



Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung "Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2118 im Hinblick auf die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht" (BT-Drucksache 20/8094)

Die Umsetzung der Richtlinie 2021/2118 (RL) durch den vorgelegten Gesetzesentwurf zu Änderungen im Pflichtversicherungsgesetz sind zum ganz überwiegenden Teil sachgerecht und praktikabel.

1. Ausländerpflichtversicherungsgesetz

Die Neufassung des Ausländerpflichtversicherungsgesetzes entspricht der geltenden Rechtslage. Insbesondere ist zu begrüßen, dass mit § 10 AuslPflVG-Entwurf (E) die Anspruchsgrundlage für Schadenersatzforderungen gegen den Deutsches Büro Grüne Karte e.V. in einer Vorschrift gebündelt werden.

2. Pflichtversicherungsgesetz

2.1. Die Einführung einer Versicherungspflicht für die sog. „selbstfahrenden Arbeitsmaschinen bis 20 km/h“ ist nicht nur im Sinne des Richtliniengebers, sondern auch ein richtiger Schritt, um den Entschädigungsfonds nicht noch mehr zu belasten. Dieser wird bereits aufgrund des durch die RL gebotenen Wegfalls der Subsidiaritätsregeln, die derzeit in §12 Abs. 2 Satz 2-5 PflVG niedergelegt sind, künftig einen erheblichen Mehraufwand haben.

2.2. Der Verkehrsofferhilfe e.V. (VOH) wird mit der Umsetzung der RL in nationales Recht und nach Aktivierung der Art. 10a, 25a der RL die Aufgaben des Insolvenzfonds übernehmen. Das in § 25 Abs. 2 PflVG-E vorgesehene Abstimmungsanforderung verkompliziert die Genehmigung von Satzungsänderungen unnötig. Die in § 27 Abs. 2 PflVG-E vorgesehene Aufteilung der Finanzierung erfordert eine Klarstellung hinsichtlich der Schadenkosten.

2.1.1. Versicherungspflicht für „selbstfahrende Arbeitsmaschinen“

Erkennbarer Wille des Richtliniengebers ist die unabhängig von der Art des Fahrzeugs und unabhängig davon, wo das Fahrzeug gebraucht wird, umfassend geltende Versicherungspflicht. Ausnahmen von der Versicherungspflicht sind gem. Art. 5 der RL zwar zulässig, Opfer von Verkehrsunfällen müssen aber denselben Schutz erhalten, als wäre der Versicherungspflicht nachgekommen worden.

Die einzige Ausnahme bildet Art. 5 Abs. 5 der RL. Fahrzeuge, die nicht zur Verwendung auf öffentlichen Straßen zugelassen sind und deren Gebrauch ausschließlich in Gebieten erfolgt, die aufgrund einer rechtlichen oder physischen Beschränkung für die Öffentlichkeit nicht zugänglich sind („Privatgelände“), können von der Versicherungspflicht befreit werden und gleichzeitig müssen die Opfer von Unfällen gem. Art. 5 Abs. 6 der RL nicht über den Entschädigungsfonds abgesichert werden. Bei allen anderen Fahrzeugen, die aus anderen Gründen von der Versicherungspflicht ausgenommen werden, greift diese Ausnahme nicht.

Der Entwurf zum PflVG greift die Vorschrift zu Art. 5 Abs. 5 der RL in § 2a Abs. 2 i.V.m. § 6 Abs. 2 PflVG-E auf. Folglich ist der Entschädigungsfonds von einer Eintrittspflicht befreit, wenn Fahrzeuge, die nach § 3 Abs. 3 Nr. 1a)-d)+e)-f) FZV¹ keiner Zulassung bedürfen, ausschließlich auf „Privatgelände“ genutzt werden. Alle anderen Formen der Nutzung erfordern hingegen eine Kraftfahrzeughaftpflicht-Versicherung (KH-Versicherung).

Da eine Teilmenge der unter § 2a Abs. 2 PflVG-E fallenden Fahrzeuge – nämlich die sog. „selbstfahrenden Arbeitsmaschinen bis 20 km/h“ – bisher über § 2 Abs. 1 Nr. 6b PflVG von der Versicherungspflicht befreit sind und gleichzeitig davon auszugehen ist, dass nur ein geringer Teil dieser Fahrzeuge nicht bereits über eine Haftpflichtversicherung abgesichert ist (s. Begründung S. 46), bietet §2a Abs. 3 PflVG-E eine pragmatische Lösung. Anstatt sämtliche Fahrzeuge über eine KH Versicherung neu zu versichern, kann alternativ die Haftpflichtversicherung, allerdings mit einer an die KH-Versicherung angepassten Mindestdeckungssumme, fortgesetzt werden.

Würde hingegen die Befreiung von der Versicherungspflicht beibehalten werden, käme die Ausnahme von Art. 5 Abs. 6 der RL nicht zum Tragen. Die bisherige Befreiung beruht nämlich auf Art. 5 Abs. 2 der RL.

Dies hätte zur Folge, dass Leistungen des Entschädigungsfonds für Unfälle auf „Privatgelände“ nicht per Gesetz ausgeschlossen werden könnten, selbst wenn die Fahrzeuge ausschließlich auf dem „Privatgelände“ und niemals auf öffentlichen Wegen und Plätzen genutzt würden. Das wäre der signifikante Unterschied zu der heutigen Rechtslage.

Die potenzielle finanzielle Belastung des Entschädigungsfonds würde steigen. Eine konkrete Einschätzung der Schadenbelastung kann nicht getroffen werden, da aufgrund der bisherigen Unzuständigkeit keine Erfahrungswerte vorliegen.

