

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Mechthild Dyckmans, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Rainer Bröderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Dr. Heinrich Kolb, Hellmut Königshaus, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Michael Link, Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhard Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Cornelia Pieper, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff, Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und Fraktion der FDP

**zur dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
- Drucksachen 16/3945, 5862 -**

Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Versicherungsvertragsrechts

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Reform des Versicherungsvertragsgesetzes ist ein wichtiger Schritt in der knapp 100-jährigen Historie des Versicherungsvertragsgesetzes. Umfassende Änderungen sind angebracht und notwendig. Das Gesetz muss den heutigen Rahmenbedingungen, Gerechtigkeitsvorstellungen, Zielen des Verbraucherschutzes sowie der rechtpolitischen und rechtstatsächlichen Entwicklung angepasst werden, da es bis heute in den Denkstrukturen, den Vorstellungen und dem Rechtsempfinden des beginnenden 19. Jahrhunderts wurzelt. Nicht ausreichend wären deswegen punktuelle Änderungen und Anpassungen gewesen. Eine umfassende Reform auch der einzelnen Versicherungszweige war daher anzustreben.

Auch die obersten Bundesgerichte haben in den vergangenen Jahren mehrere Entscheidungen gefällt, die richtigerweise in den Gesetzentwurf Eingang gefunden haben. In besonderem Maße sind die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seiner

Entscheidung vom 26. Juli 2005 zur Überschussbeteiligung in der Lebensversicherung sowie die Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 12. Oktober 2005 unter anderem zur Berechnung der Mindestrückkaufswerte zu berücksichtigen. Da das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber eine Frist bis 31. Dezember 2007 zur Neuregelung der Überschussbeteiligung gesetzt hat, hat der Gesetzgeber zeitliche Vorgaben einzuhalten.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung geht zum weitaus überwiegenden Teil auf einen umfassenden Reformvorschlag der „Kommission zur Reform des Versicherungsvertragsgesetzes“ zurück, die diesen am 19. April 2004 nach knapp vierjähriger Tätigkeit vorgelegt hat. Die Kommission hatte die Aufgabe, Vorschläge zu erarbeiten, „die es dem Gesetzgeber erlauben, das Versicherungsvertragsgesetz in seinen allgemeinen Bestimmungen wie auch das Vertragsrecht der einzelnen Versicherungszweige unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Rechtsprechung und der Vertragspraxis zeitgemäß und übersichtlich zu gestalten“ (Abschlussbericht der Expertenkommission zur Reform des Versicherungsvertragsgesetzes, S. 1). Mitglieder der Kommission waren unter anderem Wissenschaftler, Verbraucherschützer, Vertreter der Versicherungswirtschaft, Rechtsanwälte sowie der Ombudsmann für Versicherung.

2. Ein Schwerpunkt der Reform ist die Abschaffung des so genannten Policenmodells. Dieses Modell wurde im Rahmen der Änderungen des Versicherungsvertrags- und Aufsichtsrechts 1994 in Konkurrenz zum Antragsmodell eingeführt. Im Rahmen des Policenmodells erfolgte die vorvertragliche Information des Versicherungsnehmers über Vertragsbestimmungen und allgemeine Versicherungsbedingungen durch die Zusendung der Vertragsunterlagen zusammen mit dem Versicherungsschein. Praktische Schwierigkeiten mit dem Policenmodell traten im Großen und Ganzen nicht zu Tage.

Dennoch kann an dem Policenmodell nicht festgehalten werden. Bereits seit der Einführung des Policenmodells ist umstritten, ob das Modell den europarechtlichen Vorgaben entspricht. Insbesondere die „3. Richtlinie Leben“ (Richtlinie 2002/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. November 2002 über Lebensversicherungen) und die „3. Richtlinie Schaden“ (Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG) waren bei dieser Diskussion im Fokus.

Die EU-Kommission hat im Oktober 2006 im Rahmen der zweiten Stufe eines Vertragsverletzungsverfahrens Deutschland aufgefordert, seine Vorschriften über vorvertragliche Verpflichtungen der Versicherungsunternehmen gegenüber den Versicherten zu ändern. Nach Ansicht der EU-Kommission bewirken die deutschen Vorschriften zum Policenmodell, dass der Versicherungsvertrag bereits als abgeschlossen gilt, auch wenn der Versicherungsnehmer noch nicht alle Informationen erhalten hat, die gemäß den EU-Lebens- und Nichtlebensversicherungsrichtlinien gefordert werden. Nach Meinung der Kommission läuft diese Situation dem Grundsatz der Richtlinien zuwider, denen zufolge die Versicherungsnehmer vor Beginn der Vertragsverpflichtungen angemessen zu informieren sind. Obwohl die EU-Kommission darüber Kenntnis hat, dass die Abschaffung des Policenmodells geplant ist, führt sie das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland weiter. Es besteht die konkrete Gefahr, dass Deutschland wegen der Regelung des Policenmodells bei einer Beendigung des Vertragsverletzungsverfahrens unterliegt. Das Policenmodell kann in Anbetracht dieser

Umstände nicht beibehalten werden. Insbesondere bestünde bei einer Entscheidung des EuGH entsprechend der Argumentation der EU-Kommission die Gefahr der Rechtsunsicherheit bezüglich einer sehr großen Anzahl bereits bestehender Verträge. Dieses Risiko darf nicht sehenden Auges eingegangen werden.

