

Verfassungsrechtliche Aspekte der Gruppenselektion in der Kfz-Haftpflichtversicherung

Brun – Otto Bryde, Universität Gießen¹
Michael Bäuerle, Universität Gießen

I. Einleitung und Problemstellung

Verfassungsrechtliche Überlegungen zu dem in erster Linie zivil- und europarechtlichen Tagungsthema bedürfen einer Erklärung. Dem Europarecht kommt generell Vorrang gegenüber der nationalen Rechtsordnung zu, so daß das deutsche Verfassungsrecht eigentlich kein Thema mehr für dieses Tagung mehr ist. Das Bundesverfassungsgericht hat die Überordnung des europäischen Rechts über die Grundrechte jedoch relativiert: Es läßt die deutschen Grundrechte als Maßstab für europäischer Hoheitsgewalt nur unter dem Vorbehalt zurücktreten, daß der Europäische Gerichtshof einen dem deutschen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleichzusetzenden Schutz der Grundrechte gewährleistet. Im Maastricht-Urteil spricht das Gericht insoweit von einem „Kooperationsverhältnis“ mit dem EuGH. Auch wenn dieser Vorbehalt angesichts des im Europarecht inzwischen erreichten Grundrechtsstandards längst zu einem rein theoretischen Überbleibsel nationalstaatlicher Vorbehalte geworden ist, wird er in der deutschen Diskussion immer wieder für Angriffe auf mißliebige europäische Rechtssetzungsakte instrumentalisiert. Insbesondere das fortschreitende Verbraucherschutzrecht der Europäischen Union ist in der deutschen Zivilrechtswissenschaft in jüngster Zeit nicht selten als eine Materie angesehen worden, die die wirtschaftlichen Grundrechte der Unternehmen in einer Weise einschränke, die eine Verteidigung unter Rückgriff auf die nationalen Grundrechte erlaube und erfordere. Auch wenn ich diese Auffassung nicht teile, ist es nicht ausgeschlossen, daß eine europäische Regelung der Kfz-Haftpflichttarife auf ebensolche Einwände stoßen wird. Deshalb ist es aus deutscher Perspektive nicht unangebracht, sich auch mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben und Grenzen einer solchen Regelung zu befassen. Eine mehr theoretische Rechtfertigung liegt darin, daß die richterrechtlichen europäischen Grundrechte auf den Verfassungstraditionen der Mit-

¹ Prof. Bryde wurde im Januar 2001 zum Richter am Bundesverfassungsgericht ernannt.

gliedstaaten aufbauen, und daher für die europarechtliche Fragestellung die hypothetische Untersuchung der verfassungsrechtlichen Probleme von Gruppentariifen nach deutschem Recht Erkenntnisgewinn auch für das Europarecht verspricht, insbesondere da die dabei aufgeworfenen Fragen, wie z.B. die Reichweite des Gleichheitssatzes oder grundrechtlicher Schutzpflichten im Privatrechtsverhältnis weder in der deutschen noch der europäischen Grundrechtsdiskussion abschließend geklärt sind.

Dazu soll im folgenden die Frage beantwortet werden, ob die Grundrechte des Grundgesetzes gesetzliche, richterliche oder aufsichtsbehördliche Vorgaben für die Tarifgestaltung und Beitragsfestsetzung im Bereich der Kfz-Haftpflicht als gesetzlicher Pflichtversicherung gebieten oder zumindest nicht verbieten.

II. Die einfachrechtlichen Vorgaben für die Kfz-Haftpflichtversicherung

Bei der Kfz-Haftpflichtversicherung handelt es sich um eine Pflichtversicherung, die nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs grundsätzlich der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit und dem Wettbewerbsrecht nach Maßgabe des EGV unterfällt. Es sind daher auch in der Kfz-Haftpflicht nur solche Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zulässig, die aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind; wobei jedoch der EuGH betont, daß der Schutz der Versicherungsnehmer grundsätzlich im Allgemeininteresse liegt.

III. Die tarifbezogene Gruppenselektion in der Kfz-Haftpflicht als verfassungsrechtliches Problem

Die Problematik der tarifbezogenen Gruppenselektion in der Kfz-Haftpflicht besteht darin, daß die von den Unternehmen herangezogenen Gruppenmerkmale zwar für den voraussichtliche Beitragsbedarf *der Gruppe* zumeist relevant sind, nicht jedoch für die Gefahr der Verursachung eines Haftungsfalls durch den *individuellen Versicherungsnehmer*: Es lassen sich empirisch zahlreiche Merkmale von Kraftfahrzeugen, ihren Haltern und ihren Fahrern ermitteln, bei denen sich jeweils ein statistischer Bezug zum Schadensdeckungsbedarf derjenigen herstellen läßt, die diese Merkmale aufweisen; aufgrund dieser Erkenntnisse werden sodann Gruppen gebildet, die statistisch eine höheren oder niedrigeren Schadensdeckungsbedarf haben (werden). Angesichts der unüberschaubaren Vielzahl von möglichen Schadensursachen und haftungsauslösenden Ereignissen läßt sich jedoch umgekehrt aus dem individuellen Vorhandensein der Merkmale keine Prognose darüber ableiten, ob diese bei jedem ihrer Träger tatsächlich zu einer höheren Zahl von Schadensereignissen führen werden. Bei einer nachträglichen statistischen Tarifgruppenbildung anhand solcher Merkmale kommt es zu der von

Herrn Meyer eindrücklich beschriebenen „Sippenhaft“. Diese Art der Gruppenselektion ermöglicht den Versicherungsunternehmen die Ermittlung „guter“ und „schlechter“ Risikogruppen, auf deren Anlockung bzw. Abschreckung die Geschäftspolitik im Interesse des Unternehmensgewinns sodann ausgerichtet werden kann.

Dieses Problem ist in der deutschen Rechtsordnung zwar für das Merkmal der Staatsangehörigkeit erkannt worden. Für „diskriminierungsverdächtige“ Merkmale wie Beruf, Familienstand, Wohnort, Alter und andere harrt das Problem jedoch noch der Aufarbeitung.

Nachdem Gruppenselektion seit der Liberalisierung des Versicherungsmarktes in Deutschland zumindest nicht mehr ausdrücklich vorgeschrieben ist, läßt sich die Betrachtung auf die Frage konkretisieren, ob die erneute Einführung einer tarifrechtlichen Regelung, die nunmehr die Verwendung statistisch invalider Merkmale für die Tarifbildung bei einer Pflichtversicherung untersagt, verfassungsrechtlich geboten oder zumindest nicht verboten wäre.

Im Hinblick auf die Frage, ob eine entsprechende Regelung durch die Grundrechte des Grundgesetzes *geboten* sein könnte, ist zunächst das Gleichheitsgrundrecht des Art. 3 GG heranzuziehen. Darüber hinaus ist eine Schutzpflicht des Gesetzgebers in bezug auf das Verhältnis des Pflichtversicherten zum Versicherungsunternehmen aus den wirtschaftlichen Freiheitsgrundrechten in Erwägung zu ziehen. Als einschlägiges Grundrecht kommt hier insbesondere das Grundrecht der Vertragsfreiheit als Ausfluß der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) in Betracht.

Der Schutz des Versicherungsnehmers kann umgekehrt einen Eingriff in die Freiheitsrechte des Versicherungsunternehmens bedeuten. Als Freiheitsgrundrechte, die durch eine gesetzliche Regelung der Tarifgestaltung und Beitragsfestsetzung verletzt werden könnten, kommen für das Versicherungsunternehmen ebenfalls die Vertragsfreiheit in Betracht, daneben aber auch die Berufsfreiheit, die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit (Art. 12 GG) verbunden mit der Freiheit der Teilnahme am Wettbewerb sowie der Preisbildung. Diese Grundrechte können durch Gesetz aus gesamtwirtschaftlichen oder sozialen Gründen beschränkt werden, soweit den Betroffenen ein angemessener Spielraum belassen wird, insbesondere nicht der Kern wirtschaftlicher und unternehmerischer Betätigungsfreiheit beeinträchtigt wird.

