

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2009/103/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht“

(COM(2018) 336 final — 2018/0168 (COD))

(2018/C 440/13)

Berichterstatter: **Christophe LEFÈVRE**

Befassung	Rat, 6.6.2018 Europäisches Parlament, 11.6.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 114 Absatz 1 des Vertrags über die Funktionsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.9.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.9.2018
Plenartagung Nr.	537
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	191/0/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Vorschläge der Kommission zur Änderung der Richtlinie über die *Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht*. Er bedauert jedoch, dass die Kommission — ungeachtet der Bemerkungen aus der Folgenabschätzung im Zusammenhang mit dem Vorschlag ⁽¹⁾ — nicht die Gelegenheit genutzt hat, den Entwicklungen im Bereich der autonomen Fahrzeuge vorzugreifen.

1.2. Was die Verbesserung des Schutzes von Opfern von Verkehrsunfällen bei Insolvenz des Versicherers betrifft, ist der EWSA der Auffassung, dass der Vorschlag der Entschädigung von Geschädigten durch die einschlägige Stelle des Wohnsitzmitgliedstaats einen richtigen Schritt darstellt. Dabei schließt die Kommission jedoch eine Intervention besagter Stelle aus, wenn Geschädigte sich direkt an den Versicherer gewandt oder gerichtliche Schritte eingeleitet haben. Der EWSA empfiehlt indes, dass dieser Ausschluss nicht gelten sollte, wenn sich der Versicherer in der Zwischenzeit im Konkurs oder in einem Liquidationsverfahren befindet oder der Geschädigte seine Schadensersatzansprüche an die Stelle abtritt, um schneller entschädigt zu werden. Der EWSA empfiehlt, bei unterschiedlich hohen Entschädigungen (Schadenspositionen) in dem Land, in dem der Unfall geschehen ist, und im Wohnsitzland des Geschädigten, stets die vorteilhaftere Entschädigung zu gewähren.

1.3. Um die Anerkennung von Schadensverlaufsbescheinigungen zu verbessern, empfiehlt der EWSA, auch den Namen des betreffenden Unfallfahrers sowie den Grad des Verschuldens (Alleinverschulden, Teilverschulden, kein Verschulden) anzugeben. Der EWSA hinterfragt den Inhalt dieser Bescheinigung nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts, bei dem das Fahrzeug unabhängig vom Fahrer versichert ist, im Gegensatz zu einer Regelung, bei der das Fahrzeug mit einem konkreten Fahrer versichert und die Prämie in Abhängigkeit vom individuellen Risikoprofil und Schadensverlauf berechnet wird, oder aber wenn sie für einen bestimmten Führerscheinbesitzer unabhängig vom genutzten Fahrzeug ausgestellt wird. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Ausstellung von Versicherungs- und Schadensverlaufsbescheinigungen auf gesicherten Datenträgern vorzuschreiben. Die Ordnungskräfte müssen die Möglichkeit haben, die Gültigkeit dieser Bescheinigungen mithilfe einer vernetzten Datenbank zu überprüfen.

1.4. In Bezug auf die Kontrolle der Haftpflichtversicherung zur Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherung begrüßt der EWSA den Vorschlag, die automatische Nummernschilderkennung zu nutzen, um Fahrzeuge im Rahmen eines nationalen Systems zu kontrollieren, ohne diese anzuhalten. Sollte für ein Fahrzeug kein Versicherungsvertrag abgeschlossen worden sein, empfiehlt der EWSA, das Fahrzeug bis zur Vorlage einer gültigen Versicherungsbescheinigung stillzulegen.

⁽¹⁾ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-247-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

1.5. Was die Angleichung der Mindestdeckungssummen anbelangt, empfiehlt der EWSA der Kommission, eine Frist für die vollständige Umsetzung der Mindestdeckungssummen festzulegen.

1.6. Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Richtlinie begrüßt der EWSA die Klärung, die in Bezug auf nicht ausschließlich zu landwirtschaftlichen Zwecken genutzte Beförderungsmittel vorgenommen wird, die sich auf öffentlichem bzw. privaten Gelände, in Bewegung oder im Stillstand befinden. Indes muss dafür gesorgt werden, dass landwirtschaftliche Fahrzeuge, die öffentliche Straßen benutzen, sehr wohl der Richtlinie unterliegen.

1.7. In Bezug auf die Kohärenz mit den bestehenden Bestimmungen in diesem Bereich nimmt der EWSA schließlich auch zur Kenntnis, dass die Vorschläge der Kommission den freien Personen- und Warenverkehr sowie die Grundfreiheiten des Binnenmarkts stärken, die die freie Erbringung von Dienstleistungen und die Niederlassungsfreiheit von Versicherern gewährleisten.

