



Brüssel, den 24.5.2018  
COM(2018) 336 final

2018/0168 (COD)

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**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SEC(2018) 248 final} - {SWD(2018) 247 final} - {SWD(2018) 248 final}

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

#### • Gründe und Ziele des Vorschlags

Die Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie ist ein wichtiges Rechtsinstrument für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts. Sie ermöglicht die problemlose Überschreitung von EU-Binnengrenzen durch EU-Inländer mit ihren Fahrzeugen; dies gilt sowohl für Geschäfts- als auch Freizeitwecke. EU-Inländer können auf der Grundlage einer einzigen Prämie ohne zusätzliche Versicherung überall reisen. Mit der Richtlinie wird zudem das Ziel verfolgt, einen hohen Grad an Konvergenz in Bezug auf den Schutz potenzieller Opfer von Kraftfahrzeugunfällen zu erreichen. Die Richtlinie ist auch von großer Bedeutung für das Funktionieren des Schengen-Raums.

Die erste EU-Richtlinie über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung<sup>1</sup> wurde 1972 mit dem doppelten Ziel verabschiedet, die Opfer von Kraftfahrzeugunfällen (unabhängig des Vorliegens grenzübergreifender Aspekte) zu schützen und den freien Verkehr von Kraftfahrzeugen zwischen den Mitgliedstaaten zu vereinfachen. Die Rechtsvorschriften der EU über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung basieren auf dem System der grünen Versicherungskarte (International Green Card System), einem Nicht-EU-Abkommen zwischen 48 Ländern, reichen jedoch weiter. Seit 1972 wurden die Bestimmungen der Richtlinie durch fünf weitere Richtlinien über die Kfz-Haftpflichtversicherung schrittweise gestärkt und verschärft und schließlich in der Richtlinie 2009/103/EG (im Folgenden die „Richtlinie“) konsolidiert. Zu den wichtigsten Elementen der Richtlinie gehören:

- eine obligatorische Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung, die auf der Grundlage einer einzigen Prämie für alle Teile der EU gültig ist;
- gesetzliche Mindestdeckungssummen dieser Versicherungspolizen (die Mitgliedstaaten können auf nationaler Ebene eine höhere Deckung fordern);
- 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;
- Schutz der Opfer von Kraftfahrzeugunfällen in einem anderen Mitgliedstaat als dem Wohnsitzstaat („gebietsfremde Geschädigte“);
- das Recht der Versicherungsnehmer auf Erhalt einer Bescheinigung des Schadenverlaufs von ihrem Versicherer für die letzten fünf Jahre.

Zur Bewertung der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des Kfz-Versicherungsrechts wurde im Arbeitsprogramm der Kommission für 2016 eine Überprüfung der Richtlinie<sup>2</sup> angekündigt. Diese ergab, dass die meisten Elemente der Richtlinie weiterhin ihren Zweck erfüllen, in spezifischen Bereichen aber bestimmte Änderungen angebracht wären.

---

<sup>1</sup> Richtlinie 72/166/EWG des Rates vom 24. April 1972 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht.

<sup>2</sup> Siehe [Folgenabschätzung in der Anfangsphase](#) vom 24. Juli 2017. Der Abschluss der Bewertung wurde auf 2017 verschoben, um das „Andrade-Urteil“ des EuGH vom 28. November 2017 und das „Torreiro-Urteil“ des EuGH vom 20. Dezember 2017 abzuwarten.

Darüber hinaus hat die Kommission im Aktionsplan „Finanzdienstleistungen für Verbraucher“<sup>3</sup> vom März 2017 angekündigt, dass sie nach der Bewertung unverzüglich entscheiden würde, ob die Richtlinie gegebenenfalls geändert werden müsse, um den Schutz der Opfer von Verkehrsunfällen, bei denen der Versicherer zahlungsunfähig ist, und die Anerkennung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs, insbesondere in einem grenzüberschreitenden Kontext, zu verbessern. Im vorliegenden Vorschlag wird auf diese beiden Fragen eingegangen und werden drei weitere Probleme angesprochen, die bei der Bewertung ermittelt wurden, nämlich Versicherungskontrollen zur Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherung, Harmonisierung der Mindestdeckungssummen und Anwendungsbereich der Richtlinie.

### **1) Insolvenz des Versicherers**

Gemäß der Richtlinie müssen in jedem Mitgliedstaat Entschädigungsstellen eingerichtet werden, die Kosten von Unfällen decken, die durch nicht versicherte oder nicht ermittelte Fahrzeuge verursacht werden. Diese Stellen sind derzeit jedoch nicht verpflichtet, Kosten aus Ansprüchen gegenüber Haftpflichtigen zu decken, deren Kfz-Versicherer zahlungsunfähig ist. Dies bedeutet, dass Opfer von Unfällen, die durch ein Fahrzeug verursacht werden, das bei einem zahlungsunfähigen Versicherer versichert ist, unter Umständen nicht entschädigt werden, es sei denn, das nationale Recht sieht eine besondere Schutzregelung vor.

Bei einem Unfall unter Beteiligung einer haftpflichtigen Partei, deren Versicherer zahlungsunfähig ist, stellen sich vor allem zwei Probleme. Erstens ist nicht immer klar, ob jemand, und falls ja, wer für die erste Entschädigung des Opfers verantwortlich ist („Front Office“). Zweitens ist auch nicht klar, wer die endgültige finanzielle Verantwortung für den Schadenersatz trägt („Back Office“). Diese Fragen sind besonders wichtig, wenn der Versicherer im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs grenzüberschreitende Versicherungen anbietet. Bei jüngsten solchen Insolvenzen wurden die Opfer von Kraftfahrzeugunfällen, die von Versicherungsnehmern eines zahlungsunfähigen Versicherers verursacht wurden, erst dann entschädigt, wenn im Rahmen der nationalen rechtlichen Verfahren die Verantwortlichen und die Höhe der Entschädigung bestimmt worden waren.

### **2) Bescheinigungen des Schadenverlaufs**

Im Aktionsplan „Finanzdienstleistungen für Verbraucher“<sup>4</sup> ist eine mögliche Maßnahme im Hinblick auf Bescheinigungen des Schadenverlaufs genannt, die Bürgern helfen soll, die Grenzen überschreiten. Um den Wechsel zu einem neuen Versicherer zu erleichtern, müssen die Mitgliedstaaten der geltenden Richtlinie zufolge dafür sorgen, dass der Versicherungsnehmer das Recht hat, eine Bescheinigung des Schadenverlaufs für die letzten fünf Jahre zu beantragen. Versicherer sind jedoch nicht gezwungen, bei der Berechnung der Prämien diese Bescheinigungen zu berücksichtigen. Bei der Bewertung zeigte sich, dass die Versicherer solche Bescheinigungen häufig ignorieren, vor allem, wenn sie von einem Versicherer in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurden; zudem wird mitunter ihre Echtheit infrage gestellt. Um den Versicherern die Authentifizierung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs zu erleichtern, wäre es von Vorteil, Inhalt und Format EU-weit anzugleichen. Ferner sollten Versicherer, die bei der Festsetzung der Prämien Bescheinigungen des Schadenverlaufs berücksichtigen, nicht nach Staatsangehörigkeit oder nach dem vorherigen Wohnsitzstaat des Versicherungsnehmers differenzieren.