3. Durch die Abschaffung des Policenmodells ist der Versicherer künftig verpflichtet, dem Versicherungsnehmer rechtzeitig vor Abgabe von dessen Vertragserklärung seine Vertragsbestimmungen einschließlich der Versicherungsbedingungen sowie die in einer Rechtsverordnung bestimmten Informationen in Textform mitzuteilen. Durch das Gesetz zur Reform des Versicherungsvertragsrechts wird das Bundesministerium der Justiz ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und im Benehmen mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ohne Zustimmung des Bundesrates in einer Rechtsverordnung die vom Versicherer mitzuteilenden Informationen im Einzelnen zu regeln. Da es sich hierbei jedoch um eine grundlegende Konkretisierung der künftig mitzuteilenden Informationen handelt, ist es Aufgabe des Gesetzgebers, selbst klare Regelungen im Gesetz festzulegen und nicht allein die Exekutive im Wege der Verordnungsermächtigung zu beauftragen.
4. Ein weiterer Schwerpunkt der Reform ist die Neuregelung der Beteiligung der Versicherungsnehmer an den entstandenen Bewertungsreserven. Grundlage für die Regelung der Überschussbeteiligung im Versicherungsvertragsgesetz ist das Urteil des BVerfG vom 26. Juli 2005. Danach ist der Gesetzgeber verpflichtet vorzusorgen, dass die durch eine Prämienzahlung des Versicherungsnehmers und die unternehmerischen Entscheidungen des Versicherers geschaffenen Vermögenswerte als Grundlage einer Schlussüberschussbeteiligung einsetzbar sind. Der Schutz des Art. 14 GG erstreckt sich nach dieser Entscheidung auf den zu realisierenden Anspruch der Überschussbeteiligungen.
5. Im Gesetzentwurf schlägt die Bundesregierung vor, künftig bei allen Pflichtversicherungen einen Direktanspruch des Geschädigten gegen den Versicherer in Anlehnung an die Regelung des für die Kraftfahrzeugversicherung geltenden Pflichtversicherungsgesetzes einzuführen. Eine zwingende praktische Notwendigkeit für einen derartigen Direktanspruch ist jedoch nicht erkennbar. Eine effektive Verbesserung des Verbraucherschutzes kann in diesem Bereich der Reform nicht erwartet werden. Auch sind Kfz-Haftpflichtversicherungen und andere Pflichtversicherungen – insbesondere Berufshaftpflichtversicherungen – bereits in ihren Grundkonzeptionen unterschiedlich. So kann der Versicherer dort anders als bei der Kfz-Haftpflichtversicherung nicht auf objektive Unterlagen (z.B. polizeiliche Unfallakte) zur Beurteilung seiner Leistungspflicht zurückgreifen. Das Verschuldenshaftungsprinzip bei Freiberuflern führt im Gegensatz zum Prinzip der Gefährdungshaftung in der Kfz-Haftpflichtversicherung dazu, dass eine Klärung des Schadensfalles regelmäßig nicht ohne den Freiberufler wird erfolgen können.

Insgesamt bestehen in Deutschland mehr als hundert in Bundes- oder Landesgesetzen geregelte Pflichtversicherungen. Die Zulässigkeit von Risikobegrenzungen ist in diesen Bestimmungen nicht einheitlich geregelt – im Gegensatz zur Kfz-Haftpflichtversicherung. Nach derzeitiger Gesetzeslage bestehen erhebliche Rechtsunsicherheiten darüber, in welchem Umfang Deckungsbegrenzungen bei Pflicht-Haftpflichtversicherungen zulässig sind. Diese Rechtsunsicherheiten werden durch einen

Direktanspruch künftig im Außenverhältnis zwischen Versicherer und Geschädigtem relevant.

Es ist ferner nicht auszuschließen, dass ein steigender Schadenaufwand bei den Versicherern zu steigenden Prämien führen wird. Gerade bei Selbständigen und freien Berufen, die auf eine Berufshaftpflichtversicherung zur Ausübung ihres Berufs angewiesen sind, können diese Erhöhungen zu enormen finanziellen Engpässen führen bis hin zur Möglichkeit, dass sie die Prämien gar nicht mehr werden finanzieren können.

