

Information für den Ausschuss

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 30. Mai 2005 in Berlin zum

Vermerk des Generalsekretariats des Rates für die Gruppe "Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum"

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt - EU-Drucksache 5161/05 -

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. GDV

Als Interessenvertreter von über 450 Mitgliedsunternehmen – davon rund 160 am deutschen Markt zugelassene Haftpflichtversicherer – nehmen wir zu den aus Sicht der Versicherungswirtschaft bedeutsamen Regelungen des am 13.01.04 von der EU-Kommission vorgelegten Vorschlags einer Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt Stellung.

I. Vorbemerkung

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Versicherungswirtschaft durch Art. 2 Abs. 2 lit. a) vom Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags ausgenommen bleibt. Die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit ist durch die spezifischen Versicherungsrichtlinien – 2002/83/EG (Leben), 1992/49/EWG (Dritte Richtlinie Schaden), 88/357/EWG (Zweite Richtlinie Schaden) sowie 73/239/EWG (Erste Richtlinie Schaden) – für den Versicherungsbereich bereits hergestellt.

Auch das Anliegen des Richtlinienvorschlags, einen besseren und klareren Rahmen für grenzüberschreitende Dienstleistungen zu schaffen, begrüßt die deutsche Versicherungswirtschaft. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass tatsächlich mehr Rechtssicherheit entsteht und das Verbrauchervertrauen gestärkt wird.

Um dies aber zu erreichen, müssen die nachfolgend dargestellten versicherungsrelevanten Aspekte bei der Verabschiedung des Richtlinienvorschlags berücksichtigt werden.

II. Stellungnahme zu Art. 27

In der vorgelegten Form halten wir Art. 27 des Richtlinienvorschlags weder für zielführend noch praktikabel.

Die in Art. 27 vorgesehene Versicherungspflicht ist weder aus Verbraucher- oder Drittschutzerwägungen gerechtfertigt, noch ist die angedachte „Europa-Police“ als Konsequenz aus dem Herkunftslandprinzip darstellbar.

1. Drittschutzerwägungen

Was die Zielsetzung des Verbraucher- oder Drittschutzes anbelangt, so stellen wir fest, dass die Pflichtversicherung vielfach als zwingende Voraussetzung eines hohen Verbraucherschutzniveaus angesehen wird. Diese Einschätzung können wir nicht teilen. Zwar ist es in der Tat so, dass im Interesse eines hohen Sicherheitsniveaus ein erhebliches Interesse an einer ausgewogenen Haftung besteht. Ganz anders verhält es sich aber mit Pflichtversicherungen.

a) Abnehmendes Präventionsniveau

Unternehmerisches Handeln wird durch Wirtschaftlichkeitserwägungen geleitet, d.h. eine pauschale, im Einzelfall aufgrund umfassender Präventionsmaßnahmen und Sorgfalt nicht gebotene Risikoabsicherung durch Versicherungsschutz wird den Unternehmer / Dienstleister möglicherweise zur Reduktion seiner Präventionsmaßnahmen veranlassen.

Grundgedanke einer jeden Schadenversicherung ist es, zufällig auftretende, nicht vorhersehbare Kosten auf eine Vielzahl von Versicherten zu verteilen (Versichertenkollektiv). Im Falle einer Pflichtversicherung ist der Versicherungsnehmer aber gezwungen, sämtliche Schadenereignisse zu versichern und das unabhängig von seiner Sorgfalt und den individuellen Präventionsaufwendungen. Folglich besteht das kostengünstigste Verhalten für ihn darin, seine Präventionsaufwendungen zurückzuführen. Wirtschaftlich ist die Prävention für den betroffenen Unternehmer entbehrlich, da die negativen Folgen unterlassener Prävention ohnehin vom Kollektiv getragen werden. „Schwarzen Schafe“ werden in der Konsequenz auf Kosten der mit hoher Sorgfalt arbeitenden Dienstleister entlastet. Der mit Art. 27 verfolgten Zielsetzung eines hohen Verbraucherschutzniveaus würde damit eher entgegen gewirkt.

Gerade in Hinblick auf die in Art. 27 als besonders gravierend und sensibel betrachteten Risikobereiche (insbesondere Gesundheit) ist eine hohe Sorgfalt und ein hohes Maß an risikominimierenden Maßnahmen aber unentbehrlich. Eine Versicherung darf daher nicht als „Rundum-Sorglos-Paket“ ausgestaltet sein, sondern muss sehr sensibel auf die Bewahrung und Förderung präventiver Anreize durch Selbstbehaltsregelungen o.ä. Anreizmechanismen achten. Das durch eine Pflichtversicherungslösung vorgegebene Gerüst behindert derartige Lösungen aber. So erschweren versicherungsvertragsgesetzliche Bestimmungen¹ bei Pflichtversicherungen etwa die Vereinbarung von Selbstbeteiligungsregelungen, um dadurch zum einen zu erhöhter Sorgfalt anzuhalten und zum anderen, um das Prämienniveau absenken zu können.