---

<sup>3</sup> COM(2017) 139 final vom 23. März 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52017DC0139>.

<sup>4</sup> [Siehe](#) Fußnote 3.

### 3) Risiken infolge des Fahrens ohne Versicherungsschutz

Nach Angaben des Verbands der europäischen Fahrzeugführungs- und Zulassungsbehörden (Association of European Vehicle and Driver Registration Authorities, EREG<sup>5</sup>) wird in der EU das Fahren mit Kraftfahrzeugen ohne gesetzliche Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung zunehmend zu einem Problem. Die Kosten für die EU als Ganzes wurden für das Jahr 2011 auf insgesamt 870 Mio. EUR veranschlagt.

Das Fahren ohne Versicherungsschutz schädigt ein ganzes Spektrum von Interessenträgern, einschließlich der Opfer von Unfällen, Versicherungen, Garantiefonds und Kfz-Versicherungsnehmern.

Das Fahren ohne Versicherungsschutz ist sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene ein Problem. Laut Artikel 3 der Richtlinie trifft jeder Mitgliedstaat *„alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Haftpflicht bei Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im Inland durch eine Versicherung gedeckt ist“*. Die Richtlinie schreibt zwar keine konkreten Maßnahmen vor, doch sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, wirksame Maßnahmen zur Verringerung von Risiken infolge des Fahrens ohne Versicherungsschutz zu ergreifen. Sie dürfen im Inland systematische Überprüfungen registrierter Kraftfahrzeughaftpflichtversicherungspolice vornehmen, Straßenkontrollen durchführen und wirksame Sanktionen gegen die Eigentümer nicht versicherter Fahrzeuge verhängen.

Das Fahren ohne Versicherungsschutz berührt die Interessen der EU, da nicht versicherte Fahrzeuge nicht nur in den Mitgliedstaaten, in denen sie zugelassen sind, sondern auch in anderen Mitgliedstaaten fahren. Allerdings verbietet Artikel 4 der Richtlinie die Kontrolle der Haftpflichtversicherung bei Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben, da dies den freien Verkehr von Fahrzeugen (und indirekt von Personen) behindern würde.

Artikel 4 der Richtlinie untersagt jede systematische Kontrolle der Versicherung von Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben, auch von Kontrollen, bei denen das Fahrzeug nicht anhalten muss. Neue technische Entwicklungen (automatische Nummernschilderkennung) ermöglichen jedoch Kontrollen ohne Anhalten der Fahrzeuge und ohne Beeinträchtigung des freien Verkehrs von Personen und Fahrzeugen. Der Vorschlag würde daher eine Überprüfung der Fahrzeugversicherung erlauben, wenn die Kontrollen im Rahmen eines allgemeinen Systems von Kontrollen im Inland durchgeführt werden, nicht diskriminierend sind, kein Anhalten des Fahrzeugs erfordern sowie notwendig und verhältnismäßig sind, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

Eine solche Überprüfung der Haftpflichtversicherung von Fahrzeugen, die in das nationale Hoheitsgebiet einreisen, erfordert auch einen Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten. In diesem Fall müssen die Rechte, Freiheiten und berechtigten Interessen der betroffenen Person gewahrt bleiben. Für die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherungsschutz gelten die Bestimmungen der EU-Datenschutz-Grundverordnung<sup>6</sup>. Innerstaatliche Rechtsvorschriften müssten die in der genannten Verordnung festgelegten Voraussetzungen und Anforderungen erfüllen, um insbesondere zu gewährleisten, dass personenbezogene Daten auf rechtmäßige, faire und transparente Weise und für eindeutig festgelegte und legitime Zwecke erhoben werden; sie

<sup>5</sup> EREG, Themengruppe XI, Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherungsschutz, 8. April 2013, <https://www.ereg-association.eu/media/1120/final-report-ereg-topic-group-xi-tackling-uninsured-driving.pdf>

<sup>6</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

müssten auf die einschlägige Rechtsgrundlage für die Verarbeitung verweisen, den in der EU-Datenschutz-Grundverordnung festgelegten Anforderungen in Bezug auf Sicherheit und Vertraulichkeit entsprechen und die Grundsätze der Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit, Beschränkung auf den Zweck und Angemessenheit der Frist für die Speicherung der Daten einhalten. Darüber hinaus sollte in allen Datenverarbeitungssystemen, die unter den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten entwickelt und verwendet werden, der Schutz personenbezogener Daten bereits in der technischen Auslegung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen gewährleistet sein. Sämtliche Verarbeitungsvorgänge sollten – auch bei der Verwaltungszusammenarbeit und Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten – gemäß den in der EU-Datenschutz-Grundverordnung festgelegten Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten und im Einklang mit den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften durchgeführt werden.

#### **4) Mindestdeckungssummen**

In Artikel 9 der Richtlinie sind obligatorische Mindestdeckungssummen festgelegt, bis zu denen im Rahmen einer Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung Entschädigung geleistet werden muss. Diese Mindestsummen stellen sicher, dass in der gesamten EU bei Personen- und Sachschäden unabhängig von der Fahrzeugklasse stets ein ausreichender Mindestschutz für die Opfer von Kraftfahrzeugunfällen gewährleistet ist. Während die Richtlinie auf gleiche Mindestdeckungssummen in allen EU-Mitgliedstaaten abzielt, liegen die Mindestbeträge in derzeit 13 Mitgliedstaaten unter denen in der Richtlinie festgelegten höheren Beträgen. Grund hierfür sind die Übergangsfristen gemäß Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 84/5/EWG, geändert durch die Richtlinie 2005/14/EG, aufgrund derer einige Mitgliedstaaten die Anwendung der vollen Mindestbeträge verschieben konnten. Aufgrund der unterschiedlichen Stichtage für die regelmäßige Neuberechnung der Beträge in einzelnen Mitgliedstaaten bleibt jedoch weiterhin eine Lücke zwischen den 13 Mitgliedstaaten, die Übergangsfristen in Anspruch nehmen konnten, und allen anderen Mitgliedstaaten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Übergangsfristen inzwischen zwar abgelaufen sind, für die fünfjährige Aktualisierung der Inflationsrate aber immer noch die jeweiligen Enddaten der Übergangszeiten als Stichtag herangezogen werden. Daher sind diese Mindestdeckungssummen immer noch nicht in allen Mitgliedstaaten gleich hoch. Es steht den Mitgliedstaaten frei, für die Kraftfahrzeughaftpflicht eigene nationale Deckungssummen vorzuschreiben, die höher sind als die in der Richtlinie festgelegten Mindestbeträge, aber die meisten der 13 Mitgliedstaaten mit niedrigeren Mindestsummen verlangen keine höheren Deckungssummen.

