).

Art. 3 Direktversicherungsabkommen schliesst die in Anhang 2 lit. D Ziff. 1 einzeln aufgezählten *"öffentlich-rechtlichen Kantonalanstalten mit Monopolstellung"* im Bereich der Gebäudeversicherung vom Geltungsbereich des Abkommens aus. Die AGV (damals Aargauisches Versicherungsamt) ist dort aufgeführt (Anhang Nr. 2 lit. D Ziff. 1 lit. a) und untersteht daher dem Abkommen grundsätzlich nicht. Gemäss Satz 1 der Vorbemerkung zu Anhang 2 lit. D des Direktversicherungsabkommens gilt

der Ausschluss dieser Anstalten aus dem Anwendungsbereich des Abkommens aber nur, sofern *"ihre durch Satzung festgelegte Zuständigkeit nicht geändert wird"*. In der Botschaft zum Direktversicherungsabkommen¹ wird unter Ziffer 123 darauf hingewiesen, dass es nach jahrelangen Verhandlungen gelungen sei, die kantonalen Brandversicherungsanstalten vom Abkommen auszunehmen, *"sofern sie davon absehen, ihren Deckungsbereich auszudehnen"*. Das Direktversicherungsabkommen, welches die Existenz der damaligen Monopolanstalten der Schweiz ausdrücklich anerkennt, ist historisch betrachtet als Verhandlungserfolg der Schweiz zu werten. Umgekehrt gilt der Ausschluss der Gebäudeversicherungen vom Abkommen nicht mehr, wenn sie ihren Deckungsbereich ausdehnen. Führt das im Abkommen vorgesehene Konsultationsverfahren zu keiner Einigung, gilt das Direktversicherungsabkommen als "hinfällig" (Art. 39.8 Direktversicherungsabkommen). Die Aufhebung des Abkommens würde somit nicht nur alle kantonalen Gebäudeversicherungen, sondern auch die Niederlassungsfreiheit der Privatversicherer im EU-Raum betreffen.

Es stellt sich vorliegend die Frage, ob eine Ausdehnung des bisherigen Monopolsystems des Gebäudeversicherungsgesetzes um den Einschluss der freiwilligen Aufräumungskosten in die Grunddeckung der obligatorischen Gebäudeversicherung nicht gegen das Direktversicherungsabkommen verstossen würde. Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Direktversicherungsabkommens verfügte die AGV über folgende Regelung (§ 40 Abs. 1 lit. e des damals in Kraft stehenden Gesetzes über die Gebäude- und Fahrhabeversicherung vom 15. Januar 1934, AGS Bd. 2 S. 509):

"e) Der Entschädigung für die Aufräumarbeiten sind die Kosten zugrunde zu legen, die die Aufräumung des Gebäudeplatzes und die Abfuhr des Gebäudeschuttes bis zum nächsten Ablagerungs-ort normalerweise verursachen; diese Entschädigung darf jedoch höchstens 4 % der Schadenssumme ausmachen, sofern durch besonderen Zusatzvertrag nicht etwas anderes vereinbart worden ist."

Das Direktversicherungsabkommen präzisiert nicht, was unter einer Änderung der *"durch Satzung festgelegten Zuständigkeit"* zu verstehen ist. Es eröffnet damit Auslegungsspielraum. Bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge ist namentlich das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (VRK) zu berücksichtigen. Gemäss Art. 31 VRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag *"nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen"*.

Angesichts der sehr offenen Formulierung von Satz 1 der Vorbemerkung zu Anhang 2 lit. D Direktversicherungsabkommen erscheint es nicht ausgeschlossen, die Ausweitung des Gebäudeversicherungsmonopols um den Einschluss der mit Zusatzvertrag vereinbarten freiwilligen Aufräumungskosten in die prozentual zur Schadenssumme bestehende Grunddeckung der obligatorischen Gebäudeversicherung für Aufräumungskosten als Änderungen der *"durch Satzung festgelegten Zuständigkeit"* zu verstehen. Es bestünde ja dann keine Wahlfreiheit mehr und die Aufräumungskosten wären zwingend im Monopol mit entsprechender Prämienanpassung zu versichern. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine solche Interpretation nicht zwingend ist. Dazu folgende Überlegungen:

Als Änderung der durch Satzung festgelegten Zuständigkeit kann ganz Unterschiedliches in Betracht fallen: von Änderungen im Bereich der Allgemeinen Versicherungsbedingungen, zum Beispiel hinsichtlich Mitwirkungspflichten der Versicherungsnehmer im Schadenfall über Änderungen des Deckungsumfangs bis hin zu Erweiterungen des Geschäftsbereichs über den Versicherungszweig *"Feuer- und Elementarschäden"* hinaus. Nach Sinn und Zweck des Ausschlusses der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten vom Direktversicherungsabkommen ist wohl kaum anzunehmen, dass jede Änderung in diesem breiten Spektrum schon dazu führt, dass das Abkommen verletzt ist und unter Umständen hinfällig werden könnte. Allerdings besteht generell und für die vorliegende

¹ (91.047) Botschaft vom 14. August 1991 betreffend Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung und zum Bundesgesetz über die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung (BBl 1991 Bd. IV 1 ff.)

Konstellation keine Rechtssicherheit. Es gibt keine Präzedenzfälle. Auch die Botschaft zum Direktversicherungsabkommen gibt keine Hinweise.

Seit Inkrafttreten des Versicherungsabkommens wurden die Aufräumkosten in der obligatorischen Deckung von 4 % auf 12 % der Schadensumme erhöht (per 1. Januar 2008). Diese Obergrenze reicht in den "gewöhnlichen" Fällen, welche die deutliche Mehrheit aller Schadenereignisse bilden, zur Deckung der gesamten Aufräumkosten aus. Diese übersteigen die Limite nur bei besonders aufwendigen Abbrüchen und Entsorgungen, etwa, wenn erhebliche Teile des Materials als Sondermüll behandelt werden müssen.