Ausgangspunkt grundrechtlicher Überlegungen ist die Struktur der Kfz-Haftpflicht als Pflichtversicherung mit Kontrahierungszwang, die selbst bereits eine weitreichende Einschränkung der genannten wirtschaftlichen Grundrechte *beider* Vertragsparteien darstellt. Den Kfz-Haltern wird die Abschlußfreiheit in bezug auf einen Versicherungsvertrag vollständig genommen, den Versicherungsunternehmen durch den Kontrahierungszwang. Die Inhaltsfreiheit beider Seiten ist durch zwingende Vorgaben des Pflichtversicherungsrechts eingeschränkt. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Einschränkungen ist indessen dem Grunde nach wegen der Bedeutung der Kfz-Versicherung für das Gemeinwohl

und für den Schutz der Straßenverkehrstopfer zu Recht nie ernstlich in Frage gestellt worden.

Der Charakter der Kfz-Haftpflicht als Zwangsvertrag kann jedoch für das „Wie“ der gesetzgeberischen Ausgestaltung nicht ohne Folgen bleiben. Unter diesem Gesichtspunkt hat auch das Bundesverwaltungsgericht die vormalige Regelung über die Tarifgestaltung in seiner Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit der Zuschläge für Ausländer verfassungsrechtlich gewürdigt. Es handele sich insoweit um eine durch das Allgemeinwohl gerechtfertigte, verfassungsmäßige Regelung der Berufsausübung, die auch die grundrechtlich geschützte wirtschaftliche Betätigungsfreiheit und Freiheit der Teilnahme am Wettbewerb nicht verletze. Die Angemessenheit des zu leistenden Beitrags sei wegen des Zwangscharakters der Versicherung weder der Vereinbarung der Beteiligten noch der uneingeschränkten Tarifierungsmacht der Versicherungsunternehmen überantwortet.

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung auf der Grundlage des nunmehr geltenden Rechts kann nichts anderes gelten: Auch ohne gesetzliche Regelung der Tarifgestaltung kann die Kfz-Haftpflichtversicherung infolge ihres Zwangscharakters nicht mit Vertragsverhältnissen gleichgesetzt werden, in denen sich ein angemessener Interessenausgleich aufgrund der Selbstbestimmung der Beteiligten und des Marktmechanismus von selbst einstellt.

IV. Verpflichtung des Gesetzgebers zum Verbot tarifbezogener Gruppenselektion oder zu sonstigen Maßnahmen

1. Gleichheitssatz

Insoweit soll zunächst Art. 3 GG in den Blick genommen werden. Da die Ungleichbehandlung der Versicherungsnehmer durch Gruppenselektion nicht unmittelbar auf staatliches Handeln zurückführbar ist, läßt sich eine Unvereinbarkeit der Gruppenselektion mit Art. 3 GG nur dann konstruieren, wenn dieses Grundrecht nicht nur vor Ungleichbehandlungen durch den Staat, sondern auch vor Ungleichbehandlung durch andere Bürger schützt. Um darüber hinaus eine *Verpflichtung* des Gesetzgebers zum Verbot der Gruppenselektion zu begründen, müßte Art. 3 GG darüber hinaus den Gesetzgeber nicht nur binden, *wenn* er handelt, sondern ihn auch positiv zum Handeln verpflichten. Beides ist nach verfassungsrechtlichem Verständnis nicht von vornherein ausgeschlossen.

Eine Ausstrahlungswirkung des allgemeinen Gleichheitssatzes im Verhältnis zwischen Privatrechtssubjekten ist von Bundesverfassungsgericht und herrschender Lehre grundsätzlich anerkannt. Allerdings wird insoweit stets das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit (Privatautonomie) und Gleichheit betont, das eine besondere Zurückhaltung bei der Ausdehnung von Gleichheitssätzen auf den Privatrechtsverkehr gebietet.

Die Intensität der Auswirkung des allgemeinen Gleichheitssatzes wird inso- weit allgemein davon abhängig gemacht, inwieweit Ungleichbehandlungen oder Diskriminierungen auf wirtschaftliche und soziale Machtpositionen zurückzufüh- ren sind, wie dies etwa im Arbeitsrecht oder bei Monopolsituationen typischer- weise der Fall ist.

In bezug auf die Kfz-Haftpflichtversicherung besteht zwar in der Bundesre- publik bei über 100 anbietenden Versicherungsunternehmen keine Monopolsitua- tion; eine Übermachtstellung der Versicherungen ist jedoch jedenfalls dadurch indiziert, daß jeder, der ein Kfz halten möchte, sich bei einem dieser Unterneh- men versichern *muß*. Berücksichtigt man zudem die faktische Unverhandelbar- keit der Versicherungstarife, läßt sich eine mittelbare Drittwirkung des allge- mein Gleichheitssatzes für die Kfz-Haftpflichtversicherung nicht verneinen.

Handlungspflichten können sich aus Art. 3 Abs. 1 GG im Zusammenhang mit sonstigen grundrechtlichen Verfassungsaufträgen oder dem Sozialstaatsprinzip ergeben oder wenn der Staat durch vorangegangenes Tun selbst einen den Gleichheitssatz verletzender Tatbestand geschaffen hat. Ausnahmsweise kann Art. 3 GG nach herrschendem Verständnis auch als Schutzgebot vom Gesetzge- ber die Herstellung von Gleichheit im Privatrechtsverkehr oder die Abwehr von Diskriminierung durch den Erlaß entsprechender Normen verlangen.

Übertragen auf die Kfz-Haftpflicht läßt sich auf dieser Grundlage feststellen, daß den Gesetzgeber infolge der Versicherungspflicht jedenfalls eine Schutz- pflicht zugunsten der Versicherten trifft. Eine völlige Schutzlosstellung der Kfz- Halter gegenüber willkürlicher Ungleichbehandlung durch die Versicherungsun- ternehmen ließe sich mit den dargelegten grundrechtlichen Anforderungen nicht vereinbaren. Die zentrale Konsequenz hieraus hat der Gesetzgeber jedoch mit der Anordnung des Kontrahierungszwangs bereits gezogen. Damit ist sichergestellt, daß nahezu jeder Fahrzeughalter Versicherungsschutz zu den unternehmensübli- chen Bedingungen erhalten kann. Die Aufhebung des Kontrahierungszwangs wä- re im Lichte des allgemeinen Gleichheitssatzes in der Tat überaus bedenklich.

Für die Frage darüber hinausgehender Pflichten des Gesetzgebers ist zu be- achten, daß diesem in bezug auf grundrechtliche Handlungspflichten nach herr- schendem Verständnis stets ein sehr weiter Spielraum hinsichtlich des „Wie“ ih- rer Erfüllung zukommt. Da einem grundrechtlichen Handlungsgebot - anders als einem grundrechtlichen Abwehrrecht - stets eine indefinite Vielzahl verfassungs- gemäßer Alternativen gegenübersteht, kann eine Verpflichtung des Gesetzgebers zu *einer bestimmten* Maßnahme nur ganz ausnahmsweise bestehen. Selbst wenn man den Bereich der Kfz-Haftpflicht strengen Begründungsanforderungen an Ungleichbehandlung und Systemgerechtigkeit unterwirft, läßt sich daraus auf der Grundlage des herrschenden Verständnisses keine Pflicht des Gesetzgebers ablei- ten, die Gruppenselektion anhand invalider statistischer Merkmale legislativ ab- schließend zu untersagen. Dem Gesetzgeber bleibt es vielmehr unbenommen, für die Erfüllung seiner Schutzpflicht auf die behördliche Aufsicht oder die Inhalts-

kontrolle durch die Zivilgerichte zu verweisen, denen ein entsprechendes Instrumentarium jeweils zur Verfügung steht.

Eine staatliche Handlungspflicht kann hier nicht auf einen Ausschluß jeglicher Ungleichbehandlung im Ergebnis gerichtet sein. Ungleichbehandlungen können infolge der Angewiesenheit legislativen Handelns auf eine realitätsgerechte Typisierung und Generalisierung hinnehmbar sein, insbesondere im Rahmen der abgeschwächten mittelbaren Drittwirkung des Gleichheitssatzes. An welcher Stelle dieser Spielraum überschritten ist und die Schutzpflicht unter dem Gedanken des „Untermaßverbots“ in eine Pflicht zum aktiven Unterbinden von Diskriminierungen umschlägt, ist diskussionsbedürftig. Insbesondere bei den besonderen Diskriminierungsverboten des Abs. 3 kann diese Grenze eher erreicht sein.