#### **5) Anwendungsbereich der Richtlinie**

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in verschiedenen Urteilen (insbesondere in den Rechtssachen „Vnuk“, „Andrade“ und „Torreiro“<sup>7</sup>) den Anwendungsbereich der Richtlinie präzisiert. Im „Vnuk-Urteil“ vom September 2014 wurde der Anwendungsbereich der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung nach Artikel 3 der Richtlinie dahin gehend geklärt, dass diese Versicherungspflicht für jede Benutzung eines Fahrzeugs in seiner „gewöhnlichen Funktion“ gilt, und zwar unabhängig vom Ort der Nutzung. Im Urteil in der Rechtssache Rodrigues de Andrade vom 28. November 2017 wurde klargestellt, dass die Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung nur für die „gewöhnliche Verwendung als Transportmittel“ unabhängig von den Merkmalen des Geländes gilt, ausschließlich Unfällen, bei denen das Fahrzeug in rein landwirtschaftlichen Funktionen benutzt wurde. In diesen Urteilen wurde insbesondere klargestellt, dass Kraftfahrzeuge, unabhängig von ihren

---

<sup>7</sup> Urteil in den Rechtssachen Vnuk (C-162/13), Rodrigues de Andrade, (C-514/16) und Torreiro (C-334/16).

besonderen Merkmalen, in der Regel als Beförderungsmittel eingesetzt werden sollen und dass die Verwendung eines solchen Fahrzeugs jede Verwendung eines Fahrzeugs umfasst, 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. Aus dem Urteil geht klar hervor, dass Unfälle, die bei der gewöhnlichen Verwendung eines Fahrzeugs als Transportmittel, einschließlich seiner Verwendung auf privaten Grundstücken, verursacht werden, weiterhin in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

Im Interesse der Rechtssicherheit und der Klarheit wird mit dem vorliegenden Vorschlag die Rechtsprechung des Gerichtshofs im EU-Recht kodifiziert. Dadurch wird die einheitliche Umsetzung der Rechtsprechung des Gerichtshofs in das nationale Recht gewährleistet.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Die vorgeschlagenen Änderungen stehen im Einklang mit den allgemeinen Zielen der Richtlinie, nämlich der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Opfer von Verkehrsunfällen und der Erleichterung des freien Verkehrs von Personen und Fahrzeugen in der gesamten EU. Sie werden zudem das Vertrauen in den Binnenmarkt für die Kfz-Versicherung stärken, indem sie die Rechtssicherheit beim grenzüberschreitenden Verkauf von Kfz-Versicherungen im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs erhöhen und das Risiko aufgrund einer möglichen Insolvenz des Kfz-Versicherers verringern. Der Binnenmarkt für die Kfz-Versicherung ist auch für Versicherungsunternehmen von großem Interesse, da in der Union ein wesentlicher Teil des Schadenversicherungsgeschäfts auf die Kfz-Haftpflichtversicherung entfällt. Die Stärkung und Konsolidierung des Binnenmarktes für Kfz-Haftpflichtversicherungen sollte daher ein Hauptziel der Unionsmaßnahmen im Finanzdienstleistungsbereich sein.

Die für den Fall der Insolvenz eines Versicherers vorgeschlagene Änderung ergänzt Artikel 10 über den Schutz von Unfallopfern unter Beteiligung nicht versicherter und nicht ermittelter Fahrzeuge. Durch die Änderung von Artikel 4 der Richtlinie erhalten die Mitgliedstaaten bessere Möglichkeiten, die Einhaltung der in der Richtlinie festgelegten Versicherungspflicht sicherzustellen, ohne den freien Verkehr von Personen und Fahrzeugen einzuschränken. Durch die Änderung von Artikel 9 über die Mindestdeckungssummen wird ein gleicher Mindestschutz in allen Mitgliedstaaten gewährleistet. Die Änderung in Bezug auf Bescheinigungen des Schadenverlaufs ergänzt die bestehenden Anforderungen von Artikel 16 und gewährleistet eine leichtere Authentifizierung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs und die Gleichbehandlung der Versicherungsnehmer. Darüber hinaus wird durch die Kodifizierung der Rechtsprechung des EuGH auch der Anwendungsbereich der Richtlinie präzisiert.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Der Vorschlag unterstützt den freien Verkehr von Personen und Waren und damit Grundfreiheiten der Europäischen Union. Er ermöglicht Versicherern die freie Erbringung von Dienstleistungen und Niederlassungsfreiheit und steht damit auch im Einklang mit den Grundsätzen des Binnenmarkts. So wird das erweiterte Recht im Zusammenhang mit Bescheinigungen des Schadenverlaufs den freien Personenverkehr erleichtern, und die Vorschriften über die Insolvenz von Versicherungsunternehmen werden das Vertrauen der Öffentlichkeit in den grenzüberschreitenden Verkauf von Kraftfahrzeugversicherungen stärken.

Der Vorschlag steht auch im Einklang mit der EU-Datenschutz-Grundverordnung<sup>8</sup> und gewährleistet die Angemessenheit der im Rahmen der Richtlinie für Zwecke der Strafverfolgung zulässigen Datenerhebung und -verarbeitung.

## 2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

### • **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage des Vorschlags zur Änderung der Richtlinie ist Artikel 114 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung nationaler Bestimmungen ermöglicht, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Mit den vorgeschlagenen Änderungen werden direkte und indirekte Hindernisse für das ordnungsgemäße Funktionieren und die Vollendung eines integrierten Marktes für Kfz-Versicherungen beseitigt, der freie Verkehr von Kraftfahrzeugen zwischen Mitgliedstaaten erleichtert und innerhalb der EU eine vergleichbare Behandlung von Unfällen gewährleistet, die nicht davon abhängt, an welchem Ort sich der Unfall zugetragen hat. Der Binnenmarkt für Kfz-Versicherungen wird gestärkt, da Versicherungsnehmer und potenzielle Unfallopfer davon ausgehen können, dass sie auch im Falle der Insolvenz eines grenzüberschreitend tätigen Kraftfahrzeug-Versicherers Schadensersatz erhalten.

### • **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Nach Artikel 4 AEUV sind EU-Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarkts im Lichte des in Artikel 5 Absatz 3 EUV dargelegten Subsidiaritätsprinzips zu bewerten.

In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass die Richtlinie die Opfer von Unfällen in anderen EU-Mitgliedstaaten als dem ihres Wohnsitzes und die inländischen Opfer eines Unfalls, der von einem Fahrer aus einem anderen Mitgliedstaat verursacht wurde, schützt. Die in dem Vorschlag vorgesehenen Maßnahmen können nur auf EU-Ebene erlassen werden, da sie grenzüberschreitend aktive Versicherer, grenzüberschreitend reisende Kfz-Versicherungsnehmer und grenzüberschreitende Versicherungskontrollen von Fahrzeugen betreffen.