2.1.2. Mehrbelastung durch Wegfall der Subsidiarität

Der Entschädigungsfonds ist geschaffen worden, um Lücken im Pflichtversicherungsgesetz zu schließen, die dadurch entstehen, dass die eigentlich erforderliche KH-Versicherung nicht greifen kann. Er soll dabei lediglich Härten abfangen und als Auffangnetz dienen.

Das ist in Hinblick auf seine Finanzierung konsequent. Die Finanzierung der Schäden, für die der Entschädigungsfonds aufzukommen hat, erfolgt gem. § 8 Abs.1 PflVG über die Schadenumlage der in Deutschland tätigen KH-Versicherer, die für genau diese Schäden keine Prämieinnahmen generieren können.

Dem Prinzip des „Auffangnetzes“ ist auch dadurch Rechnung getragen worden, dass der Entschädigungsfonds nur subsidiär haftet (§12 Abs. 2 Satz 2-5 PflVG). Unter anderem sind bestimmte Anspruchsteller, die als nicht schutzwürdig angesehen werden, von der Erstattungspflicht ausgenommen (§12 Abs. 2, Satz 5 PflVG).

Durch die Vorgaben in der RL 2118/2021 ist dieser Leistungsausschluss nicht länger aufrecht zu erhalten. Lediglich der Bund und seine Substitute als Straßenbaulastträger können nach wie vor von der Erstattungspflicht des Entschädigungsfonds ausgenommen werden. Die anderen bisher nicht leistungsberechtigten Stellen, wie z.B. Energie- oder Telekommunikationsversorger sind hingegen nur noch in der Fallgruppe der nicht ermittelten Schädigerfahrzeuge von Ansprüchen auszuschließen. In

¹ Im Entwurf wird noch Bezug auf die alte Fassung der FZV -§ 3 Abs. 2 genommen, zwischenzeitlich finden sich die entsprechenden Vorschriften in § 3 Abs. 3 FZV

allen anderen Fallgruppen sind die Schäden künftig zu erstatten. Es ist absehbar, dass damit ein erheblicher Mehraufwand auf den Entschädigungsfonds zukommen wird.

2.2.1. Satzungsänderungen

Änderungen der Satzung der VOH bedürfen gem. § 25 Abs. 2 PflVG-E künftig nicht nur der Genehmigung des Bundesministeriums der Justiz, das die Genehmigung im Rahmen seiner Rechtsaufsicht erteilt, sondern auch das Einvernehmen des Bundesministeriums der Finanzen. Begründet wird dies mit der Aufsichtsbefugnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen über Versicherungsunternehmen (S. 90), die wiederum dem Finanzministerium unterstellt ist.

Erkennbar zielt das Einvernehmen auf die neue Zuständigkeit der VOH als Insolvenzfonds ab. Dabei ändert sich durch die Zuweisung dieser Aufgabe de facto nichts im Vergleich mit der bisherigen Sach- und Rechtslage. Die VOH ist bisher in ihrer Eigenschaft als Entschädigungsfonds für die Abwicklung von Insolvenzen zuständig (§ 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 PflVG). Zugleich ist sie aufgrund einer seit 1995 mit den meisten EWR-Staaten geschlossenen Vereinbarungen verpflichtet, im Fall der Insolvenz eines in Deutschland zugelassenen KH-Versicherers Regress für die Aufwendungen zu leisten, die ein ausländischer Fonds, der dort ebenfalls für die Abwicklung von Insolvenzen zuständig ist, im Zusammenhang mit Unfällen zu leisten hat, die durch Versicherungsnehmer dieses insolventen deutschen KH-Versicherers entstanden sind. Der Unterschied zu heute ist lediglich, dass alle EWR-Staaten zu dieser Regressmöglichkeit gesetzlich verpflichtet werden.

Es ist zudem mehr als fraglich, warum das Bundesministerium für Finanzen bei allen Satzungsänderungen mit einzubeziehen ist, auch bei solchen, die sich ausschließlich auf vereinsrechtliche oder organisatorische Maßnahmen beziehen.

Aus Effizienzgründen sollte der Gesetzeswortlaut die Anwendungsfälle zumindest auf die Änderungen beschränken, die sich auf Finanzierungsfragen beziehen.

2.2.2. Finanzierung des Insolvenzfonds

§ 27 Abs. 2 Satz 3 PflVG-E sieht vor, dass die Mittel, die der Insolvenzfonds einerseits sowie der Entschädigungsfonds und die Entschädigungsstelle andererseits zur Deckung ihrer Verwaltungskosten erheben, nach einem sachgerechten und nachvollziehbaren Schlüssel aufgeteilt werden können, sofern sie zur Erfüllung mehrerer Aufgaben anfallen. Eine vergleichbare ausdrückliche Regelung für die Mittel, die zur Deckung der Schadenkosten erhoben werden, fehlt.

Diese wäre aus Gründen der Rechtssicherheit wünschenswert. Es ist nicht auszuschließen, dass Schadenzahlungen zunächst über Mittel, die für die Entschädigungsstelle oder den Entschädigungsfonds erhoben wurden, finanziert werden, obwohl sich bei einer ex-post Betrachtung herausstellt, dass sie bereits zu Lasten des Insolvenzfonds hätten erfolgen müssen. Diese Konstellationen werden kein Massenphänomen, ausschließen kann man sie jedoch nicht.

Berlin, 24.11.2023

Sandra Schwarz