2. Hintergrund und Einführung

2.1. Die Europäische Kommission schlägt eine Änderung der Richtlinie über die *Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht* vor, mit der die Richtlinie 2009/103/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽²⁾ geändert wird.

2.2. Die Kommission möchte den bislang unzureichenden Schutz von Opfern von Autounfällen verbessern, die Unterschiede verringern, die in den einzelnen Mitgliedstaaten beim Bonus-Malus-System für Versicherungsnehmer bestehen, sowie den Urteilen Rechnung tragen, die der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) seit der Umsetzung der 1972 verabschiedeten ersten EU-Richtlinie über Kfz-Versicherungen gefällt hat.

2.3. Die Richtlinie ist ein wichtiges Rechtsinstrument für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts in Bezug auf die Freizügigkeit. Sie sorgt dafür, dass Autofahrer auf der Grundlage einer einzigen Prämie und ohne Zusatzversicherung in einem anderen Mitgliedstaat fahren können. Außerdem zielt sie darauf ab, einen hohen Grad an Konvergenz in Bezug auf den Schutz von Opfern von Verkehrsunfällen zu erreichen.

2.4. Die Rechtsvorschriften basieren auf dem internationalen System der grünen Versicherungskarte (International Green Card System), einem Nicht-EU-Abkommen zwischen 48 Ländern. Zu den wichtigsten Elementen der Richtlinie 2009/103/EG gehören:

- eine obligatorische Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, die auf der Grundlage einer einzigen Prämie für alle Teile der EU gültig ist;
- gesetzliche Mindestdeckungssummen dieser Versicherungspolicen, wobei die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene eine höhere Deckung fordern können;
- das Verbot systematischer Kontrollen der Fahrzeugversicherung an der Grenze durch die Mitgliedstaaten;
- eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Schaffung von Garantiefonds für die Entschädigung der Opfer von Unfällen, die durch nicht versicherte oder nicht ermittelte Fahrzeuge verursacht wurden;
- der Schutz der Opfer von Kraftfahrzeugunfällen in einem anderen Mitgliedstaat als dem Wohnsitzstaat („gebietsfremde Geschädigte“);
- das Recht der Versicherungsnehmer auf Erhalt einer Bescheinigung des Schadensverlaufs von ihrem Versicherer für die letzten fünf Jahre.

2.5. Im Rahmen des Arbeitsprogramms der Kommission für 2016 und des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen vom März 2017 wurde 2017 eine Bewertung ⁽³⁾ der Richtlinie 2009/103/EG vorgenommen, und im selben Jahr ergingen zudem zwei Urteile des EuGH. Diese liegen dem Standpunkt der Kommission zugrunde.

⁽²⁾ ABl. L 263 vom 7.10.2009, S. 11.

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3714481_de

2.5.1. Verbesserung des Schutzes der Opfer von Verkehrsunfällen bei Insolvenz eines Versicherungsunternehmens

2.5.1.1. Die Kommission schlägt vor, dass jeder Mitgliedstaat eine Stelle damit beauftragt, Geschädigte, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet haben, mindestens bis zu den Mindestbeträgen zu entschädigen für Sachschäden oder Personenschäden, die von einem Fahrzeug verursacht wurden, dessen Versicherer innerhalb von drei Monaten ab dem Datum, zu dem der Geschädigte einen Antrag auf Entschädigung gestellt hat, keine mit Gründen versehene Antwort übermittelt hat, oder sich im Konkurs bzw. in einem Liquidationsverfahren befindet. Dieser Anspruch besteht nicht, wenn Geschädigte einen Antrag direkt bei dem Versicherungsunternehmen gestellt oder gerichtliche Schritte eingeleitet haben, die noch anhängig sind.

2.5.1.2. Die Kommission sieht vor, dass diese Stelle Anspruch auf Erstattung gegenüber der Stelle des zuständigen Mitgliedstaats hat.

2.5.2. Verbesserung der Anerkennung von Bescheinigungen des Schadensverlaufs, insbesondere im grenzüberschreitenden Rahmen

2.5.2.1. Die Richtlinie sieht vor, dass Versicherer eine Bescheinigung des Schadensverlaufs für die letzten fünf Jahre ausstellen müssen. Sie sind jedoch nicht gezwungen, diese Bescheinigungen bei der Berechnung der Prämien zu berücksichtigen.

2.5.2.2. Die Kommission empfiehlt, Inhalt und Format dieser Bescheinigungen anzugleichen. Insbesondere sollten sie die erforderlichen Angaben enthalten, um die Prämien an den Schadensverlauf anzupassen und sie zuverlässiger zu machen.