Die Entschädigung der Opfer von Verkehrsunfällen bei grenzüberschreitender Insolvenz eines Versicherers ist von höchster Bedeutung für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts. Unkoordinierte Maßnahmen durch einen Flickenteppich von freiwilligen Vereinbarungen und Vereinbarungen zwischen nationalen Kfz-Versicherungsbüros können nicht garantieren, dass Opfer angemessen entschädigt und die Risiken gleichmäßig auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Gleiche Mindestdeckungssummen, die in allen Mitgliedstaaten gelten und gewährleisten, dass Opfer von Verkehrsunfällen EU-weit den gleichen Mindestschutz genießen, können nicht durch unkoordinierte Anstrengungen der Mitgliedstaaten erreicht werden. Auch die Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherungsschutz im grenzüberschreitenden Verkehr kann nicht durch Maßnahmen auf nationaler Ebene erreicht werden. Darüber hinaus können nur Maßnahmen auf EU-Ebene den Schutz der Opfer bei Unfällen mit einem zahlungsunfähigen grenzüberschreitend tätigen Versicherer gewährleisten. Nur Maßnahmen auf EU-Ebene können eine einheitliche Anwendung des Anwendungsbereichs der Richtlinie gewährleisten. Schließlich kann auch die Gleichbehandlung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs durch Versicherer im Umgang mit künftigen Versicherungsnehmern, die Grenzen überschreiten, nicht durch unkoordinierte Maßnahmen erreicht werden.

---

<sup>8</sup> Siehe Fußnote 6.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag trägt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in vollem Umfang Rechnung, d. h. die EU-Maßnahme geht nicht über das zur Erreichung der Vertragsziele erforderliche Maß hinaus. Die ausgewählten politischen Optionen wurden sorgfältig geprüft und konzipiert, um das richtige Gleichgewicht zwischen dem einschlägigen öffentlichen Interesse (insbesondere der Notwendigkeit einer Verringerung des Fahrens ohne Versicherungsschutz und der Gewährleistung eines einheitlichen Mindestschutzes für die Opfer) einerseits und den potenziellen Kosten für Behörden, Versicherer und Versicherungsnehmer andererseits zu finden und so die Kosteneffizienz der vorgeschlagenen Maßnahmen zu gewährleisten.

- **Wahl des Instruments**

Artikel 114 AEUV ermöglicht den Erlass von Rechtsakten in Form einer Verordnung oder einer Richtlinie. Da der Rechtsakt, auf den sich die vorgeschlagenen Änderungen beziehen, eine Richtlinie ist, fiel die Entscheidung zugunsten einer Richtlinie.

### **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Zur Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der Anwendung der Richtlinie wurde eine Bewertung vorgenommen, die auch eine vom 28. Juli bis zum 20. Oktober 2017 laufende öffentliche Konsultation<sup>9</sup> umfasste.

Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zeigten eine breite Zufriedenheit mit der Funktionsweise der meisten Elemente der Richtlinie. Eine EU-Initiative zur Gewährleistung rascher Entschädigungszahlungen an Opfer von Unfällen bei Insolvenz eines Kfz-Versicherers fand breite Unterstützung bei allen Kategorien von Interessenträgern, insbesondere bei Unfällen mit grenzübergreifender Dimension. Die Mehrheit der Interessenträger unterstützt die Option, bei der die finanzielle Verantwortung in solchen Fällen letztlich beim Mitgliedstaat der Niederlassung des betreffenden Kfz-Versicherers liegt, wobei der Mitgliedstaat, in dem das Opfer seinen Wohnsitz hat, diesem rasch einen ersten Schadenersatz leisten sollte.

Es gab keine Einwände gegen die Harmonisierung der Mindestdeckungssummen für die Kfz-Versicherung auf dem höheren Niveau, das in 15 Mitgliedstaaten bereits gilt. Einige Verbraucherorganisationen unterstützen eine stärker differenzierte Pflichtdeckung für größere Fahrzeuge wie Lastkraftwagen und Reisebusse, die von der Versicherungsbranche sowie Lkw- und Reisebus-Unternehmen jedoch abgelehnt wird, da es keine ausreichenden Nachweise zur Begründung einer solchen Maßnahme gäbe und höhere Versicherungskosten entstünden, die an die Endverbraucher weitergegeben würden (zudem könne ein Unfall mit einem Reisebus mit zahlreichen Fahrgästen auch durch ein kleineres Fahrzeug verursacht werden).

Mehrere Einzelpersonen schilderten die insbesondere beim Wechsel in einen anderen Mitgliedstaat gemachten negativen Erfahrungen mit der Anerkennung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs durch neue Versicherer und forderten Maßnahmen, die gewährleisten, dass die Versicherer grenzüberschreitend reisende Bürger bei der Anerkennung ihrer Bescheinigungen des Schadenverlaufs nicht anders behandeln wie die Bewohner des

---

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-motor-insurance-consultation-document\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-motor-insurance-consultation-document_de.pdf)



betreffenden Mitgliedstaats. Die Versicherungsbranche sprach sich gegen verbindliche Verpflichtungen der Versicherer aus, da diese unverhältnismäßig seien.

Was das Fahren ohne Versicherungsschutz betrifft, gab es keine Einwände gegen nicht störende Versicherungskontrollen unter Nutzung der automatischen Nummernschilderkennung, die kein Anhalten erforderlich machen.

Ferner gab es breite Unterstützung für eine Klärung des Anwendungsbereichs der Richtlinie unter Berücksichtigung der neuen Rechtsprechung des Gerichtshofs. Der Sektor des Motorsports will von der Richtlinie ausgenommen werden.

In den Vorschlag eingeflossen sind zudem:

- eine öffentliche Konsultation (vom 30. September 2015 bis zum 31. Januar 2016) im Rahmen der Sondierung über den EU-Regulierungsrahmen für Finanzdienstleistungen, bei der um Rückmeldungen und empirische Befunde zu Vorteilen, unbeabsichtigten Wirkungen, Konsistenz und Kohärenz der Finanzvorschriften<sup>10</sup> ersucht wurde, und eine öffentliche Anhörung zur Sondierung am 17. Mai 2016<sup>11</sup>;
- ein Gespräch am Runden Tisch über die Überprüfung der Richtlinie, das am 12. Juli 2017 unter Einbeziehung von Interessengruppen, insbesondere Versicherungsunternehmen, Verbraucherorganisationen, dem Rat der Büros und Behörden der Mitgliedstaaten, stattfand;
- Meinungsaustausch mit Sachverständigen der Behörden der Mitgliedstaaten (Expertengruppe für Bankenwesen, Zahlungsverkehr und Versicherungswesen);
- Statistiken und Berichte des Rates der Versicherungsbüros (privatrechtliche Einrichtungen, denen in der Richtlinie bestimmte Aufgaben übertragen wurden).