Dass solche grundrechtlichen Überlegungen nach deutschem Recht keine Auswirkungen auf den Spielraum des europäischen Gesetzgebers im Sinne der erwähnten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum deutschen und europäischen Grundrechtsschutz haben, dürfte dagegen feststehen. Die Diskussion über die Drittwirkung und Schutzwirkung von Gleichheitssätzen im Privatrechtsverkehr könnte hingegen für die Diskussion im Europarecht fruchtbar gemacht werden.

2. Schutzpflichten aus den Freiheitsrechten

Weitergehende Vorgaben für den Gesetzgeber könnten sich aus den Schutzpflichten aufgrund der wirtschaftlichen Freiheitsrechte der Versicherten ergeben:

Grundrechtliche Schutzpflichten für das Verhältnis der Privatrechtssubjekte untereinander sind von Bundesverfassungsgericht und Lehre im Zusammenhang mit den Grundrechten der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und der Vertragsfreiheit anerkannt:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts setzt die Privatautonomie - da sie auf dem Prinzip der Selbstbestimmung beruht - voraus, daß auch die Bedingungen freier Selbstbestimmung tatsächlich gegeben seien. Dies gilt insbesondere für vertragliches Handeln. Hat einer der Vertragsteile ein so starkes Übergewicht, daß er vertragliche Regelungen faktisch einseitig setzen kann, bewirkt dies für den anderen Vertragsteil Fremdbestimmung. Dann müssen staatliche Regelungen ausgleichend eingreifen, um den Grundrechtsschutz zu sichern. Allerdings ist zu beachten, daß der Schutz des einen Teils gleichzeitig in die Freiheit des anderen Teils eingreift. Weder Freiheitsschutz, noch Freiheitsbeschränkung dürften in einer solchen Wechselbeziehung unverhältnismäßig sein.

Überträgt man diese Sätze auf das Vertragsverhältnis der Kfz-Haftpflichtversicherung ergibt sich die Feststellung gestörter Vertragsparität in bezug auf die Tarifgestaltung fast zwangsläufig: Der Versicherungsnehmer stößt bei einer Versicherung, deren Abschluß er sich nicht entziehen kann, auf eine Praxis der Tarifgestaltung, die einer individuellen Verhandlung grundsätzlich

nicht zugänglich ist und ihn anhand individueller Merkmale einstuft, deren Beeinflussung ihm nicht oder nur schwer möglich ist. Dieser Tatbestand wird auch durch den Marktmechanismus nur sehr begrenzt ausgeglichen, da die Gruppenselektion eine branchenweit einheitliche Praxis ist und aus Gründen des Wettbewerbs faktisch sein muß. Der Befund der Fremdbestimmung hinsichtlich des zu zahlenden Tarifs ist damit indiziert. Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung besteht daher eine Schutzpflicht zugunsten des Versicherungsnehmers in bezug auf die Gestaltung der Tarife. Allerdings ist diese Rechtsprechung sowohl im Zivilrecht, als auch im Verfassungsrecht auf umfängliche Kritik gestoßen. Eine nicht unwesentliche Zahl von Stimmen hält ihr ein unbedingtes Übergewicht der Freiheit im Vertrag gegenüber dem Ausgleich wirtschaftlicher und sozialer Ungleichgewichte entgegen und würde in unserem Fall eine Ungleichgewichtslage nicht unbedingt bejahen.

Auch auf der Grundlage der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist überdies zu beachten, daß gesetzliche Schutzmaßnahmen zugunsten des Versicherten zugleich einen Eingriff in die Grundrechte der Versicherungsunternehmen darstellen würden: Geht man mit der herrschenden zivilrechtlichen Auffassung davon aus, daß es sich bei Versicherungsverträgen um klassische gegenseitige Verträge handelt, stellt sich der Versicherungsbeitrag als eine im Synallagma stehende Leistung, also als Preis für eine Gegenleistung des Versicherungsunternehmens dar. Gesetzliche Vorgaben, die den Versicherungsunternehmen die Gestaltung der Tarife anhand bestimmter Eigenschaften des Fahrers oder Halters verbieten, greifen dann also in die Preis- und wirtschaftliche Handlungsfreiheit der Unternehmen ein. In Hinblick auf die Gefahr einer ungleichen Verteilung der Risiken bei den Versicherungsunternehmen können sie zudem zu Wettbewerbsverzerrungen führen und greifen insoweit auch in das Grundrecht auf ungehinderte Wettbewerbsteilnahme ein. Eine gesetzliche Regelung der Tarifgestaltung müßte also zu einem angemessenen Ausgleich der widerstreitenden Grundrechtspositionen führen.

Dieser Befund ließe sich nur vermeiden, wenn man - wofür alles spricht - das herrschende synallagmatische Verständnis des Versicherungsvertrags zugunsten der Betonung dessen Treuhand- oder Geschäftsbesorgungscharakters aufgibt. Dann wären die Risikodeckungsbeiträge nicht als Teil eines Preises, sondern als treuhänderisch überlassene Beträge zu betrachten; eine Regelung über die Gestaltung ihrer Höhe in bezug auf die Versichertengruppen ließe die Grundrechte der Versicherungsunternehmen unberührt.

Eine deutliche Gewichtung zugunsten der Versicherten ergäbe sich in der Abwägung zwischen Schutz und Eingriff in bezug auf eine Tarifierungsregelung auch dann, wenn man eine Gewährleistungspflicht des Gesetzgebers in denjenigen Bereichen bejaht, in denen die Bürger im Zuge der allgegenwärtigen nationalen und internationalen Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen aus staatlichen Fürsorge- und Aufsichtssystemen entlassen und Markt und Wettbewerb überantwortet wird. Zwar war es den staatlichen Regulierungs- und Aufsichtsbe-

mühungen im Versicherungswesen auch bisher oft nicht gelungen, den Belangen des Bürgers in dem gebotenen Mindestmaß Rechnung zu tragen. Das ändert jedoch nichts daran, daß der Gesetzgeber von Verfassungs wegen zukünftig seiner Verpflichtung nachkommen sollte, ein mindestens gleichrangiges, wenn nicht verbessertes Schutzniveau gegenüber wirtschaftlicher und sozialer Macht zu gewährleisten.

Auf der Grundlage des herrschenden Verständnisses wäre indessen eine gesetzliche Regelung der Tarifgestaltung in der Kfz-Haftpflicht als Wechselspiel zwischen dem Schutz der Selbstbestimmung des Versicherten und dem Eingriff in die Preis- und Wettbewerbsfreiheit der Versicherungsunternehmen anzusehen. Das Bundesverfassungsgericht gibt bei dieser Abwägung keine Präferenzen vor: Dem Gesetzgeber komme insoweit - wie schon angesprochen - ein besonders weiter Spielraum zu. Der Verfassung lasse es sich nicht unmittelbar entnehmen, wann eine Ungleichgewichtslage so schwer wöge, daß sie durch zwingendes Gesetzesrecht ergänzt oder begrenzt werden müsse. Konservativere Stimmen dürften hier eine Präferenz zugunsten der Preis- und Wirtschaftsfreiheit der Versicherungsunternehmen bejahen.

Das Grundrecht der Vertragsfreiheit begründet somit zwar dem Grunde nach eine Schutzpflicht zugunsten des Versicherungsnehmers in bezug auf die Tarifgestaltung. Auch daraus läßt sich jedoch keine Verpflichtung des Gesetzgebers ableiten, bestimmte Vorkehrungen in bezug auf die Tarifgestaltung zu treffen.

V. Grundrechtliche Grenzen einer gesetzlichen Regelung der Tarifgestaltung in der Kfz-Haftpflichtversicherung

Fraglich ist somit, ob eine gesetzliche Regelung der Tarifgestaltung, insbesondere ein Verbot der Verwendung statistisch invalider Merkmale verfassungsrechtlich zulässig wäre, wenn sich der Gesetzgeber aufgrund entsprechender politischer Präferenzsetzung dazu entschliesse. Die Beantwortung dieser Frage hat spiegelbildlich zu den bisher erörterten Vorgaben der Verfassung zu erfolgen. Da dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zusteht, findet sich die Grenze solcher Regelungen alleine in der Verhältnismäßigkeit der in ihr liegenden Eingriffe in die Preis- und Wettbewerbsfreiheit der Unternehmen. Insbesondere in bezug auf die Zulässigkeit gesetzlicher Preisregelungen dürfte das EG-Wettbewerbsrecht insoweit liberaler und marktwirtschaftlicher ausgerichtet sein, als das deutsche Verfassungsrecht: Zwar hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt festgestellt, daß das marktwirtschaftliche Zustandekommen von Preisen durch Angebot und Nachfrage durch staatliche Eingriffe grundsätzlich nicht behindert werden dürfe. Im Ergebnis hat das Gericht jedoch entsprechende Regelungen unter Zugrundelegung großzügiger Maßstäbe in aller Regel für zulässig erachtet, insbesondere wenn sie aus sozialen Gründen Preisspitzen abschneiden oder spekulative Auswüchse der Preisbildung verhindern sollen. Was für das allgemeine Vertragsge-

schehen gilt, muß für die Kfz-Haftpflichtversicherung in gesteigertem Maße gelten. Wegen deren erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit, sind hier im Grundsatz sehr viel weiterreichende Einschränkungen der Wirtschafts- und Preisfreiheit denkbar, als in anderen Bereichen. Die Verfassungsmäßigkeit entsprechender Regelungen würde möglicherweise aus der einen oder anderen Richtung angezweifelt werden; auf der Grundlage der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und des herrschenden Verständnisses stünde jedoch auch einer Vorschrift über die Tarifgestaltung, die - insoweit stärker eingreifend als die alte - die Heranziehung einer größeren Zahl subjektiver Merkmale gänzlich verbietet, keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen, soweit dabei ein Kern wirtschaftlicher Handlungsfreiheit der Versicherungsunternehmen gewahrt bliebe, was schon dadurch der Fall wäre, daß den Unternehmen die Kundschaft durch die Versicherungspflicht weitgehend garantiert ist.

Vergleichbares gilt - wie bereits angedeutet - für die richterliche Inhaltskontrolle der Tarifgestaltung und für hierauf bezogene aufsichtsbehördliche Maßnahmen. Eine richterliche Inhaltskontrolle des insoweit privatautonom und einzeln vereinbarten Tarifs ist unter dem Gesichtspunkt der Rechtsschutzgarantie nicht nur möglich, sondern erforderlich. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß die Vertragspraxis keineswegs dem freien Spiel der Kräfte überlassen sei, wenn der Gesetzgeber davon absehe, für bestimmte Bereiche zwingende Schutzvorkehrungen zu treffen. Den Zivilrichter treffe dann vielmehr die Pflicht, mit Hilfe der Generalklauseln - hier etwa des § 315 BGB - darauf zu achten, daß Verträge nicht als Mittel der Fremdbestimmung dienen. Eine richterliche Korrektur der tarifbezogenen Gruppenselektion würde insoweit zwar ebenfalls in die kollidierenden Grundrechte der Versicherungsunternehmen eingreifen, dieser Eingriff wäre jedoch - wiederum im Rahmen der Verhältnismäßigkeit - von der insoweit unstrittig bestehenden Schutzaufgabe der ordentlichen Gerichtsbarkeit gedeckt. Diese Aufgabe könnte - im Rahmen ihrer gesetzlichen Kompetenzen zur „Missstands-beseitigung“ - schließlich ebenso von dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen wahrgenommen werden.

Abschließend läßt sich somit feststellen, daß im Hinblick auf den weiten Spielraum des deutschen Gesetzgebers die hier ins Auge gefaßte europäische Tarifregelung die Grundrechte jedenfalls nicht in einer Weise verletzen können, der den Vorbehalt des Bundesverfassungsgerichts gegenüber europäischen Rechtssetzungsakten zugunsten des nationalen Grundrechtsschutzes auch nur annähernd erfüllen würde.

Diskussion 3 (zu Bryde)

Prof. Basedow, Hamburg:

Sie haben gesagt, es gibt Schutzpflichten, die daran anknüpfen, dass es sich um eine Pflichtversicherung handelt. Nun ist die Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung nicht die einzige Pflichtversicherung, die es gibt in unserer Rechtsordnung. Wir haben ungefähr zwanzig, glaube ich, in Deutschland. Aber in Frankreich gibt es ungefähr hundert Pflichtversicherungen. Die Frage ist: gelten ähnliche Schutzpflichten für den Versicherungsnehmer dann auch bei solchen anderen Pflichtversicherungen - z. B. bei der Haftpflichtversicherung für Notare oder bei der Haftpflichtversicherung für Jäger oder was es in Frankreich noch alles gibt? Worauf meine Frage abzielt ist: hat es nicht vielleicht doch etwas zu tun mit der Tätigkeit, um die es geht und ihrer gesamtgesellschaftlichen Bedeutung. Gestern habe ich von Mobilität gesprochen, die ein besonderer Wert in der Gesellschaft ist und wichtig ist für die Konkurrenz des Binnenmarkts. Könnte man das auch nicht irgendwie dingfest machen? -

Prof. Bryde, Gießen:

Also, die erste Antwortfrage würde ich bejahen. Der Ansatz wäre der gleiche, ob Notare gleich schützbedürftig sind. Bei Jägern müßte man im Einzelfall sehen, welche Probleme da auftauchen. Aber ich würde in der Grundvorstellung davon ausgehen: Wenn der Staat mich als Bürger in ein privates Rechtsverhältnis drängt, dann hat er eine Gewährleistungspflicht. Daran würde ich festhalten.

Den Begriff Gewährleistung finde ich sehr schön, den benutzt das Grundgesetz jetzt auch an einer sehr typischen Stelle, die gut zu unserem Thema paßt, nämlich bei dem Rückzug des Staates aus öffentlichen Dienstleistungen. Bei Bahn, Post, Telekommunikation werden die frühere staatliche Leistungen, diese für die Gesellschaft wichtigen Leistungen, die jetzt privatisiert sind, ersetzt durch eine Gewährleistungspflicht des Staates. Dies ist also ein ganz wichtiger Begriff im Zusammenhang mit Privatisierung, Deregulierung. Vielleicht nicht zu weniger Recht, wie wir alle hoffen, sondern zu einer anderen Art von Recht. Wir privatisieren, aber dafür muss der Staat dann gewährleisten, dass diejenigen, die jetzt sich wichtige Dienste privat erwerben müssen, dort nicht schutzlos gestellt sind. Das sind dann die Probleme, die ich jetzt nicht durchprüfen kann, weil ich als Verfassungsrechtler nur Aufträge an Betriebswirtschaftslehre und Privatrecht gegeben habe. Wenn der Markt ausreicht, ist alles in Ordnung. Verstehen Sie also, was ich sagen will: Wenn wir eine Pflichtversicherung haben, in der ein

Wettbewerb besteht und in der die Vertragsparteien gleich stark sind, in der ausgehandelt wird, dann wird diese Gewährleistungspflicht sich weniger stark umsetzen in Eingriffspflichten, als wenn dies nicht der Fall ist. Das ist - glaube ich - klar. Insofern bin ich nicht bereit, jetzt zur Pflichtversicherung für Notare und Jäger Stellung zu nehmen. Bei Pflichtversicherungen, die ja lange öffentlich rechtlich war – z. B. gegen Brand - gilt wahrscheinlich Ähnliches. Wenn wir da auch solche Tarife hätten, würden wir wahrscheinlich auch erstaunt gucken und fragen, ist es denn möglich und zulässig.