Ob aber die Ausweitung des Monopols auf die gesamten Aufräumkosten als eine Änderung des Deckungsumfangs von bloss untergeordneter Bedeutung gewertet wird, kann nicht beantwortet werden. Es besteht aber ein gewisses Risiko, dass die Ausweitung aus sachlichen oder politischen Gründen durch gewisse Interessengruppen zum Thema gemacht werden könnte und dann wäre die ganze Versicherungswirtschaft der Schweiz betroffen. Es sollte daher auf die Ausweitung des Monopols auf die gesamten Aufräumkosten verzichtet werden, zumal die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer ja die Möglichkeit haben, diese freiwillig bei der AGV zu versichern.

3. Antrag des Regierungsrats für die 2. Beratung

Der Grosse Rat verabschiedete in 1. Beratung einstimmig die Änderungen des Gebäudeversicherungsgesetzes (128:0 Stimmen) und des Feuerwehrgesetzes (131:0 Stimmen). Von besonderem Interesse waren die mit einer zentralen Beschaffung samt Vermietung der Brandschutzbekleidung zu erwartenden Kosteneinsparungen. Das Ergebnis der unter Vorbehalt der Gesetzesänderung laufenden Submissionen wird auf die 2. Beratung hin Aufschluss bringen. Bei dieser Ausgangslage sind keine Neuerungen gegenüber der Botschaft zur 1. Beratung erforderlich.

In Bezug auf den Prüfungsauftrag von Vreni Friker-Kaspar ergibt sich Folgendes: Bereits in seiner Antwort vom 12. Februar 2020 auf die mit dem Prüfungsauftrag gleichlautende (19.324) Interpellation Vreni Friker-Kaspar, SVP, Oberentfelden, vom 12. November 2019 betreffend Einschluss der Aufräumungskosten in die Grunddeckung der obligatorischen Gebäudeversicherung verwies der Regierungsrat auf die bereits bestehende Möglichkeit, eine freiwillige Zusatzversicherung für Aufräumungskosten abzuschliessen, welche – unabhängig von der Interpellation – per 1. Januar 2020 eine Vereinfachung und Verbesserung erfuhr. Zur entsprechenden Frage 5 *"Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass die Aufräumungskosten (Abbruch-Aufräumungs- und Entsorgungskosten) vollumfänglich in die Grunddeckung der obligatorischen Gebäudeversicherung eingeschlossen werden sollten?"* führte der Regierungsrat aus:

"Ab 1. Januar 2020 können alle Versicherten auf freiwilliger Basis die Aufräumungskosten bis zur Höhe der Versicherungssumme des Gebäudes bei der AGV versichern. Die Prämie dafür beträgt 1 Rappen pro Fr. 1'000.– Versicherungskapital, also zum gleichen Preis, wie wenn die zusätzlichen Aufräumkosten bei einer obligatorischen Deckungserweiterung über eine Gesetzesrevision eingeschlossen würden. Der Regierungsrat erachtet diese freiwillige Lösung als angebracht. Aufgrund der Wahlfreiheit können die Versicherten eigenverantwortlich entscheiden, ob sie von diesem Angebot profitieren wollen oder nicht."

An diesem Fazit hat sich nichts geändert. Der Regierungsrat sieht keinen Änderungsbedarf gegenüber der 1. Beratung.

Eine Umwandlung mit Ausdehnung der bisher freiwilligen Aufräumungskostenversicherung in eine obligatorische Versicherungsdeckung unter Einbezug ins Monopol käme zudem zu einem sehr späten Zeitpunkt in der laufenden Gesetzgebung und würde eine ganz neue und andersartige Thematik betreffen. Die laufenden und aufeinander abgestimmten Gesetzesänderungen von Gebäudeversicherungsgesetz und Feuerwehrgesetz sollen nicht ohne Anhörung mit einer neuen versicherungstechnischen Thematik belastet werden, bei der kontroverse Diskussionen vorprogrammiert sind und

der Ausgang offen ist. Es geht nicht nur um die Vereinbarkeit mit dem Direktversicherungsabkommen Schweiz – EU. Es geht auch um vorprogrammierte Diskussionen innerhalb der Schweiz, wenn ohne vorgängige Konsultation der 19 kantonalen Gebäudeversicherungen einerseits und den Privatversicherern andererseits ein Monopolbereich erweitert würde. Die laufende Gesetzesänderung sollte nicht ohne triftigen Grund mit einer zusätzlichen und neuen Thematik belastet werden, die mit Folgen auf gesamtschweizerischer Ebene das Direktversicherungsabkommen mit der EU in Frage stellen und eine Monopoldiskussion auslösen könnte.

4. Terminplan und Inkrafttreten

Der Terminplan für die Gesetzgebung ist so ausgerichtet, dass der Grosse Rat die 2. Beratung noch in der "alten" Zusammensetzung der laufenden Legislatur durchführen kann.

2. Beratung Kommission	November 2020
2. Beratung Grosser Rat	Dezember 2020
Redaktionslesung und Publikation	Januar/Februar 2021 bis Februar/März 2021
Referendumsfrist	März/April 2021 bis Mai/Juni 2021
Inkraftsetzung und Publikation	1. Januar 2022

5. Auswirkungen

Für die Auswirkungen kann auf Kapitel 9 der Botschaft zur 1. Beratung verwiesen werden.

Zum Antrag

Der Beschluss gemäss Ziffer 1 und 2 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortete Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Feuerwehrgesetzes (FwG) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Beilagen

- Synopse Gesetz über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG)
- Synopse Feuerwehrgesetz (FwG)