#### • **Folgenabschätzung**

In Einklang mit ihrer Strategie für eine bessere Rechtsetzung hat die Kommission eine Folgenabschätzung der infrage kommenden Optionen vorgenommen<sup>12</sup>. Die Folgenabschätzung stützt sich auf eine positive Stellungnahme des Ausschusses für Regulierungskontrolle vom 9. März 2018<sup>13</sup>. Der Ausschuss schlug darin vor, in der Folgenabschätzung den Umfang der geplanten legislativen Änderung des Anwendungsbereichs der Richtlinie zu klären und die Gründe für die unvollständige Bewertung seiner Auswirkungen zu nennen. Darüber hinaus forderte er eine Verknüpfung der Folgenabschätzung mit der Bewertung und eine bessere Begründung der vorgeschlagenen Legislativmaßnahmen. Der Ausschuss ersuchte ferner um eine ausführlichere Erläuterung, weshalb die Richtlinie vor dem Hintergrund neuer technologischer Entwicklungen wie autonomer Fahrzeuge und elektrischer Fahrräder als zukunftssicher betrachtet wird. Der Vorschlag steht im Einklang mit den Ergebnissen der Folgenabschätzung.

Nach Kenntnisnahme der Stellungnahme des Ausschusses wird in der überarbeiteten Folgenabschätzung erklärt, dass es im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Richtlinie im Interesse der Rechtssicherheit vorzuziehen ist, die Aussagen der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union zum Anwendungsbereich der Richtlinie im Kern zu kodifizieren. Dies würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die durch die Urteile bewirkten Änderungen geordnet und transparent umzusetzen. Darüber hinaus würde den Interessenträgern mehr Rechtssicherheit in Bezug auf den Anwendungsbereich der Richtlinie geboten, da die

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_de.htm)

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/finance/events/2016/0517-call-for-evidence/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/events/2016/0517-call-for-evidence/index_en.htm)

<sup>12</sup> TO BE ADDED before publication of the document.

<sup>13</sup> TO BE ADDED before publication of the document.

Gerichtsurteile direkt in nationales Recht umgesetzt würden. Die Kodifizierung erleichtert auch die Durchsetzung des EU-Rechts in diesem Bereich, da sie gemäß dem Standardverfahren umgesetzt würde.

Im Hinblick auf die künftige technologische Entwicklung wird in der Folgenabschätzung darauf hingewiesen, dass die in der Richtlinie enthaltene Verpflichtung zur Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung bereits für autonome und halbautonome Fahrzeuge gilt. Das wichtigste Anliegen besteht darin, Opfer von Unfällen mit autonomen Fahrzeugen, die in der EU am Straßenverkehr teilnehmen, stets zu schützen und zu entschädigen. Eine Reihe von Unfällen, die durch autonome (und halbautonome) Fahrzeuge verursacht wurden, zeigen, dass die EU-Bürger im Falle eines Unfalls geschützt werden müssen. Außerdem wird in der Folgenabschätzung festgestellt, dass neue Kraftfahrzeugtypen, wie Elektrofahrräder, Segways und Elektroroller bereits in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Die Nutzung dieser neuen Typen von Elektrofahrzeugen im Verkehr kann zu Unfällen führen, deren Opfer geschützt und zügig entschädigt werden müssen. Allerdings sieht die geltende Richtlinie auch vor, dass die Mitgliedstaaten solche Fahrzeuge von der Kfz-Haftpflichtversicherung ausnehmen können, wenn sie dies für erforderlich halten. Bei der öffentlichen Konsultation riefen mehrere Verbände der Elektro-Fahrradindustrie dazu auf, solche Fahrzeuge von der Richtlinie auszunehmen, da die Einführung von Elektrofahrrädern gebremst werden könnte, wenn eine Haftpflichtversicherung verlangt wird. Dies wird angesichts der Befugnis der Mitgliedstaaten, elektrische Fahrräder oder andere neue Elektrofahrzeuge freizustellen, nicht für erforderlich gehalten. In diesem Fall würden die nationalen Garantiefonds die Kosten für die Entschädigung der Opfer von Unfällen tragen, die von diesen neuen Fahrzeugtypen verursacht werden. Damit ist das höchste Schutzniveau für Opfer gegeben, ohne dass zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich wären.

In der Folgenabschätzung wurden für jedes der ermittelten Probleme mehrere Handlungsoptionen analysiert:

Da es die Richtlinie bereits gibt, wurde die Option einer unveränderten Richtlinie in allen Fällen als Basisszenario zugrunde gelegt. Neben dem Basisszenario wurden in der Folgenabschätzung eine Reihe weiterer möglicher Optionen analysiert.

Für den Fall der Insolvenz von Versicherern, die in der Richtlinie derzeit noch nicht behandelt wird, wurde als zweite Option geprüft, die Zuständigkeit für die erste Entschädigung der Opfer, nicht aber die endgültige Zuständigkeit festzulegen. Eine dritte Möglichkeit bestünde darin, die Zuständigkeit für die erste Entschädigung dem Mitgliedstaat, in dem das Opfer seinen Wohnsitz hat, zuzuweisen, während für die endgültige Entschädigung der Mitgliedstaat der Niederlassung des insolventen Versicherers zuständig ist. Bei der Folgenabschätzung wurde die dritte Option als bevorzugte Option gewählt, da sie nicht nur eine rasche Entschädigung der Geschädigten gewährleisten, sondern auch den Versicherern, den nationalen Entschädigungsstellen und den Versicherungsnehmern mehr Rechtssicherheit in Bezug auf die erste und auf die endgültige Regulierung von Unfallschäden bieten und dadurch die Notwendigkeit von Gerichtsverfahren verringern würde.

Hinsichtlich der Mindestdeckungssummen bestand neben dem Basisszenario eine zweite Option darin, die Deckungssummen auf dem höchsten in den Mitgliedstaaten derzeit geltenden obligatorischen Mindestniveau anzugleichen. Als dritte Option wurde die Möglichkeit geprüft, höhere obligatorische Deckungssummen für größere Fahrzeuge wie Lastkraftwagen und Busse vorzuschreiben. Bei der Folgenabschätzung wurde die zweite Option als bevorzugte Option ermittelt, da sie den gleichen Mindestschutz der Opfer in der gesamten EU gewährleistet und es keine ausreichenden Belege gibt, die für die dritte Option sprechen.

Bei den Bescheinigungen des Schadenverlaufs bestand die zweite Option neben dem Basisszenario darin, eine Empfehlung zur Behandlung dieser Bescheinigungen an die Mitgliedstaaten zu richten. Eine dritte Möglichkeit bestand darin, das Muster für die Bescheinigungen des Schadenverlaufs ohne Vorgaben für eine obligatorische Behandlung durch die Versicherer zu harmonisieren, um die Authentifizierung für die Zwecke der Betrugsbekämpfung zu erleichtern. Bei einer vierten Option würde den Versicherern ein Diskriminierungsverbot bei der Behandlung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs, die durch Versicherer in anderen Mitgliedstaaten ausgestellt werden, auferlegt und Transparenz bezüglich der Verwendung der Bescheinigungen verlangt. Die Folgenabschätzung kam zu dem Schluss, dass diese Option die bevorzugte Option sei, da sie nicht nur die Standardisierung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs erleichtern, sondern auch eine Gleichbehandlung des Schadenverlaufs zwischen inländischen und grenzüberschreitend reisenden Versicherungsnehmern gewährleisten würde.

Hinsichtlich des Fahrens ohne Versicherungsschutz besteht neben dem Basisszenario eine zweite Option darin, (derzeit verbotene) nicht störende Versicherungskontrollen der Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis zu genehmigen. Als dritte Möglichkeit wurde geprüft, nicht störende Versicherungskontrollen an der Grenze zwingend vorzuschreiben. Bei der dritten Option wird im Vergleich zur zweiten Option ein höheres Potenzial zur Verringerung des Fahrens ohne Versicherungsschutz erkannt. Allerdings kam die Folgenabschätzung zu dem Ergebnis, dass bei der dritten Option in vielen Mitgliedstaaten die Kosten gegenüber den Vorteilen überwiegen könnten, da dieses Problem in der EU je nach Land unterschiedlichen Umfang hat. Deshalb ist die zweite Option (freiwillige nicht störende Kontrollen) laut Folgenabschätzung die bevorzugte Option.

Was den Anwendungsbereich der Richtlinie betrifft, so wird in einem Anhang der Folgenabschätzung erläutert, dass die Rechtsprechung des EuGH durch Definition des Begriffs „Verwendung eines Fahrzeugs“ kodifiziert wird, da von den Interessenträgern keine Nachweise dafür geliefert wurden, dass der in der Rechtsprechung definierte Anwendungsbereich zu übermäßigen Kosten führen würde. Einige Mitgliedstaaten schreiben in Übereinstimmung mit der ständigen Rechtsprechung bereits eine Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung ohne übermäßig hohe Versicherungsprämien vor, auch bei Motorsportveranstaltungen.

Der Vorschlag wird keine signifikanten Auswirkungen auf die Umwelt haben, da die vorgeschlagenen Änderungen keine Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen haben werden.

Es wird nicht erwartet, dass der Vorschlag außer den bereits beschriebenen Vorteilen weitere signifikante soziale Auswirkungen hat. Die vorgeschlagenen Änderungen zielen darauf ab, das Fahren ohne Versicherungsschutz zu bekämpfen, die Kfz-Versicherungsprämien zu senken und den Schutz der Opfer von Kraftfahrzeugunfällen zu verbessern, was potenziell allen EU-Bürgern zugute kommt. Durch den Vorschlag wird die Gefahr eines starken Anstiegs der Kfz-Prämien vermieden. Die vorgeschlagenen Maßnahmen für die Mindestdeckung führen lediglich zu einer Angleichung der Mindestdeckungssummen, um in allen Mitgliedstaaten den gleichen Mindestschutz zu gewährleisten.

Der Vorschlag hat keine spezifischen Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen – außer in ihrer Eigenschaft als Versicherungsnehmer einer Kfz-Versicherung. KMU und Kleinstunternehmen werden als Betreiber von Fahrzeugen betroffen sein, für die eine Versicherung abgeschlossen werden muss. In Mitgliedstaaten, in denen die Mindestdeckungssummen leicht nach oben korrigiert werden, sind für Versicherungsnehmer,

einschließlich KMU und Kleinunternehmen, geringfügige Erhöhungen der Versicherungsprämien möglich.

- **Grundrechte**

Der Vorschlag steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, insbesondere dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8 der Charta), dem Eigentumsrecht (Artikel 17 der Charta) und dem Grundsatz der Gleichheit von Frauen und Männern (Artikel 23 der Charta). Er leistet zudem einen Beitrag zu den Zielen von Artikel 16 der Charta über die unternehmerische Freiheit, Artikel 38 der Charta über die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus und Artikel 45 der Charta über Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit der Bürger.

## **REFIT**

Der Vorschlag steht im Einklang mit den Zielen der Vereinfachung und Kostensenkung. Bei Insolvenz von Versicherern würden weniger Prozesskosten anfallen, da in der Richtlinie die Rollen für die erste Entschädigung des Opfers und für die endgültige Regulierung von Unfallschäden eindeutig festgelegt würden. Darüber hinaus könnte die Verringerung des Risikos des Fahrens ohne Versicherungsschutz durch nicht störende Kontrollen zu einer Verringerung der Forderungen gegenüber Entschädigungsstellen und niedrigeren Beiträgen für die Versicherer führen. Durch die stärkere Vereinheitlichung der Bescheinigungen des Schadenverlaufs würde zudem die Echtheitsprüfung der von ausländischen Versicherern ausgestellten Bescheinigungen vereinfacht. Der Vorschlag enthält keine neuen Berichtspflichten für die Behörden.

## **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

Der Vorschlag könnte sich auf die nationalen Haushalte derjenigen Mitgliedstaaten auswirken, die der Option folgen, an der Grenze nicht störende Versicherungskontrollen von Fahrzeugen vorzunehmen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben, da dies die Nutzung von Techniken der automatischen Nummernschilderkennung und einen Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten über den Versicherungsstatus von Fahrzeugen erfordern würde.

Zudem müssen die Mitgliedstaaten eine Stelle benennen, die im Falle der grenzüberschreitenden Insolvenz eines Versicherers für die Entschädigung der Opfer zuständig ist, doch wird davon ausgegangen, dass mit dieser zusätzlichen Aufgabe eine bereits bestehende Stelle betraut werden könnte (entweder ein allgemeiner Garantiefonds oder der nationale Garantiefonds für Unfälle, die durch nicht versicherte oder nicht ermittelte Fahrzeuge verursacht werden). Die Kosten werden durch Beiträge der Versicherungsunternehmen gedeckt.

## **5. SONSTIGE ELEMENTE**

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Kommission wird die Umsetzung der Maßnahme in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten beobachten. Fünf Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist wird die

Kommission eine Bewertung dieser Richtlinie vorlegen. Bei der Bewertung werden die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und der Mehrwert des Vorschlags bewertet, einschließlich etwaiger erheblicher Auswirkungen auf die Unternehmen.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Um das Ziel dieses Vorschlags zu verwirklichen und potenzielle Schlupflöcher sowie Unstimmigkeiten bei der Umsetzung in das nationale Recht der Mitgliedstaaten zu vermeiden, werden erläuternde Dokumente erforderlich sein, die bei der Umsetzung helfen und eine wirksame Überprüfung ermöglichen. Deshalb ist es gerechtfertigt, dass die Mitgliedstaaten zusätzlich zur Mitteilung ihrer Umsetzungsmaßnahmen erläuternde Dokumente, z. B. in Form einer Entsprechungstabelle, übermitteln müssen.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Artikel 1 des Vorschlags ändert die Richtlinie. Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich die nachstehenden Verweise auf die geänderten oder neuen Artikel der Richtlinie.