Prof. Basedow, Hamburg:

Da ich das Privileg des Mikrofons habe, möchte ich das auch gnadenlos ausnutzen und noch eine Zusatzfrage stellen: Sie haben vorhin selbst darauf hingewiesen, dass im Bereich der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung in Deutschland für die Versicherungsunternehmen ein Kontrahierungszwang besteht, so dass letztlich dafür Sorge getragen ist, dass jeder auch tatsächlich einen Versicherungsvertrag bekommen kann, wenn er ihn möchte. Man könnte sich ja aber auch auf den Standpunkt stellen, dass dann, wenn kein Versicherer da ist, der bereit ist, ein bestimmtes Risiko zu versichern, auch wenn eine Haftpflichtversicherung besteht, dass dann eben diese Aktivität nicht ausgeübt werden kann - wie z.B. bei Schaustellern auf der Kirmes, wenn jemand ein Karussell betreibt, was zu riskant ist, dann bekommt er eben keine Haftpflichtversicherung und muss das einstellen. Das Jagen ist zwar in manchen Ländern etwas besonders Heiliges, ich glaube in Frankreich, aber man kann sich auch vorstellen, dass die menschliche Gesellschaft ohne Jagen auskommt. Insofern muss es doch bei dieser Gewährleistungspflicht des Staates Unterschiede danach geben, um welche Aktivitäten es sich handelt.

Prof. Bryde, Gießen:

Ja, da haben Sie wahrscheinlich Recht. Ich möchte nur anmerken: Vom Ansatz her - vom verfassungsrechtlichen Ansatz - sind wir uns doch einig: Es ist eine Pflichtversicherung und deswegen gibt es eine Schutzpflicht des Staates. Aber es ist so, der Gesetzgeber hat sie ja bereits ausgeübt, er hat das Pflichtversicherungsgesetz geschaffen und er hat die Kfz-Pflichtversicherungsverordnung geschaffen, die ja ganz massiv in den Inhalt der Verträge eingreift, die genau sagt, was Inhalt sein muss, und zwar unter Abwägung der Belange von Versicherungsnehmer, Straßenverkehrsoffer und der Belange der Versicherungsunternehmen. Die entscheidende Frage also wäre nur: Gibt das Verfassungsrecht Anhaltspunkte für eine genaue Auswahl von Typisierungsfragen - ich glaube, da wird uns das Verfassungsrecht nicht weiter helfen, also ich denke, es ist ein Ventil oder eine Korrektur für Extremfälle - ganz sicher nicht nur außertarifliche. Ich

fand es bemerkenswert in dem englischen Referat, dass der Referent uns diese große Freiheit des englischen Systems vorstellte... Da hätte ich also wenig Probleme, das wahrscheinlich auch zu einem Tarifierungsverbot zu erheben über die drittwirkenden Grundrechte. Und sonst kommt es eben sehr darauf an. Es gibt auch sicher andere Extremfälle. Und dann sind wir bei Ihrem Thema, das ich schwer beantworten kann, wie wichtig ist Autofahren.

Es gibt natürlich Leute, die völlig mit Recht von der Straße weggehalten werden. Wenn sie nicht mehr versicherungsfähig sind, weil sie - ich weiß nicht wieviel - Unfälle gemacht haben, dann ist es sicher kein verfassungsrechtliches Problem, dass für die die Versicherung inzwischen so teuer wird, dass sie sich das Autofahren kaum noch leisten können. Wenn diese Kumulation von Merkmalen alleine erzeugt wird aufgrund von Wohnort und Ähnlichem, dann hätten wir da wohl auch bei harmloseren Tarifierungsmerkmalen Probleme.

Teilnehmer ohne Namensnennung:

Darf ich ein Wort dazu sagen. Das berührt aber ein anderes grundsätzliches Problem: Wenn Leute so schlecht fahren, dass sie keinen Versicherer mehr bekommen, dann greift der Staat auf andere Weise ein – z. B. Führerscheinentzug - und die Frage ist: Wollen wir unterhalb dieser Ebene der staatlichen Intervention eine - de facto - gleichwertige Ebene der privaten Intervention durch zu hohe Versicherungsprämien zulassen? Das ist meines Erachtens eine sehr grundsätzliche Frage, wie wir gestern gehört haben, dass bei manchen - was wohl noch nicht Wirklichkeit ist, aber ein konstruiertes Beispiel - die Versicherungsprämie 5.000 und soundsoviel Mark pro Jahr betragen kann und die Schere zwischen billigsten und teuersten Prämien weiter auseinander geht. Dann kann man sich vorstellen, dass dieser Punkt früher oder später erreicht wird. Und das ist - meine ich - auch eine Frage an das Verfassungsrecht: Soll es dann möglich sein, das unterhalb dieser öffentlich rechtlichen (polizeirechtlichen) Ebene eine weitere Ebene der Versicherungsprämien entsteht, die de facto dazu führt, dass der Straßenverkehr frei gehalten wird.

Prof. Bryde, Gießen:

Ich möchte jetzt selber nicht die beiden Aspekte der Schutzpflicht und des Eingriffsrechts vermischen. Ich hätte überhaupt keine Bedenken dagegen, dass der staatliche Eingriff in den von Ihnen beschriebenen Fällen zulässig ist. Dass also versicherungsrechtliche Maßnahmen, die das verhindern, was sie beschrieben haben, zulässig sind und nicht an Artikel 12 oder 2 I GG scheitern würden. Ich habe keinerlei Bedenken, dass der Staat eingreifen könnte oder auch die europäische Union regulierend eingreifen dürfte bei derartigen Auswüchsen oder

bei einer zu großen Spreizung der Versicherungsprämien. Wo da der Punkt ist, wo man eingreifen muss, das ist eine sehr schwierige Frage, weil wir dabei generell am Rande des Verfassungsrechts sind. Ich bin kein allzu großer Freund von zu weiter Ausdehnung von solchen Schutzpflichten. Wir sind hier eben in einem heiklen Gebiet - wegen der Zwangsversicherung auch von Seiten des Staates: wenn er den Bürger in ein privates Rechtsverhältnis hineinzwingt, muss er aufpassen, wie es ihm dort geht. Ich habe keine Zweifel, das wird spannend, wenn tatsächlich Pläne kommen wie mit der – zwangsweisen - privaten Altersvorsorge. Das ist ein anderes Thema, aber in die augenblickliche Lebensversicherungssysteme darf man mich nicht zwangsweise hineinjagen, da hätte ich überhaupt keinen Zweifel. Aber wo genau liegt die Grenze ? - Der Verfassungsrechtler kann vielleicht die Grenze ein bißchen weiter vorlegen, als das Verfassungsgericht es tun würde. Sie trifft nicht nur das, worüber wir uns einig sind, nicht nur bestimmte Diskriminierungen, sondern auch die Erreichbarkeit einer Versicherung zu vernünftigen Bedingungen.

Prof. Rückle, Trier:

Herr Bryde, es war jetzt immer die Rede von den Schutzpflichten für den schlechten Autofahrer, der dann auch noch zu einer Versicherung kommen soll. Ich meine, man müßte in diese verfassungsrechtlichen Überlegungen natürlich auch die Schutzpflicht gegenüber den ordentlichen Autofahrern einbeziehen. Wir kennen ein ähnliches Problem, das ist in Deutschland schon diskutiert worden, im Zusammenhang mit der Pensionssicherung. Ich sehe natürlich hier auch einen Eingriff in die Eigentumsrechte derjenigen, die keine Schäden verursachen. Ich knüpfe also hier teilweise an Herrn Basedow an, also auf der Ebene derjenigen Autofahrer, die zwar noch nicht so schlecht sind, dass sie überhaupt schon vom Staat von der Straße ferngehalten werden, die aber ein so beträchtliches Risiko ausmachen, das sie eben nur zu außerordentlich hohen Prämien versichert werden. Da sehe ich auch privat keine Notwendigkeit oder Möglichkeit, das verfassungsrechtlich so ohne weiteres zu verbieten. Die Frage würde sich dann allerdings stellen, ob das noch zulässig ist nach irgendwelchen Gruppenmerkmalen, also nach individuellen Merkmalen könnte die Spreizung dann beliebig sein. Das wäre die eine Sache.