In der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages wird nach fraktionsübergreifenden Beratungen und insbesondere aufgrund der Kritik der FDP-Bundestagsfraktion eine Reduzierung des Direktanspruchs auf konkrete Fallkonstellationen empfohlen. Der Direktanspruch soll danach künftig für die Fälle gelten, in denen der Schädiger insolvent oder unbekanntes Aufenthaltsort ist. Weiterhin bestehen bleibt der Direktanspruch bei der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung wie bereits im geltenden Recht. Die Reduzierung des Direktanspruchs ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, aber nicht ausreichend. Auch für die nach der Beschlussempfehlung verbliebenen Fälle konnten von Seiten der Bundesregierung keine praktischen Notwendigkeiten anhand von konkreten Beispielen nachgewiesen werden. Eines solchen Nachweises hätte es aber für eine Einführung eines Direktanspruchs außerhalb der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung bedurft.

Aus diesen Gründen ist der Direktanspruch bei Pflichtversicherungen – außer bei der Kfz-Haftpflichtversicherung – zu streichen.

6. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht eine Umstellung aller bei Inkrafttreten des Gesetzes bestehenden Verträge innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten vor. Nach Angabe des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft bestanden im Jahr 2005 in Deutschland ungefähr 430 Millionen Versicherungsverträge, davon ca. 94 Millionen Lebensversicherungsverträge. Eine Umstellung all dieser Verträge auf die neuen Regelungen nach der Reform des Versicherungsvertragsrechts ist innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten vom Umfang her nicht möglich. Diese Schwierigkeiten beruhen nicht nur auf der großen Anzahl der umzustellenden Verträge, sondern auch darauf, dass die damit umzustellenden Allgemeinen Versicherungsbedingungen auf unzählige Generationen verschiedener Versicherungsbedingungen zurückgehen. Daher sollte der Zeitraum auf 18 Monate ab Inkrafttreten verlängert werden.
7. In Artikel 11 des Gesetzentwurfs in der Fassung der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses sollen die Teile des von den Koalitionsfraktionen beschlossenen Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (so genannte Gesundheitsreform) im Versicherungsvertragsgesetz umgesetzt werden, die die Versicherungspflicht und den Basistarif in der Privaten Krankenversicherung betreffen. Die Formulierungshilfe zum Gesetz zur Reform des Versicherungsvertragsgesetzes, die Basis der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses ist, ging der FDP-Fraktion und den übrigen Oppositionsfraktionen erst äußerst kurzfristig vor den abschließenden Beratungen der Ausschüsse zu. Und dies, obwohl mit Art. 11 eine deutliche Erweiterung des Gesetzes erfolgte. Diese Erweiterung war weder Gegenstand der vom Rechtsausschuss durchgeführten Anhörung noch des Berichterstattergesprächs, an dem alle Fraktionen teilgenommen haben. Eine der Sache angemessene inhaltliche Prüfung dieser Änderungen war insbesondere durch die Kurzfristigkeit der Übermittlung der von

der Koalition gewünschten Umsetzung der Gesundheitsreform ausgeschlossen. Darüber hinaus erfolgte die Umsetzung ohne Beteiligung des Gesundheitsausschusses, da dieser bei der Reform des Versicherungsvertragsgesetzes nicht mitberatend war. Das parlamentarische Verfahren in diesem Zusammenhang ist somit deutlich zu beanstanden.

Inhaltlich enthält Artikel 11 des Gesetzentwurfs in der Fassung der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses im Zusammenhang mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz vom Grundsatz her beschlossene Regelungen zur Umsetzung des Basistarifes in der privaten Krankenversicherung. Diese Regelungen haben zum Teil Eingriffe in die Vertragsautonomie und die Eigentumsrechte der Versicherten und der Versicherer zur Folge. Die Verpflichtung für die PKV, einen Einheitsbasistarif anzubieten, kollidiert sowohl mit den Grundrechten der Versicherungsunternehmen als auch mit denen der Versicherungsnehmer. Die Einführung des Basistarifs greift in das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit der privaten Krankenversicherungsunternehmen gem. Art. 12 Abs. 1 GG ein, da die Prämien künftig nicht mehr am individuellen Krankheitsrisiko orientiert werden dürfen. Hier liegt auch eine Verletzung des Vertrauensschutzes vor, da mit der Einführung eines Basistarifs mit Kontrahierungszwang die Stabilität einer abgeschlossenen Risikoprognose hinfällig wird.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. anstelle der Verordnungsermächtigung hinsichtlich den Informationspflichten bei Versicherungsverträgen entsprechende Regelungen im Gesetz selbst vorzusehen,
2. die geplante Regelung des Direktanspruchs bei allen Pflichtversicherungen außer der Kfz-Haftpflichtversicherung zu streichen,
3. die Umsetzungsfrist für die Umstellung der bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits bestehenden Versicherungsverträge auf 18 Monate auszuweiten und
4. auf die Aufnahme von Regelungen zur Umsetzung des Basistarifes in der PKV wegen verfassungsrechtlicher Bedenken zu verzichten.

Berlin, den 21. Juni 2007

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion