Urteilskopf

124 I 25

4. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 27. Februar 1998 i.S. Wiggis-Park AG gegen Kantonale Sachversicherung Glarus und Verwaltungsgericht des Kantons Glarus (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 31 BV; kantonales Gebäudeversicherungsmonopol.

Das glarnerische Gebäudeversicherungsmonopol verstösst nicht gegen die Handels- und Gewerbefreiheit (E. 3).

Es ist zulässig, das Monopol nur für bestimmte Kategorien von Gebäuden vorzusehen (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 31 Cst.; monopole cantonal en matière d'assurance-incendie des bâtiments.

Le monopole en matière d'assurance-incendie des bâtiments du canton de Glaris ne viole pas la liberté du commerce et de l'industrie (consid. 3).

Il est admissible de limiter le monopole à certaines catégories de bâtiments (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 31 Cost.; monopolio cantonale in materia di assicurazione immobiliare contro gli incendi.

Il monopolio instaurato dal Cantone di Glarona in materia di assicurazione immobiliare contro gli incendi non disattende la libertà di commercio e d'industria (consid. 3).

È ammissibile limitare il monopolio a determinate categorie d'immobili (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 26

Gemäss Art. 15 des glarnerischen Sachversicherungsgesetzes vom 2. Mai 1993 (KSVG; in Kraft seit 1. Januar 1995) sind alle Gebäude mit Ausnahme von Industrie- und Hotelbauten gegen Feuer und Elementarschäden bei der Kantonalen Sachversicherung zu versichern und dürfen für die gleichen Gefahren nicht anderweitig versichert werden. Gebäude, welche nicht unter dieses Versicherungsmonopol fallen, werden im freien Wettbewerb zwischen den Privatversicherern und der Kantonalen Sachversicherung versichert. Eine inhaltlich gleichlautende Regelung fand sich auch in Art. 10 des Gesetzes vom 21. Mai 1978 über die kantonale Sachversicherung (aKSVG), welches bis zum Inkrafttreten des neuen Sachversicherungsgesetzes galt. Die Wiggis-Park AG ist Eigentümerin eines Areals in Netstal, auf welchem vormals die Stoffel AG einen industriellen Betrieb unterhalten hatte. Sie plant und realisiert auf dem Areal ein Gewerbecenter. Am 19. Februar 1992 wurde die Unterstellungsverfügung des BIGA nach Art. 5 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 (ArG; SR 822.11) aufgehoben. Nach Einholen der erforderlichen Baubewilligungen wurde im Frühjahr 1992 mit den Bauarbeiten begonnen. Die auf dem Areal befindlichen Gebäude waren bei einer privaten Versicherung gegen Feuer und Elementarschäden

versichert. Am 17. September 1992 kam es zu einem Brandfall mit einer Schadensumme von über 2,5 Mio. Franken, welche durch die private Versicherung gedeckt wurde. Mit Verfügung vom 2. November 1993 hielt die Glarner Gebäudeversicherung fest, dass das Areal nicht mehr industriell genutzt werde und die Gebäulichkeiten demzufolge ab 1. Januar 1994 bei ihr zu versichern seien. Die Wiggis-Park AG erhob dagegen erfolglos Einsprache an die Aufsichtskommission der Kantonalen Sachversicherung und anschliessend Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus mit dem Begehren, es seien die angefochtenen Entscheide aufzuheben; ferner sei festzustellen, dass sie nicht verpflichtet sei, ihre Gebäulichkeiten bei der Kantonalen Sachversicherung zu versichern, und dass das Versicherungsmonopol die Handels- und Gewerbefreiheit verletze. Das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus wies die Beschwerde mit Urteil vom 16. Januar/3. April 1996 ab. Die Wiggis-Park AG erhebt staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Zusammenfassung: Art. 31 Abs. 2 BV gewährleistet die historischen Grundmonopole, die auch fiskalischen Zwecken dienen dürfen. Darüber hinaus können die Kantone weitere Monopole errichten, soweit dies durch hinreichende Gründe des öffentlichen Wohls, namentlich polizeiliche oder sozialpolitische Gründe, gerechtfertigt und verhältnismässig ist. Das Gebäudeversicherungsmonopol ist eher mit den polizeilichen oder sozialpolitischen Gewerbemonopolen vereinbar als mit den historischen Grundmonopolen, vgl. BGE 124 I 11 E. 3, S. 14.)

3. a) Um zulässig zu sein, muss das Monopol auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, einem öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sein (BGE 109 Ia 193 E. 2/3; BGE 101 Ia 124 E. 8b S. 128 f.).
b) Die Beschwerdeführerin bestreitet mit Recht nicht, dass sich das Monopol der kantonalen Gebäudeversicherung auf eine genügende formellgesetzliche Grundlage stützt. Wenn sie vorbringt, in Art. 48 der glarnerischen Kantonsverfassung sei die kantonale Gebäudeversicherung ohne Hinweis auf eine Monopolstellung genannt, weshalb darin keine Grundlage für ein Sachversicherungsmonopol enthalten sei, so verkennt sie, dass nicht jede Grundrechtseinschränkung einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage bedarf. Vielmehr genügt dafür - soweit das einschlägige Verfassungsrecht nicht besondere Anforderungen aufstellt - eine Grundlage auf der Stufe des Gesetzes. Die von der Beschwerdeführerin angerufenen Bestimmungen der glarnerischen Kantonsverfassung stellen jedenfalls keinen derartigen besonderen Verfassungsvorbehalt dar. Das gilt insbesondere auch für Art. 43 KV/GL, wonach der Kanton wirtschaftspolizeiliche Vorschriften erlassen kann; diese Bestimmung schliesst nicht aus, dass - namentlich in Ausführung anderer verfassungsrechtlich vorgesehener Aufgaben - auch andere als rein polizeiliche Vorschriften erlassen werden. Dass in Art. 48 KV/GL das Monopol der kantonalen Gebäudeversicherung nicht ausdrücklich genannt ist, erlaubt nicht umgekehrt den Schluss, der Verfassungsgeber habe dieses für unzulässig erklärt. Im Gegenteil weisen die Materialien zu Art. 48 KV/GL darauf hin, dass die Verfassung das vorbestehende Monopolsystem weiterhin zulassen will (RAINER J. SCHWEIZER, Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar zum Entwurf, Bd. I, Glarus 1981, S. 66 und 116).

c) Die Beschwerdeführerin verneint das Vorliegen eines genügenden öffentlichen Interesses. Der historische Hintergrund des Gebäudeversicherungsmonopols liege darin, dass im 19. Jahrhundert ein Grossteil der finanzschwachen Gebäudeeigentümer auf eine günstige Versicherung angewiesen gewesen und ein privates Versicherungswesen erst im Laufe der Zeit aufgebaut worden sei. Diese Motivation sei heute nicht mehr ausreichend, da Hausbesitzer in der Regel über genügend Mittel verfügten, um auch die Prämien gewinnorientierter Privatversicherungen bezahlen zu können, und diese ebensogut wie eine staatliche Monopolversicherung in der Lage seien, Gebäudeversicherungen anzubieten. Dem öffentlichen Interesse an einem Schutz der Allgemeinheit vor Feuer und Elementarschäden könne auch durch ein blosses Versicherungsobligatorium ohne staatliches Monopol entsprochen werden. Allenfalls könnte die staatliche Versicherung in eine blosse Ergänzungs- oder Auffangversicherung für nicht versicherte oder gewisse schlechte Risiken transferiert werden. d) In der Mehrzahl der schweizerischen Kantone wurden im Laufe des 19. Jahrhunderts kantonale Gebäudeversicherungsanstalten mit einem Monopol für die Versicherung von Immobilien gegen Feuer und Elementarschäden errichtet, wobei diesen Anstalten in der Regel nebst der Versicherung auch die Wahrnehmung feuerpolizeilicher Aufgaben übertragen wurde. Nach dem Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1874 wurde bisweilen die Ansicht vertreten, solche Versicherungsmonopole verstiessen gegen die in Art. 31 BV garantierte Handels- und Gewerbefreiheit. Der Bundesrat befand jedoch in Beschwerdeentscheiden aus den Jahren 1875, 1884 und 1895, dass die bestehenden kantonalen und auch die Gründung neuer Versicherungsmonopole weiterhin zulässig seien (Salis, Schweizerisches Bundesrecht, V. Bd., Bern 1904, Nr. 2376, 2380, 2381), immerhin mit der Einschränkung, dass damit nicht ein auf Erwerb gerichteter fiskalischer Zweck verfolgt werden dürfe (SALIS, a.a.O., Nr. 2381, S. 482 f., bezüglich der glarnerischen Mobiliarversicherung). Die Bundesversammlung hat auch in neuerer Zeit mehrfach Kantonsverfassungen gewährleistet, welche ausdrücklich ein Gebäudeversicherungsmonopol statuieren (§ 55 Abs. 1 lit. f der aargauischen Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980; § 128 der basel-landschaftlichen Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984; Art. 99 Abs. 3 der solothurnischen Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986; § 83 der thurgauischen Kantonsverfassung vom 16. März 1987).

Angesichts dieser mehr als ein Jahrhundert alten Verfassungspraxis ist das Versicherungsmonopol jedenfalls solange verfassungsrechtlich zulässig, als dafür hinreichende Gründe des öffentlichen Wohls bestehen. e) Das Bundesgericht rechtfertigte im Jahre 1911 das Gebäudeversicherungsmonopol mit sozialpolitischen Überlegungen: Die privaten Versicherungen würden für schlechte Risiken höhere Prämien verlangen, was zur Folge hätte, dass mehr nur die guten und mittleren Risiken versichert würden. Die staatliche Versicherung würde demgegenüber auch die schlechten Risiken zu tragbaren Prämien versichern und diene damit dem Schutz wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungsklassen (BGE 37 I 503 E. 5 S. 524 f.). Soweit die Lehre das Gebäudeversicherungsmonopol nicht ohnehin schon kraft seiner Historizität als zulässig erachtet, hält sie es mehrheitlich mit gleichen oder ähnlichen sozialpolitischen Überlegungen für gerechtfertigt (WALTHER BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl. Bern 1931, S. 228 f.; ZACCARIA GIACOMETTI Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 309 Anm. 29; ETIENNE GRISEL, Liberté du commerce et de l'industrie, Vol. 2, Bern 1995, S. 222; PIERRE MOOR, Droit administratif, Vol. III, Bern 1992, S. 388 f.; CLAUDE RUEY, Monopoles cantonaux et liberté économique, Thèse Lausanne 1988, S. 251). Demgegenüber wird teilweise die Ansicht vertreten, die ursprüngliche sozialpolitische Rechtfertigung sei heute nicht mehr gegeben (KARIN SUTTER-SOMM, Das Monopol im schweizerischen Verwaltungs- und Verfassungsrecht, Diss. Basel 1989, S. 167 f.). Als verfassungswidrig betrachtet wird das Monopol der Gebäudeversicherung daneben auch von Autoren, die entgegen der herrschenden Lehre und Rechtsprechung grundsätzlich nur Polizeimonopole, nicht aber sozialpolitische Monopole als zulässig erachten (LUCIANO GIUDICI, Problemi giuridici della municipalizzazione dei servizi pubblici, Tesi Berna, Locarno 1970, S. 46 ff., 68 ff.; MELCHIOR SPAHN, Die kantonalen Regalrechte nach Artikel 31 Abs. 2 der Bundesverfassung, Diss. Zürich 1956, S. 84 ff.). f) Aufgrund eines Prämienvergleichs ergibt sich, dass die kantonalen Monopolversicherungen die Gebäudeversicherung zu deutlich günstigeren Prämien anbieten als die Privatversicherungen. In den Jahren 1986-90 bzw. 1984-93 betrug die jährliche Versicherungsprämie in den Kantonen mit Monopolversicherung

durchschnittlich Fr. -.64 pro Fr. 1'000.– Versicherungssumme, in den Kantonen ohne Monopol hingegen Fr. 1.08 bzw. Fr. 1.09 (THOMAS VON UNGERN-STERNBERG,

BGE 124 I 25 S. 30

Die kantonalen Gebäudeversicherungen; Eine ökonomische Analyse, Lausanne 1994, Abb. 1; ders., Kritische Überlegungen zu dem Gutachten von Professor Schips über die kantonalen Gebäudeversicherungen, Lausanne 1995, S. 3a). Diese Zahlen werden auch in einem Gegengutachten nicht als solche bestritten, sondern anders interpretiert mit dem Argument, die Unterschiede im Prämienniveau liessen sich auf unterschiedliche Schadensentwicklungen und Versicherungssummen zurückführen (BERND SCHIPS, Ökonomische Argumente für wirksamen Wettbewerb auch im Versicherungszweig "Gebäudefeuer- und Gebäudeelementarschäden", St. Gallen 1995, S. 20). In Prozent des Schadenssatzes ausgedrückt lägen die Prämienansätze der kantonalen Gebäudeversicherer über denjenigen der Privatversicherer (Gutachten Schips, S. 29). Für den Versicherungsnehmer ist indessen in erster Linie die von ihm zu bezahlende Prämie von Interesse. Dass diese in Monopolkantonen signifikant tiefer ist als bei Privatversicherungen, wird auch im Gutachten von Schips nicht in Frage gestellt (Gutachten Schips, S. 31). Welcher Anteil an den Gesamteinnahmen der Versicherung für die Deckung von Schäden verwendet wird, ist insofern nicht ausschlaggebend, als die Gebäudeversicherungen auch vorbeugenden Brandschutz finanzieren und damit dazu beitragen, dass Schäden gar nicht entstehen, was ebenfalls den Versicherten zugute kommt. In diesem Sinne ist ein Zusammenhang zwischen dem Versicherungssystem und dem Schadenverlauf jedenfalls denkbar: Es erscheint wenig wahrscheinlich, dass der in den Kantonen ohne Monopolversicherung signifikant schlechtere Schadenverlauf rein zufällig sein soll. Eher plausibel erscheint demgegenüber, dass die kantonalen Gebäudeversicherungen dadurch, dass sie einen grösseren Aufwand für die Prävention leisten, zum wesentlich günstigeren Schadenverlauf beitragen und dadurch die tiefe Prämie ermöglichen. Das wird bestätigt dadurch, dass die Schweiz im internationalen Vergleich eine markant tiefe Zahl von Brandttoten aufweist (VON UNGERN-STERNBERG, a.a.O. (1994), S. 19 und Anhang). Denkbar ist zudem, dass durch die Monopolisierung gewisse verwaltungsmässige Synergien mit staatlichen, ohnehin zu erfüllenden Aufgaben möglich sind und gewisse Verwaltungskosten, namentlich Akquisitionskosten, geringer gehalten werden können. Gesamthaft gesehen bestehen plausible Gründe für die Annahme, dass die kantonalen Gebäudeversicherungen einen wesentlich günstigeren Schadenverlauf und damit sowohl geringere Schäden als auch deutlich tiefere Versicherungsprämien ermöglichen.