In Artikel 1 wird der Begriff „Verwendung eines Fahrzeugs“ eingeführt, um den Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 14. September 2014 (Vnuk, C-162/13), vom 28. November 2017 (Rodrigues de Andrade, C-514/16) und vom 20. Dezember 2017 (Torreiro, C-334/16) Rechnung zu tragen. Der Gerichtshof hat in seinen Urteilen insbesondere klargestellt, dass Kraftfahrzeuge, unabhängig von ihren jeweiligen Merkmalen in der Regel als Beförderungsmittel eingesetzt werden und dass die Verwendung eines solchen Fahrzeugs jede Verwendung umfasst, 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.

Zur Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherungsschutz werden die Mitgliedstaaten durch eine Änderung von Artikel 4 dazu ermächtigt, Fahrzeuge, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben, und Fahrzeuge, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines Drittlandes haben und aus dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaats in das Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats einreisen, Versicherungskontrollen zu unterziehen, sofern diese nicht diskriminierend, notwendig und verhältnismäßig sind, im Rahmen einer allgemeinen Kontrollregelung im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats durchgeführt werden und kein Anhalten des Fahrzeugs erfordern. Diese Kontrollen müssen in Einklang mit der Verordnung 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr erfolgen.

Folgende Änderungen dienen der Gewährleistung eines einheitlichen Mindestschutzes der Opfer von Kraftfahrzeugunfällen auf EU-Ebene:

- Artikel 9 Absatz 1 wird geändert, um die obligatorischen Mindestdeckungssummen für Opfer, unbeschadet jeglicher von den Mitgliedstaaten bereits vorgeschriebener höherer Deckungssummen, EU-weit zu harmonisieren;
- Artikel 9 Absatz 2 wird geändert und der Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte übertragen, um die harmonisierten Mindestdeckungssummen für Opfer alle fünf Jahre an die Inflation anzupassen.

Um Opfer im Falle der Insolvenz oder Liquidation oder der mangelnden Bereitschaft zur Mitarbeit eines Versicherers zu schützen, sieht der neue Artikel 10a insbesondere Folgendes vor:

- Jeder Mitgliedstaat errichtet oder benennt eine Stelle, die Entschädigung für Sachschäden oder Personenschäden leistet, die von einem Fahrzeug verursacht wurden, dessen Versicherer sich im Konkurs oder in einem Liquidationsverfahren befindet, oder wenn der 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;

- Geschädigte werden durch die einschlägige Stelle des Wohnsitzmitgliedstaats entschädigt;

- diese Stelle kann sich die Entschädigung von der Stelle des Mitgliedstaats erstatten lassen, in dem das Versicherungsunternehmen, das die Versicherungspolice ausgestellt hat, niedergelassen ist (letztere Stelle trägt die endgültige Verantwortung);

- der Kommission wird die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte übertragen, in denen die verfahrenstechnischen Aufgaben und Pflichten der gemäß Artikel 10a errichteten oder betrauten Stellen in Bezug auf die Erstattung festgelegt werden.

Artikel 16 wird in Bezug auf die Bescheinigungen des Schadenverlaufs folgt geändert, um

- die Bescheinigungen über erfolgreiche Haftungsansprüche Dritter gegenüber dem Versicherungsnehmer der letzten fünf Jahre zu harmonisieren. Diese Bescheinigungen basieren auf einem standardisierten Modell, das die Europäische Kommission durch einen Durchführungsrechtsakt annimmt;

- eine von der Staatsangehörigkeit oder dem früheren Aufenthaltsmitgliedstaat des Bürgers unabhängige, diskriminierungsfreie Behandlung des Schadenverlaufs durch Versicherungsunternehmen zu gewährleisten.

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**

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —  
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>14</sup>,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung (Kfz-Haftpflichtversicherung) ist für die europäischen Bürger - sowohl für die Versicherungsnehmer als auch mögliche Opfer von Verkehrsunfällen - von besonderer Bedeutung. Sie ist auch für die Versicherungsunternehmen von erheblichem Interesse, da ein wichtiges Segment Teil des Schadenversicherungsgeschäfts in der Union auf die Kfz-Haftpflichtversicherung entfällt. Die Kfz-Haftpflichtversicherung wirkt sich auch auf den freien Personen-, Waren- und Kraftfahrzeugverkehr aus. Die Stärkung und Konsolidierung des Binnenmarktes für Kfz-Haftpflichtversicherungen sollte daher ein Hauptziel der Unionsmaßnahmen im Finanzdienstleistungsbereich sein.
- (2) Die Kommission hat die Richtlinie 2009/103/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>15</sup> einer Bewertung unterzogen und dabei u. a. ihre Wirksamkeit und die Kohärenz mit anderen Politikbereichen der Union geprüft. Die Bewertung ergab, dass die Richtlinie 2009/103/EG insgesamt gut funktioniert und in den meisten Aspekten nicht geändert werden muss. Es wurden jedoch vier Bereiche ermittelt, in denen gezielte Änderungen angebracht wären. Dies betrifft die Entschädigung von Unfallopfern bei Insolvenz eines Versicherungsunternehmens, die obligatorischen Mindestdeckungssummen, Versicherungskontrollen von Fahrzeugen durch die Mitgliedstaaten und die Verwendung der Bescheinigungen des Schadenverlaufs des Versicherungsnehmers durch ein neues Versicherungsunternehmen.

---

<sup>14</sup> ABl. C vom , S. .

<sup>15</sup> Richtlinie 2009/103/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht (ABl. L 263 vom 7.10.2009, S. 11).