Letztlich ist dies auch ein wesentlicher Grund, warum sich die Versicherungswirtschaft – bereits im eigenen Interesse einer Steuerung des Risiko-Exposures – stets für Versicherungslösungen auf freiwilliger Basis ausspricht.

Gefordert ist damit ein bedarfsgerechter Versicherungsschutz; d.h. die Unternehmen kaufen ihrem Exposure entsprechenden Versicherungsschutz ein und werden versuchen über risikopräventive Maßnahmen ihre Prämienbelastung zu reduzieren.

b) Verteuerung von Versicherungsschutz und Dienstleistung

Zwangsläufige Konsequenz von Pflichtversicherungslösungen ist eine nicht unerhebliche Steigerung der Prämienbelastung für den Versicherungsnehmer und in der Konsequenz auch für den Verbraucher, an den diese Preissteigerungen weitergegeben werden. Die vielfach vorgebrachte Rechtfertigung für Pflichtversicherungen, nach der die Unternehmen für die Schäden, die sie verursachen auch aufkommen müssen, ist irreführend. Es ist stets der Verbraucher, der über eine implizite „Absicherungsprämie“ die gestiegenen Kosten trägt.

Hintergrund der steigenden Kosten ist das bereits angesprochene starre Gerüst der Pflichtversicherung durch die begleitenden gesetzlichen Regelungen, etwa des deutschen Versicherungsvertragsgesetzes, das flexible Lösungen im Sinne der Wirtschaftlichkeit erschwert.²

Zudem können Pflichtversicherungslösungen aus Praktikabilitätsgründen nur ganz pauschal eine Vielzahl unterschiedlichster Risiken erfassen und müssen deshalb Mindeststandards auf einem oft hohen Niveau definieren. Pflichtversicherungslösungen stellen damit Einheitsversicherungen dar, die regelmäßig aber nicht die beste Absicherungsmöglichkeit darstellen; denn nicht jedes Risiko ist gleich und hat denselben Versicherungsbedarf. Dies belegt, dass die Überlegungen zu Pflichtversicherungsregelungen vielfach zugrunde gelegten Vergleiche mit der Praxis der Kfz-Haftpflichtversicherung nicht greifen. Ein Fiat 500 unterscheidet sich in der Risikobewertung von einem 5'er BMW eben weit weniger als der Allgemeinmediziner vom geburtshelfenden Gynäkologen. Die Auswahl relevanter Dienstleistungsbranchen und vor allem die Festlegung der entsprechenden Anforderungen im Wege des Komitologieverfahrens (vgl. Art. 41 Abs. 3 lit. d) wird daher zwangsläufig nur durch erhebliche Pauschalierungen möglich sein und Risiken bzw. Branchen und Berufsgruppen zusammenfassen müssen, die sich in ihrer Risikosituation grundlegend unterscheiden.

¹ so etwa der § 158 c des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG)

² s.o. S. 3 und Fn. 1

Folge dieser Pauschalierung ist eine vielfach unnötige, nicht bedarfsgerechte Überversicherung. Unabhängig vom tatsächlichen Risiko erhöht sich damit alleine aufgrund der erforderlichen Kapitalkosten für die Bereitstellung der gesetzlich vorgesehenen Versicherungssummen die Prämienbelastung für den Versicherungsnehmer.

Kostensteigernd für Versicherungsnehmer und indirekt auch den Verbraucher sind ferner die höheren finanzielle Lasten für die Versicherer durch einen erhöhten Verwaltungsaufwand. Bereits heute entsteht den Versicherern durch die Besonderen Vorschriften des Versicherungsvertragsrechts für Pflichtversicherungen ein erheblicher prämiensrelevanter Aufwand.³

Die bezweckte Sicherheit für den Verbraucher wird in der Konsequenz letztlich teuer erkaufte und seine Wahlentscheidungen verhindert. Gleichzeitig kommen aber auch auf die öffentliche Hand durch den erhöhten Verwaltungsaufwand zur Überwachung der Versicherungspflicht höhere Kosten zu.

c) Abwägungserfordernis

Kosten und Nutzen des Verbraucherschutzes müssen daher sorgfältig gegeneinander abgewogen werden und die mit einer Pflichtversicherung verbundenen Eingriffe in die Verbrauchersouveränität und die auch europarechtlich verbürgte Vertragsfreiheit sind rechtlich und wirtschaftlich nur dort gerechtfertigt, wo tatsächlich ein überlegendes Interesse des Dritt- oder Verbraucherschutzes existiert.