BGE 124 I 25 S. 31

g) Damit kann ein zureichendes öffentliches Interesse an einer Monopolisierung der Gebäudeversicherung als ausgewiesen betrachtet werden. Die marktwirtschaftliche Ordnung, die durch die institutionelle oder wirtschaftspolitische Komponente von Art. 31 BV geschützt wird, findet ihre Legitimation darin, dass dadurch die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Bevölkerung möglichst effizient und preisgünstig befriedigt werden sollen (ETIENNE GRISEL, Liberté du commerce et de l'industrie, Vol. 1, Bern 1993, S. 86 f.; JÖRG PAUL MÜLLER, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 1991, S. 354; KLAUS VALLENDER, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, 3. Aufl. Bern 1995, S. 85). Erweist sich, dass eine Dienstleistung, an deren Obligatorium - wie auch die Beschwerdeführerin anerkennt - ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, mit einem Monopolsystem wesentlich vorteilhafter erbracht wird als durch die Privatwirtschaft, so kann das ein zulässiges öffentliches Interesse darstellen, um eine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit zu rechtfertigen (BGE 101 Ia 124 E. 8b S. 128). h) In der Lehre wird bisweilen die Verhältnismässigkeit des Gebäudeversicherungsmonopols in Frage gestellt, da die blosse Einführung eines Versicherungsobligatoriums, allenfalls verbunden mit einer Aufsicht über die Preisgestaltung, den angestrebten Zweck

gleichermassen erfüllen könnte (MOOR, a.a.O., S. 389; SPAHN, a.a.O., S. 85; SUTTER-SOMM, a.a.O., S. 167 f.). Ein Versicherungsobligatorium, teilweise kombiniert mit einer Preisaufsicht, besteht heute bereits in Kantonen, welche kein Versicherungsmonopol kennen. Wie die zitierten Zahlen zeigen, gewährleistet dieses System jedoch nicht eine ebenso günstige Versicherung wie ein Monopolsystem. Im übrigen macht der Umstand, dass auch eine andere gesetzliche Lösung denkbar wäre, die vom glarnerischen Gesetzgeber gewählte Lösung noch nicht unverhältnismässig (BGE 101 Ia 124 E. 8b S. 129). i) Die Durchschnittsprämie ist im Kanton Glarus zwar eine der höchsten unter den Kantonen mit Monopolversicherung und liegt leicht höher als diejenige im günstigsten Kanton mit Privatversicherung (Genf). Im Verhältnis zu anderen Kantonen ohne Monopolversicherung mit vergleichbaren topographischen und Besiedlungsverhältnissen (Uri, Schwyz) ist jedoch die Prämie in Glarus immer noch um rund ein Viertel tiefer (VON UNGERN-STERNBERG, a.a.O. (1995), S. 7a). Unter diesen Umständen ist das glarnerische Gebäudeversicherungsmonopol durch ein hinreichendes öffentliches Interesse

gedeckt und auch verhältnismässig. Zwar können die Prämien bei einer Privatversicherung im Einzelfall insbesondere für Grosskunden wie die Beschwerdeführerin günstiger sein. Daraus folgt aber nicht, dass nur ein System zulässig wäre, welches - wie die Beschwerdeführerin vorschlägt - für die guten Risiken eine Privatversicherung zulässt und der kantonalen Gebäudeversicherung nur die schlechten Risiken überlässt. Eine solche Regelung würde mit erheblicher Wahrscheinlichkeit die bisherigen Vorteile der kantonalen Gebäudeversicherung zunichte machen. Ein gewisser sozialer Ausgleich liegt im Wesen der meisten sozialpolitisch motivierten Regelungen. Dass im Einzelfall dadurch für gewisse Versicherte eine Höherbelastung resultiert, ist jedenfalls solange verfassungsrechtlich zulässig, als diese Mehrbelastung nicht übermässig wird, was indessen in der Beschwerde nicht dargelegt wird. k) Das glarnerische Gebäudeversicherungsmonopol verstösst nach dem Gesagten nicht gegen Art. 31 BV. Dass Art. 15 KV/GL die Handels- und Gewerbefreiheit in einem weiteren Umfang schützen würde als Art. 31 BV, wird in der Beschwerde nicht dargetan und ist auch nicht anzunehmen (vgl. SCHWEIZER, a.a.O., S. 66). Das Monopol erweist sich daher als mit der Handels- und Gewerbefreiheit vereinbar.