Das zweite ist: In Ihrem Vortrag haben ja mehrmals Tarifierungsmerkmale und auch die faktische Unverhandelbarkeit und dergleichen eine Rolle gespielt. Nun, die Tatsache ist jedenfalls auf dem deutschen Kfz-Haftpflichtmarkt dadurch gekennzeichnet, dass wir sehr viele Beliebighkeitsrabatte haben und seit den allgemeinen Deregulierungen überhaupt die Frage ist: Gibt es überhaupt noch so was wie eine verbindliche Tarifstruktur ? - Sie wird jedenfalls vielfach überhaupt nicht mehr bekanntgegeben. Also die Frage wäre jetzt dann die zweite: Können wir hier überhaupt über Tarife insgesamt reden, ohne eine Verbindlichkeit von

Tarifen wieder einzuführen, was aber möglicherweise dann europarechtlich unmöglich ist.

Hans Dieter Meyer, Henstedt-Ulzburg:

Was ich sagen wollte, schließt sich an an das, was Herr Rückle eben sagte. Ich möchte etwas gerade rücken, was Herr Prof. Basedow ein bißchen durcheinander wirft. Wieso bezeichnen Sie, Herr Professor Basedow, denjenigen, der eine hohe Prämie zahlt, als einen schlechten Autofahrer ? - Es geht doch um den Menschen, und das hat auch Herr Rückle eben angesprochen, der jung ist und deshalb mehr bezahlt, der ein altes Auto fährt und dadurch Zuschlag zahlt, der keine Garage hat und dadurch Zuschlag zahlt und so weiter und dann bei 5.000 Mark Prämie angekommen ist und überhaupt keinen Schaden verursacht hat: Warum soll denn der eigentlich ein schlechter Autofahrer sein? - Und das ist das, was Herr Rückle sagte: Wir müssen die Leute schützen, die gute Autofahrer sind und derzeit als schlechte Autofahrer diskriminiert werden. Das ist ein ganz entscheidender Punkt.

Rainer Buchheld, Hannover:

Mich interessiert auch diese Schutzpflicht des Staates bezüglich der Gestaltung der Tarife, und ich möchte gerne wissen, ob das ein theoretischer oder auch ein praktischer Ansatz ist? Wir haben - darauf hat Prof. Wandt schon hingewiesen - im Pflichtversicherungsgesetz einige Vorschriften, wie ein Vertrag in der Kfz-Haftpflichtversicherung ausgestaltet werden muss, wir haben die Mindestdeckungssummen, wir haben den Annahmewang, wir haben im Versicherungsaufsichtsgesetz das Verbot der Diskriminierung, also wir haben schon gewisse Regelungen. Und wenn ich Sie recht verstanden habe, sind darüber hinaus gehende Regelungen nur dann erforderlich, wenn die Position des Versicherungsnehmers gegenüber dem Versicherer - sag ich mal - schwach ist, wenn er keine Wahlfreiheit hat, wenn kein Wettbewerb herrscht oder kein ausreichender Wettbewerb im Markt. Für Deutschland kann ich nur sagen, dass der Wettbewerb gnadenlos ist in der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung, dass die Prämien mittlerweile unterhalb des Schadenbedarfs liegen, dass ein Wettbewerb nicht nur in der Prämie existiert - ein funktionierender Wettbewerb, wie das Prämienniveau zeigt - sondern auch ein Wettbewerb hinsichtlich der Tarife.

Wir haben ganz unterschiedliche Ausgestaltungen der Tarife: Schon erwähnt wurden Fahrleistung, Garage, Gebäudebesitz, Familie, Beruf, dann noch Fahrkarte für den öffentlichen Verkehr und Winterreifen und Frauentarif, all das gibt es. Der Kunde kann es wählen, wobei die Frage der Transparenz in diesem Zusam-

menhang natürlich eine wichtige Frage ist. Und wir haben auch einen Wettbewerb im Deckungsumfang, wir haben unterschiedliche Deckungssummen, wir haben unterschiedliche Leistungen, die versprochen werden, Versicherer versprechen zusätzlich die Mallorca-Police, die Neuwertentschädigung, den Rabattretter, sogar Marderbiß und Ähnliches. Also der Wettbewerb funktioniert, und deshalb meine Frage: ist es nicht nur ein theoretischer Ansatz bei dieser Situation und bei diesem Befund, oder hat es praktische Auswirkungen?

Wolfgang Schmidt-Hidding, Berlin:

Ich habe keine Frage. Ich habe nur eine Feststellung zu der Verbindung Verfassungsrecht Artikel 3 Grundgesetz zum Aufsichtsrecht § 81 Absatz 1 Satz 4 Rechtsaufsicht. Das BAV hat ja nicht nur Finanzaufsicht - das ist seine Hauptaufgabe -, sondern auch immer noch die Rechtsaufsicht, und es könnte so ein bißchen der Eindruck entstehen, dass bei diesen Tarifmerkmalen - soweit sie willkürlich sind - ohne weiteres über die Missstandsaufsicht im Zusammenhang mit der Rechtsaufsicht § 81 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 1 hier ohne weiteres ein Verbot möglich wäre. Dazu möchte ich doch starke Bedenken anmelden. Vorweg möchte ich sagen, dass es gewisse Merkmale gibt, die gestern auch schon erwähnt worden sind (wie Autofarbe, Augenfarbe, Sternzeichen), die so unsinnig sind, dass sie in Deutschland wahrscheinlich kein Versicherungsunternehmen ernsthaft auf den Markt bringen würde. Es würde sich da auch sehr schnell die Frage der Eignung des Vorstandes stellen, und dem könnte das BAV allerdings sehr schnell dann nachgehen.

Aber bei den ganzen anderen Merkmalen ist es nicht so einfach, dass wir die Willkür nachweisen könnten. Wir sind seit der Deregulierung sehr häufig zweiter Sieger - das heißt, wir müssen uns als Aufsichtsbehörde mühsam die Informationen beschaffen durch die Presse, durch örtliche Prüfungen, durch die verschiedenen Meldungen, die wir bekommen, und müssen uns dann bei einem neuen Tarifmerkmal die Plausibilität durch die Unternehmen nachweisen lassen und so schnell wie möglich eben auch durch statistische Zahlen. Von Willkür im Sinne von Artikel 3 zu sprechen und dann über die Rechtsaufsicht ein Verbot im Rahmen der Missstandsaufsicht durchzusetzen, das ist sehr schwer, jedenfalls nicht so einfach wie es hier klingen mag.

Das BAV ist überhaupt durch die Gestaltung des VAG seit der Deregulierung in eine sehr viel schlechtere Lage gekommen. Selbst wenn durch die vielen Tarifmerkmale, die zu Rabatten führen, und selbst wenn durch den generell vielleicht zu niedrigen Tarif ein Tarif nicht mehr auskömmlich ist, kann das BAV ihn auch nicht einfach verbieten. Viele Leute glauben das und wundern sich, dass das BAV angeblich nichts macht. Wir haben den § 81 b, danach kann das BAV erst dann, wenn die Eigenmittel unter die Solvalitätsspanne gesunken sind, einen Sol-

valitätsplan anfordern. Auch dann kann das BAV nicht verbieten, sondern nur den Solvalitätsplan anfordern. Er wird dann eingereicht und eventuell genehmigt, wenn uns dargetan worden ist, dass die Wiederherstellung normaler finanzieller Verhältnisse möglich ist. Und erst wenn danach immer noch die Finanzverhältnisse weiter bergab gehen, erst dann eröffnet der 81 b die normalen Eingriffsbefugnisse des 81 Absatz 2. Dann könnten wir im Rahmen der Missstandsaufsicht einen solchen Tarif verbieten. Ich will nur sagen: die Eingriffsbefugnisse des BAV sind also weder über die Rechtsaufsicht noch über die Finanzaufsicht seit der Deregulierung leichter, sie sind erheblich schwerer geworden.

Mariano di Martino, Triest:

Herr Professor, ich möchte auf die Frage zurückkommen, die ich als die Kernaussage Ihres Vortrages betrachte. Sie sagen einerseits, dass der Staat seinen Bürgern die Verpflichtung auferlegt, sich zu versichern. Und Sie sagen vollkommen richtig, dass eben dieser Staat auch darüber wachen muss, dass der Bürger einen entsprechenden, angemessenen Schutz erhält. Ich teile Ihre Ansicht, aber möchte Ihnen, Herr Professor, eine Frage stellen.