2.5.3. Kontrollen der Versicherung zur Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherungsschutz

2.5.3.1. Die Kommission empfiehlt den Einsatz der automatischen Nummernschilderkennung, um im Rahmen eines allgemeinen nationalen Kontrollsystems Kontrollen ohne Anhalten der Fahrzeuge durchzuführen, da diese Vorgehensweise den freien Verkehr von Personen und Fahrzeugen nicht beeinträchtigt.

2.5.3.2. Laut Kommission erfordert eine solche Überprüfung der Haftpflichtversicherung von Fahrzeugen, die in nationales Hoheitsgebiet einreisen, auch einen Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten.

2.5.4. Angleichung der Mindestdeckungssummen

2.5.4.1. Die Kommission stellt zudem fest, dass sich die Mindestdeckungssummen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden, vor allem weil sie in der Übergangsphase nicht angeglichen wurden. Sie empfiehlt die Harmonisierung der Mindestdeckungssummen, wobei jedoch jeder Mitgliedstaat Obergrenzen festlegen kann.

2.5.5. Anwendungsbereich der Richtlinie

2.5.5.1. Unter Berücksichtigung dreier Urteile des EuGH⁽⁴⁾ präzisiert die Kommission den Anwendungsbereich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung. Unfälle mit ausschließlich zu landwirtschaftlichen Zwecken genutzten Fahrzeugen sind davon ausgenommen. Die Versicherungspflicht gilt für jede „Verwendung eines Fahrzeugs [...], die seiner normalen Funktion als Beförderungsmittel entspricht, unabhängig davon, auf welchem Gelände das Kraftfahrzeug verwendet wird und ob es sich in Bewegung befindet oder nicht“.

2.6. Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen

2.6.1. Die Kommission weist darauf hin, dass ihre Vorschläge mit dem freien Personen- und Warenverkehr sowie den Grundfreiheiten des Binnenmarkts im Einklang stehen. Die freie Erbringung von Dienstleistungen und die Niederlassungsfreiheit von Versicherern werden gewährleistet.

3. Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt die Vorschläge der Kommission zur Änderung der Richtlinie über die *Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht*. Diese Änderung beruht auf den im Rechtsrahmen vorgesehenen Rückmeldungen aus der Praxis, aber auch auf Wirkungsanalysen und Konsultationen der Öffentlichkeit sowie auf der Berücksichtigung der einschlägigen EuGH-Urteile.

3.2. Verbesserung des Schutzes der Opfer von Verkehrsunfällen bei Insolvenz eines Versicherungsunternehmens

3.2.1. Der EWSA erachtet den Vorschlag zur Entschädigung der Opfer durch die Stelle in ihrem Wohnsitzland, wenn der Versicherer untätig bleibt oder nicht innerhalb einer angemessenen Frist reagiert, für angebracht. Zudem begrüßt er, dass die Stelle des Wohnsitzlandes des Geschädigten anschließend eine Erstattung von der für den Versicherten zuständigen Stelle des Drittlandes fordern kann.

⁽⁴⁾ Urteile in den Rechtssachen Vnuk (2014 C-162/13), Rodrigues de Andrade, (2017 C-514/16) und Torreiro (2017 C-334/16).

3.2.2. Wenn sich ein Opfer direkt an den Versicherer gewandt hat oder in diesem Zusammenhang ein Gerichtsverfahren anhängig ist, sieht die Kommission jedoch keine Entschädigung durch die zuständige Stelle vor. Der EWSA empfiehlt daher, diese Ausschlussregelung nicht anzuwenden, wenn

- der Versicherer sich in der Zwischenzeit im Konkurs oder in einem Liquidationsverfahren befindet;
- die Aufsichtsbehörden die Zulassung entzogen haben;
- das Opfer seine Ansprüche aus Schadensersatzklagen an die Stelle abtritt, um sehr schnell eine Entschädigung zu erhalten.

Der EWSA empfiehlt, bei unterschiedlich hohen Entschädigungen (Schadenspositionen) in dem Land, in dem der Unfall geschehen ist, und im Wohnsitzland des Geschädigten, stets die vorteilhaftere Entschädigung zu gewähren.

3.3. *Verbesserung der Anerkennung von Bescheinigungen des Schadensverlaufs, insbesondere im grenzüberschreitenden Rahmen*

3.3.1. Der EWSA begrüßt, dass künftig systematisch eine standardisierte Bescheinigung über den Schadensverlauf in den letzten fünf Jahren ausgestellt werden soll.

3.3.2. Der EWSA empfiehlt, zusätzlich auch den Namen des betreffenden Unfallfahrers sowie den Grad des Verschuldens (Alleinverschulden, Teilverschulden, kein Verschulden) anzugeben.