4. Die Beschwerdeführerin macht geltend, nach glarnerischem Recht seien Industriebetriebe seit je von der Monopolversicherung ausgeschlossen und der privaten Versicherung überlassen worden. Nach den dieser Regelung zugrundeliegenden Kriterien würde auch ein gemischt-gewerblich genutzter Grossgebäudekomplex wie ihr Wiggis-Park nicht der Monopolversicherung unterstellt. a) Nach Art. 15 KSVG fallen "alle Gebäude, mit Ausnahme von Industrie- und Hotelbauten", unter das Versicherungsmonopol. Die Auslegung des kantonalen Gesetzes wird, wenn - wie vorliegend - kein besonders schwerer Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit zur Diskussion steht, vom Bundesgericht nur auf Willkür überprüft; frei prüft das Bundesgericht, ob das willkürfrei ausgelegte kantonale Recht mit dem angerufenen Grundrecht vereinbar ist (WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl. Bern 1994, S. 175 ff., mit Hinweisen). b) Die Beschwerdeführerin rügt nicht, die Unterstellung ihres Gebäudekomplexes unter das Monopol beruhe auf einer willkürlichen Auslegung des Gesetzes. Sie scheint jedoch der Meinung zu sein, dass diese Auslegung zu einem verfassungswidrigen Ergebnis führe, da schon vor 1874 private Grossunternehmen in der Versicherung

frei gewesen seien. Indessen ist die kantonale Gebäudeversicherung nicht deshalb zulässig, weil sie vor 1874 bereits bestand, sondern weil sie sich durch ein öffentliches Interesse rechtfertigen lässt (BGE 124 I 14 E. 3). Demgemäss ist es auch zulässig, nach 1874 noch neue kantonale Gebäudeversicherungen zu errichten. Des-

halb kann nicht ausschlaggebend sein, ob nach den Gesichtspunkten, die 1874 in Glarus herrschten, die Anlage der Beschwerdeführerin dem Monopol unterstellt gewesen wäre. c) Der Ausschluss der industriellen Risiken aus der glarnerischen Gebäudeversicherung ist historisch nicht in erster Linie dadurch motiviert, dass Industriebetriebe selber finanzkräftig genug seien, um sich selber privat zu versichern, sondern dadurch, dass der kantonalen Versicherung nicht eine Belastung mit Grossrisiken zugemutet werden sollte, weil dadurch die Versicherungsprämien auch für die kleineren Eigentümer in die Höhe getrieben und mithin der sozialpolitische Zweck verfehlt würde (BGE 20 328, S. 332 und S. 336). Diese Regelung wurde hinsichtlich der glarnerischen obligatorischen Mobiliarversicherung, die eine gleiche Unterscheidung traf, vom Bundesgericht als mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar betrachtet (BGE 20 328, E. 2 S. 335 f.). Wenn die Kantone ein Versicherungsmonopol für die Gesamtheit aller Liegenschaften einführen können, dann ist es ihnen nicht grundsätzlich verwehrt, dies auch nur für bestimmte Kategorien von Liegenschaften zu tun. Eine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit könnte darin höchstens liegen, wenn damit der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung der Gewerbegenossen verletzt würde. Eine unterschiedliche Behandlung von industriellen und nicht-industriellen Betrieben kann sich jedoch grundsätzlich auf sachliche und haltbare Überlegungen stützen. Dass es Grenzfälle geben mag, in denen eine nicht-industrielle Anlage von ihrer Grösse her einer industriellen vergleichbar ist, stellt noch keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung dar.