Sie haben hier das gesamte Versicherungswesen vor sich, den Europäischen Ausschuss für Versicherungsfragen, welcher die unterschiedlichen europäischen Versicherungsmärkte vertritt, Sie haben hier die Vertreter einzelner Märkte wie des deutschen, des französischen, des englischen und des italienischen Marktes vor sich, sie haben hier drei Prüfer, welche uns kontrollieren, vor sich.

Herr Professor, nun zur Frage, die ich Ihnen stellen möchte: Sollte der beste Schutz der Rechte von Autofahrern und der Rechte von Bürgern durch den Verbraucher kontrolliert werden? Die Frage, die ich Ihnen, Herr Meyer, und Ihnen allen stellen will, ist: Heißt Verbraucherschutz nicht in erster Linie eine Solvenzverpflichtung, die der Staat den Versicherern zum Schutz der Autofahrer auferlegt?

Eine Verpflichtung zum Wettbewerb: Vielleicht sehen wir uns in einigen Mitgliedsstaaten bereits einem ausufernden Wettbewerb gegenüber. Es wurde den italienischen Versicherern von Seiten eines Anwesenden bereits zweimal eine Art Kartellbildung vorgeworfen. Im gleichen Atemzug wurde jedoch darauf verwiesen, dass es zwei Millionen Versicherungstarife gäbe und dass diese Vielfalt zur Verwirrung bei den Versicherten führe, so dass diese sich nicht mehr zurechtfinden.

Also sagen Sie selbst, was ist nun richtig? Gibt es nun ein Kartell oder eine ausufernde Vielfalt an Angeboten? Der Schutz des Autofahrers und ich betone, eine Verpflichtung der Versicherer zur Zahlungsfähigkeit, eine Verpflichtung der Versicherer zum Wettbewerb, sagen Sie uns freundlicherweise, in welchem unserer Länder finden Sie nicht mindestens diese beiden Verpflichtungen auf zufriedenstellende Weise erfüllt? Und schlussendlich auch das dem Autofahrer zuge-

standene Recht auszuwählen, wozu er nur vor die Tür gehen und sich auf dem Markt umsehen und erkundigen muss. Sind Sie der Auffassung, Herr Professor, dass im Hinblick auf diese drei Punkte, Verpflichtung zur Zahlungsfähigkeit, Verpflichtung zum Wettbewerb, Verpflichtung, dem Autofahrer eine Wahlfreiheit zu ermöglichen, der Staat ausreichend seiner Verpflichtung, nämlich dem Schutz des Autofahrers, nachkommt? Und in wie fern sind Sie der Auffassung, Herr Professor, dass diese drei Bedingungen auf einem unserer Märkte nicht nur ausreichend sondern hinreichend erfüllt werden? Ich danke Ihnen!

Diskussionsleiter:

Ich habe gerade eben - wenn es noch gestattet ist - eine Nachmeldung von Prof. Rokas, Griechenland, bekommen und würde sagen, damit schließen wir dann die Rednerliste aber wirklich.

Prof. Rokas, Athen:

Ich wollte nur eine kurze Bemerkung machen und zwar die folgende: Erstens unterscheidet sich die Kfz-Haftpflichtversicherung von anderen obligatorischen Versicherungen bezüglich der Allgemeinheit. Jeder fährt ein Kfz oder fast jeder fährt ein Kfz, aber nicht jeder ist ein jeder, und das macht hier einen Unterschied. Ausnahme in Frankreich, wo jeder mehr als ein Kfz hat. Zweitens: Die Kfz-Versicherung, die obligatorische Kfz-Versicherung, die Geschichte der Versicherung ist vielleicht in Deutschland schon vergessen, aber in anderen Ländern am Ende Europas nicht so ganz. Der Schutz des Dritten kommt an erster Stelle, und nachher kommen wir zum Luxus und Schutz des Versicherungsnehmers. Die Kfz-Versicherung ist also charakteristisch eine Allgemeinheit. An erster Stelle steht der Schutz des Dritten, des Opfers, und dann eine schnelle Abwicklung des Schadens. Die Versicherungstechnik - worüber ich nicht sprechen kann, weil ich kein Techniker bin, aber etwas hab ich auch gehört im Laufe der Jahre - die beruht auf dem Prinzip der Großen Zahl. Technisch und mathematisch ist es so, dass die jüngeren Leute mehr Unfälle machen als die Älteren. Und wenn man so technisch denkt, ist es auch mathematisch bewiesen, dass sie - wenn sie in Mallorca fahren - dann mehr Unfälle verursachen, als wenn sie in München selbst sind, und wenn sie in Oberbayern sind auch mehr als in München. Das sind zwei Kriterien - objektive und subjektive. Das objektive Kriterium, das in der Tat Mallorca ist, das liegt nicht an dem Fahrer, es liegt an der Umgebung, aber mit dem jüngeren Fahrer und dem älteren Fahrer, das liegt an der Person. Zwar kann man beide für die Versicherungstechnik messen, aber man muss doch differenzieren, ob es technisch möglich ist oder noch nicht. Meines Erachtens, was man dann -

abgesehen von den verfassungsrechtlichen Bedenken, die natürlich was anders sind - jetzt rein technisch machen sollte: Man sollte vielleicht vor Augen haben: Ist die Zeit jetzt reif, dass wir diese objektiven Merkmale so weit wie möglich abschaffen? - Möglich heißt: technisch möglich, das heißt die schnelle Abwicklung, die allgemeinen Kosten, den Preis der Prämien und die Allgemeinheit, also die Versicherten und den Schutz des Dritten nicht beschädigen. Also dann muss man auch einen Ausgleich machen zwischen dem Prinzip des Schutzes des Versicherungsnehmers mit anderen Prinzipien, mit anderen Vorhaben die wir mit diesem Massengeschäft wollen. Meines Erachtens sind wir gerade einen Schritt weiter, wenn die obligatorische Kraftfahrzeugversicherung schon erreicht und reif genug ist, um diese objektiven Strukturmerkmale abzuschaffen. Ich bin einverstanden mit der Idee, dass hier etwas zu machen ist. Natürlich habe ich mit großem Interesse gehört, dass die Verfassungsgerichte nur ausnahmsweise eingreifen sollten, weil das die Demokratie sonst schädigen würde.

Diskussionsleiter:

Ich glaube, meine Damen und Herren, ich sollte jetzt noch Herrn Bryde die Möglichkeit geben, erst einmal zu antworten. Nachmeldungen habe ich von Herrn Steindorff auf der einen Seite und von Herrn Rosenwald auf der anderen. Die werden wir noch abwarten. Wir schließen mit Herrn Morlock. Wir werden über all die Fragen, die sie jetzt aufwerfen, gleich noch einmal diskutieren und sie dann wirklich in den richtigen Zusammenhang stellen.

Prof. Bryde, Gießen:

Ich weiß gar nicht, ob das nötig ist, weil ich wirklich gar nicht viel dazu sagen kann, weil es mehr eine allgemeine Diskussion war und auch viele Fragen dabei sind, die ich nicht beantworten kann, die also meine Kompetenz schlicht übersteigen. Herr Meyer hat in seine Intervention bereits das gesagt, was ich zu Herrn Rückle sagen wollte. Die Diskussion zwischen mir und Herrn Basedow ist wirklich in eine falsche Richtung gegangen. Es wäre problematisch, wenn jemand eben nicht, weil er schlechter Autofahrer ist, sondern weil er im falschen Viertel wohnt, keine Garage oder das falsche Alter oder Geschlecht hat, wegen einer Summe solcher Merkmale nicht mehr Auto fahren kann. Das ist das Problem, nicht das er nicht mehr versichert wird, weil er 20 Unfälle hatte und ihm sowieso der Führerschein entzogen worden sein sollte. Jetzt komm ich zu den Fragen, die ich nicht beantworten kann, ob der Wettbewerb gnadenlos ist oder nicht? Gibt es eine deutsche Versicherung, die keinen Rabatt für Garagen gibt, nachdem der eingeführt ist? Ich hatte so als Konsument das Gefühl, dass - wenn so was erst mal kommt – es sich dann gleich flächendeckend ausbreitet. Das gilt auch für die

Frage von Herrn Martino, wenn der Wettbewerb es richtet, bin ich ja zufrieden. Aber die Frage ist, ob er es tut ?