3.3.3. Der EWSA hinterfragt den Inhalt dieser Bescheinigung nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts, bei dem das Fahrzeug unabhängig vom Fahrer versichert ist, im Gegensatz zu einer Regelung, bei der das Fahrzeug mit einem konkreten Fahrer versichert und die Prämie in Abhängigkeit vom individuellen Risikoprofil und Schadensverlauf berechnet wird, oder aber wenn sie für einen bestimmten Führerscheinbesitzer unabhängig vom genutzten Fahrzeug ausgestellt wird.

3.3.4. Der EWSA fragt sich gleichwohl, welche Situationen durch fahrerlose Fahrzeuge entstehen werden, bzw. wie der Begriff verantwortlicher „Fahrer“ zu definieren ist, wenn ein Kraftfahrzeug ferngesteuert wird.

3.3.5. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission nicht beabsichtigt, Vorschriften zu Urkundenfälschung im Zusammenhang mit Schadensverlaufs- bzw. Versicherungsbescheinigungen zu erlassen.

3.3.6. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Ausstellung von Versicherungs- und Schadensverlaufsbescheinigungen auf gesicherten Datenträgern vorzuschreiben. Die Ordnungskräfte müssen die Möglichkeit haben, die Gültigkeit dieser Bescheinigungen mithilfe einer vernetzten Datenbank zu überprüfen.

3.3.7. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission nicht auf die Finanzierung der Einrichtung dieser grenzübergreifend vernetzten Systeme eingeht.

3.4. *Kontrollen der Versicherung zur Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherungsschutz*

3.4.1. Der EWSA begrüßt den Vorschlag, die automatische Nummernschilderkennung zu nutzen, um Kontrollen ohne Anhalten der Fahrzeuge durchzuführen, da diese Kontrollen im Rahmen eines allgemeinen nationalen Kontrollsystems vorgenommen werden, nicht diskriminierend sind und kein Anhalten der Fahrzeuge bedingen.

3.4.2. Die Kommission schweigt sich jedoch darüber aus, was mit den Fahrzeugen geschehen soll, bei denen im Rahmen dieser Kontrollen festgestellt wird, dass sie nicht versichert sind. Der EWSA empfiehlt, diese Fahrzeuge bis zur Vorlage einer gültigen Versicherungsbescheinigung bzw. mit einer mindestens einmonatigen Gültigkeitsdauer stillzulegen.

3.4.3. Die Kommission weist darauf hin, dass diese Überprüfung der Versicherung von Fahrzeugen bei der Einreise in ein Hoheitsgebiet einen Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten voraussetzt, wobei die Rechte, Freiheiten und legitimen Interessen der betroffenen Personen gemäß der Datenschutz-Grundverordnung geschützt werden müssen.

3.4.4. Die Kommission äußert sich jedoch weder zur zuständigen Stelle noch zur Finanzierung der Kosten für die Schaffung und Verwaltung einer vernetzten Datenbank über gültige bzw. ungültige Versicherungsbescheinigungen.

3.5. Angleichung der Mindestdeckungssummen

3.5.1. Der EWSA schließt sich der Analyse der Kommission in Bezug auf die unterschiedlichen und insbesondere die nicht konformen Mindestdeckungssummen an, die in mehr als der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten unter dem in der Richtlinie vorgesehenen Grenzwert liegen.

3.5.2. Der EWSA empfiehlt der Kommission, über die bloße Empfehlung einer Angleichung der Grenzwerte⁽⁵⁾ hinauszugehen und eine Nachfrist (z. B. Ende 2019) für die vollständige Umsetzung der Mindestdeckungssummen zu setzen, für die die Frist eigentlich schon abgelaufen ist.

3.5.3. Der EWSA empfiehlt, bei unterschiedlich hohen Entschädigungen (Schadenspositionen) in dem Land, in dem der Unfall geschehen ist, und im Wohnsitzland des Geschädigten, stets die vorteilhaftere Entschädigung zu gewähren.

3.6. Anwendungsbereich der Richtlinie

3.6.1. Der EWSA begrüßt die Klärung, die in Bezug auf Beförderungsmittel vorgenommen wird, die sich auf öffentlichem bzw. privaten Gelände, in Bewegung oder im Stillstand befinden, wobei eine ausschließlich landwirtschaftliche Nutzung ausgeschlossen ist. Indes muss dafür gesorgt werden, dass landwirtschaftliche Fahrzeuge, die öffentliche Straßen benutzen, sehr wohl der Richtlinie unterliegen.

3.7. Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich

3.7.1. Der EWSA nimmt zudem zur Kenntnis, dass die Vorschläge der Kommission den freien Personen- und Warenverkehr stärken sowie mit den Grundfreiheiten des Binnenmarkts im Einklang stehen, die die freie Erbringung von Dienstleistungen und die Niederlassungsfreiheit von Versicherern gewährleisten.

Brüssel, den 19. September 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ Richtlinie 84/5/EWG, geändert durch die Richtlinie 2005/14/EG.