Der bloße Hinweis in Art. 27 auf Dienstleistungen, die eine besondere Gefahr für die menschliche Gesundheit und Sicherheit darstellen oder ein besonderes finanzielles Risiko in sich bergen, greift hier zu kurz, denn unter diese annähernd allumfassende – lediglich durch den Begriff „besonders“ eingegrenzte – Regelung lassen sich eine Vielzahl an Dienstleistern fassen: der Rechtsanwalt ebenso wie der Krankengymnast und der Kosmetikbetrieb.

Vor diesem Hintergrund sei die Anmerkung erlaubt, dass die Entscheidung über die Einführung einer Pflichtversicherung als gewichtiger Eingriff in das unternehmerische Handeln in der Richtlinie selbst getroffen und nicht dem demokratischen Entscheidungs- und Diskussionsprozess durch Verlagerung in das Komitologieverfahren entzogen werden sollte.

2. Herkunftslandprinzip

Losgelöst von den Fragen des Dritt- und Verbraucherschutzes basiert der Richtlinienentwurf auf dem Herkunftslandprinzip. Bezogen auf die Aspekte des Versicherungsschutzes bedeutet dies, dass der in einem Mitgliedsstaat erworbene Versicherungsschutz auch in den anderen Mitgliedsstaaten als ausreichend ausgestaltet angesehen werden soll. Verkürzt gesagt, schwebt dem Richtlinienvorschlag damit eine „Europa-Police“ vor.

a) Voraussetzung Haftungsrecht

Allerdings lässt der Richtlinienvorschlag dabei die grundlegende Vorfrage einer einheitlichen Grundlage außer acht. Dies betrifft zum einen den versicherungsvertragsrechtlichen Rahmen, vor allem aber die Aspekte des Haftungsrechts. Jede Haftpflichtversicherung knüpft bedingungsgemäß an das Bestehen einer gesetzlichen Haf-

³ so z.B. durch die Anzeigepflicht gem. § 158 c Abs. 2 VVG gegenüber den zuständigen Behörden

tung an. Erst wenn eine solche begründet ist, stellt sich die Frage nach der Deckung eines verursachten Schadens durch den Versicherungsschutz.

Die einzelnen mitgliedstaatlichen Haftungssysteme sind allerdings gänzlich unterschiedlich ausgestaltet. Die Haftpflicht-Versicherungsbedingungen sind daher auch grundsätzlich auf das jeweilige nationale Haftungsrecht zugeschnitten und regelmäßig wird auch nur für Versicherungsfälle aus einem kurzfristigen Tätigwerden im Ausland (etwa im Rahmen von Geschäftsreisen, Kongressen etc.) Versicherungsschutz geboten. Mangels einheitlicher Grundlage ist es den Versicherern daher nicht möglich, eine „Europa-Police“ zu erarbeiten, die den Gegebenheiten sämtlicher Mitgliedsstaaten Rechnung trägt.

b) Fehlende Praktikabilität

Die Versicherungswirtschaft würde hier vor den identischen Problemen stehen, welche die Kommission letztlich 1994 veranlasst haben, den Gedanken einer Harmonisierung im Bereich der Dienstleistungshaftung⁴ aufzugeben. Wesentlicher Hintergrund war damals die Schwierigkeit, für die Vielzahl denkbarer Dienstleistungen eine praktikable einheitliche Regelung zu finden. Die Versicherungswirtschaft wäre allerdings nicht nur mit der Heterogenität des Risikos der denkbaren Dienstleistungen konfrontiert, sondern zudem mit einem heterogenen rechtlichen Umfeld. Es ist aber einer der fundamentalen Grundsätze der Haftpflichtversicherung, dass die Frage nach Haftung der Frage nach einer möglichen Deckung durch Versicherungsschutz vorausgeht. Bildlich gesprochen wird mit Art. 27 des Richtlinienvorschlags daher versucht, „das Pferd von hinten aufzuzäumen“.

Inwieweit sich vor dem Hintergrund dieses grundlegenden Problems überhaupt ein Versicherungsmarkt entwickeln kann, darf bezweifelt werden. In keinem Versicherungsunternehmen dürfte gegenwärtig das erforderliche Know-how über ausländische Rechtssysteme in der Ausprägung vorhanden sein, um die Versicherungspraxis von betrieblicher Seite betreuen oder entsprechende Schadenfälle regulieren und abwickeln zu können. Jedenfalls würde sich der Versicherungsschutz erheblich verteuern.

Berlin, im Mai 2005

⁴ vgl. Richtlinienvorschlag über die Haftung bei Dienstleistungen ABl. B 12 S. 8 H v. 18.01.1998