Diskussionsleiter:

Dann würde ich jetzt das Wort Herrn Steindorff, danach Herrn Rosenwald, Herrn Morlock noch geben. Herr Wandt, Sie dürfen dann auch noch, aber dann müssen wir abschließen, sonst kommen wir tatsächlich in Zeitschwierigkeiten.

Prof. Steindorff, München:

Ich glaube, ich habe das Referat richtig verstanden, wenn ich meine, der Gesetzgeber hat einen großen Spielraum, er kann das eine und er kann das andere tun. Sie haben davon die andere Frage unterschieden, ob der Gesetzgeber durch die Verfassung verpflichtet ist einzugreifen. Das will ich weglassen. Bei der Frage der Gleichbehandlung spielt für mich eine Frage, dass wir das Individuum immer nur nachträglich nehmen können. Ich fahre 5 oder 6 oder 7 Jahre unfallfrei. Wenn ich ausschließlich daran anknüpfe, um zu unterscheiden, dann wird die Zahl der Fälle von Fahrerflucht noch mehr wachsen. Ich weiß es aus dem Bayerischen Innenministerium, dass die Fälle der Fahrerflucht in jedem Jahr zunehmen, weil die Fahrer befürchten, dass sie dann ihren Rabatt verlieren. Also kommt die andere Alternative in Betracht, dass der Versicherer sagt, ich bilde eine Gefahrengemeinschaft aus den Jungen oder den Alten, eine Gefahrengemeinschaft aus den Beamten und eine Gefahrengemeinschaft aus anderen. Ein Versicherer hat auch bei der Pflichtversicherung die Freiheit, überhaupt keine Kraftfahrzeugversicherung anzubieten. Wenn die Allianz beschließen würde, wir machen die Kraftfahrzeugversicherungen zu, hören auf damit, dann kann niemand sie verpflichten. Nun frage ich, kann dann nicht die Allianz oder kann ein anderer nicht sagen, ich bilde unterschiedliche Gefahrengemeinschaften und biete Euch an, dass ihr Euch als Beamte versichert oder ihr Euch als Witwen versichert, das muss sie doch tun können. Ich kann daran eigentlich nichts Unvernünftiges finden. Jedenfalls ist das nicht unvernünftiger, als wenn ich einem sage, du hast nach drei Jahren einen Unfall, also wirst du zurückgestuft, mit der Folge, dass der beim nächsten Unfall Fahrerflucht begeht. Es geht mir eigentlich nur um die Frage, was ist zweckmäßig? In jeder Gefahrengemeinschaft muss einer für den anderen zahlen und der Versicherer muss doch frei sein, welche Gefahrengemeinschaften auf Grund welcher Merkmale er bildet, einige sind abstrus, die gehen nicht, das andere sollte doch seine Freiheit sein.

Prof. Morlock, Gießen:

Nur eine kleine Anmerkung vielleicht, Herr Bryde, Sie reden sehr viel von der Macht der Gerechtigkeit, also Regulierung, Diskriminierungsverbot. Da wollte ich bloß eine kurze Anmerkung machen: Wir haben das Diskriminierungsverbot, wie alle ja wissen, bei Nationalitäten - platt ausgesprochen „Türkentarif“. Aber wenn Sie dann mal beobachten, wie die Macht des Marktes ist, wie zum Teil türkische Mitbürger diskriminiert werden, wie sie Schwierigkeiten haben, nur einen Vertrag überhaupt abzuschließen - auch wenn das Amt da ist. Sie wissen das sehr sehr wohl, dass Sie öfters in diese Richtung eingreifen müssen. Und da fragt man sich natürlich: Wäre es nicht vielleicht sinnvoller, einen - sage ich mal - einen „Türkentarif“ anzubieten zu einer etwas höheren Prämie. Gedanken in dieser Richtung gibt es schon häufig, um dann die Diskriminierung auf sehr indirekte Art und Weise durch den Markt zu verhindern.

Diskussionsleiter:

Danke Herr Wandt, und ich glaube, dazu muss dann das Amt direkt noch die Möglichkeit der Stellungnahme haben.

Prof. Wandt, Frankfurt / Main:

Ich möchte gleich etwas zu meinem Nachredner sagen. Die Zurückhaltung des Amtes kann ich vom Ansatz her nicht nachvollziehen, jedenfalls rechtlich nicht. Das Amt hat Rechtsaufsicht, und Tarifbestimmungen sind AGB im Sinne des AGB-Gesetzes. Das Amt hat - das Bundesverwaltungsgericht hat es bestätigt - die Befugnis, den Versicherungsmarkt von unangemessenen AGB frei zu halten, es muss nicht abwarten, bis Zivilgerichte diese Entscheidung getroffen haben. Aber dass das Amt sich zurückhält, ist sehr gut verständlich. Die Diskussion, die wir hier führen, würde sonst im Gerichtsaal geführt und das zeigt: Es führt zu nichts, also das Amt hat guten Grund sich bei der Tarifierung zurückzuhalten, aber die rechtlichen Möglichkeiten, wenn es denn unangemessene AGB wären, die sind vorhanden.

Diskussionsleiter:

Ja, das paßt sich prima. Ich glaube Herr Schmidt-Hidding hat jetzt gleich beide Möglichkeiten zu reagieren. Ich darf Ihnen noch mal das Wort geben und dann die Rednerliste schließen.

Wolfgang Schmidt-Hidding, Berlin:

Ja, zunächst zu dem Türkentarif, der ja vom Bundesverwaltungsgericht verboten worden ist, zu den Eingaben, die Ungerechtigkeiten gegenüber Ausländern betreffen. Da kann ich Sie sehr beruhigen, die gibt es nicht mehr. Wir werden ständig vom Finanzministerium erinnert, darüber Bericht zu erstatten, und wir konnten erfreulicherweise sagen, dass diese Eingaben auf Null gesunken sind. Das kommt durch den § 81e VAG, das kommt durch ein Rundschreiben des Bundesaufsichtsamtes, was ganz eindeutig die Kriterien festgelegt hat, die hier zu berücksichtigen sind. Und das kommt natürlich auch durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, durch die Gründe, zu denen das Bundesverwaltungsgericht ja durchaus gesagt hat, dass Gefahrgemeinschaften gebildet werden können, aber nicht mit dem Tarifmerkmal Staatsangehörigkeit, sondern mit den Merkmalen, die dahinter stehen, z.B. ausländischer Führerschein, hohe Fahrleistung, häufige Fahrten in den osteuropäischen Raum oder dass 20 Personen ein und dasselbe Auto fahren. Das sind Merkmale, die die Unternehmen durchaus - weil sie von der Staatsangehörigkeit unabhängig sind - in die Tarife hineinschreiben können. Ja und dann zu der anderen Frage, der Möglichkeit des BAV einzugreifen. Ich hatte es ja vorhin schon gesagt: Die Möglichkeit besteht, allerdings gibt es die Rechtsaufsicht neben der Finanzaufsicht, die unsere Hauptaufgabe ist. Die Rechtsaufsicht besteht auch, aber mit dem Verwaltungsakt, mit dem Erlaß eines Verwaltungsaktes, eines Verbotes sind wir doch sehr zurückhaltend. Das haben Sie richtig bemerkt. Was die meisten nicht wissen, ist, dass die Hauptaufgabe des BAV, die Haupttätigkeit, nicht im Erlaß von Verwaltungsakten besteht, sondern in einem mühsamen Schriftwechsel mit den vielen Versicherungsunternehmen, um sie zu statistisch ordnungsgemäß tarifierten Merkmalen zu veranlassen. Und die Unternehmen sind in der Regel doch ansprechbar darauf und gehen auf die Argumente des BAV ein, so dass es letztlich eben sehr selten zu einem Verwaltungsakt kommen muss. Aber wenn es kommen muss, dann kommt er auch, darauf können Sie sich verlassen.

Diskussionsleiter:

Ja, das klare Wort zum Sonntag, vielen Dank meine Damen, meine Herren, wir schließen unsere erste Runde damit jetzt ab. Ich finde, das waren doch alles sehr hilfreiche Beiträge. Dann danken wir Ihnen noch einmal, Herr Bryde.