- (3) Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in jüngsten Entscheidungen, insbesondere in den Rechtssachen Vnuk<sup>16</sup>, Rodrigues de Andrade<sup>17</sup> und Torreiro<sup>18</sup>, die Bedeutung des Begriffs „Verwendung eines Fahrzeugs“ klargestellt. Der Gerichtshof hat dabei insbesondere klargestellt, dass Kraftfahrzeuge, unabhängig von den Merkmalen des Fahrzeugs, in der Regel als Beförderungsmittel eingesetzt werden sollen und dass die Verwendung eines solchen Fahrzeugs jede Verwendung umfasst, 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. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte die Rechtsprechung in der Richtlinie 2009/103/EG durch Aufnahme einer Definition des Begriffs „Verwendung eines Fahrzeugs“ ihren Niederschlag finden.
- (4) Die Mitgliedstaaten sollten bei Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben, und bei Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines Drittlandes haben und aus dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaats in ihr Gebiet einreisen, derzeit auf eine Versicherungskontrolle verzichten. Neue technische Entwicklungen ermöglichen Versicherungskontrollen von Fahrzeugen, ohne diese anzuhalten, und somit ohne Beeinträchtigung des freien Personenverkehrs. Daher ist es angezeigt, solche Kontrollen der Kraftfahrzeugversicherung zuzulassen, sofern sie nicht diskriminierend, notwendig und verhältnismäßig sind, im Rahmen einer allgemeinen Kontrollregelung im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats durchgeführt werden und kein Anhalten des Fahrzeugs erfordern.
- (5) Mitgliedstaaten, die sich für die Einführung eines Systems entscheiden, bei dem personenbezogene Daten verarbeitet werden, die anschließend mit anderen Mitgliedstaaten ausgetauscht werden können, z. B. bei der Nummernschilderkennung gewonnene Daten, müssen in ihrem Recht die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherungsschutz zulassen, gleichzeitig aber geeignete Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der betroffenen Person treffen. Für die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherungsschutz gelten die Bestimmungen der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>19</sup>. Die Mitgliedstaaten sollten in ihren Rechtsvorschriften insbesondere den genauen Zweck nennen, auf die einschlägige Rechtsgrundlage verweisen, die einschlägigen Sicherheitsanforderungen einhalten, die Grundsätze der Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Zweckbegrenzung befolgen und eine angemessene Speicherfrist für die Daten festlegen. Darüber hinaus sollte in allen Datenverarbeitungssystemen, die unter den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten entwickelt und verwendet werden, der Grundsatz des Schutzes personenbezogener Daten in der technischen Auslegung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen gewährleistet sein.
- (6) In der Richtlinie 2009/103/EG sind derzeit unterschiedliche Stichtage für die regelmäßige Neuberechnung der Mindestdeckungssummen in den Mitgliedstaaten

---

<sup>16</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 4. Dezember 2014, Vnuk, C-162/13, ECLI:EU:C:2014:2146.

<sup>17</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 28. November 2017, Rodrigues de Andrade, C-514/16, ECLI:EU:C:2017:908.

<sup>18</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 20. Dezember 2017, Torreiro, C-334/16, ECLI:EU:C:2017:1007.

<sup>19</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).



festgelegt, was dazu führt, dass die Mindestdeckungssummen nicht in allen Mitgliedstaaten gleich sind. Um in der gesamten Union den gleichen Mindestschutz für Geschädigte zu gewährleisten, sollten diese Mindestbeträge harmonisiert werden, und sollten eine einheitliche Überprüfungs Klausel mit dem von Eurostat veröffentlichten harmonisierten Verbraucherpreisindex als Richtwert sowie Verfahrensregeln für eine solche Überprüfung eingeführt und ein einheitlicher Zeitrahmen festgelegt werden.

- (7) Ein wirksamer und effizienter Schutz der Opfer von Verkehrsunfällen muss gewährleisten, dass Opfer für entstandene Personen- oder Sachschäden stets entschädigt werden, egal, ob das Versicherungsunternehmen des Unfallverursachers zahlungsfähig ist oder nicht. Die Mitgliedstaaten sollten daher eine Stelle errichten oder benennen, bei der Geschädigte, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet haben, eine erste Entschädigung erhalten und die sich diese Entschädigung später von der Stelle, die im Mitgliedstaat der Niederlassung des Versicherungsunternehmens, das die Police des Fahrzeugs der haftpflichtigen Partei ausgestellt hat, für denselben Zweck errichtet oder benannt wurde, erstatten lassen kann. Um die Stellung von Parallelansprüchen zu vermeiden, sollte es Opfern von Verkehrsunfällen nicht gestattet sein, einen Schadenersatzanspruch bei dieser Stelle geltend zu machen, wenn sie ihre Forderung bereits gestellt oder gerichtliche Schritte gegen das betreffende Versicherungsunternehmen eingeleitet haben und die Forderung noch geprüft wird oder die gerichtlichen Schritte noch anhängig sind.
- (8) Die Bescheinigungen des Schadenverlaufs von Versicherungsnehmern, die neue Versicherungsverträge bei Versicherungsunternehmen abschließen wollen, sollten leicht authentifiziert werden können, um die Anerkennung eines solchen Schadenverlaufs beim Abschluss einer neuen Versicherungspolice zu erleichtern. Um die Überprüfung und Authentifizierung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs zu vereinfachen, ist es wichtig, dass Inhalt und Format solcher Bescheinigungen des Schadenverlaufs in allen Mitgliedstaaten gleich sind. Ferner sollten Versicherer, die bei der Festsetzung der Prämien von Kraftfahrzeugversicherungen Bescheinigungen des Schadenverlaufs berücksichtigen, nicht nach Staatsangehörigkeit oder allein nach dem vorherigen Wohnsitzstaat des Versicherungsnehmers differenzieren. Damit die Mitgliedstaaten prüfen können, wie Versicherungsunternehmen mit Bescheinigungen des Schadenverlaufs umgehen, sollten die Versicherungsunternehmen ihre Politik für die Verwendung solcher Bescheinigungen bei der Berechnung der Prämien offenlegen.
- (9) Zur Gewährleistung einheitlicher Bedingungen für die Umsetzung dieser Richtlinie sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse in Bezug auf Inhalt und Form der Bescheinigungen des Schadenverlaufs übertragen werden. Diese Durchführungsbefugnisse sollten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>20</sup> ausgeübt werden.
- (10) Um sicherzustellen, dass die Mindestdeckungssummen der Entwicklung der wirtschaftlichen Realität folgen (und nicht mit der Zeit an Wert verlieren), sollte der Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte gemäß Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu erlassen, um die Mindestdeckungssummen der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung an die sich

---

<sup>20</sup> Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

wandelnde wirtschaftliche Realität anzupassen und um im Hinblick auf die Erstattung die verfahrenstechnischen Aufgaben und Pflichten der Stellen festzulegen, die errichtet werden, um Entschädigung zu leisten, oder mit der Aufgabe betraut werden, Entschädigung gemäß Artikel 10a zu leisten. Es ist von besonderer Bedeutung, dass die Kommission im Zuge ihrer Vorbereitungsarbeit angemessene Konsultationen, auch auf der Ebene von Sachverständigen, durchführt und dass diese Konsultationen mit den Grundsätzen in Einklang stehen, die in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 niedergelegt wurden. Um insbesondere für eine gleichberechtigte Beteiligung an der Vorbereitung delegierter Rechtsakte zu sorgen, erhalten das Europäische Parlament und der Rat alle Dokumente zur gleichen Zeit wie die Sachverständigen der Mitgliedstaaten, und haben ihre Sachverständigen systematisch Zugang zu den Sitzungen der Sachverständigengruppen der Kommission, die mit der Vorbereitung der delegierten Rechtsakte befasst sind.

- (11) Die Europäische Kommission sollte im Rahmen der Bewertung der Funktionsweise der Richtlinie die Anwendung der Richtlinie überwachen und dabei die Zahl der Opfer, die Höhe der aufgrund von Zahlungsverzögerungen nach grenzüberschreitenden Insolvenzfällen ausstehenden Forderungen, die Höhe der Mindestdeckungssummen in den Mitgliedstaaten, die Höhe der Ansprüche aufgrund Fahrens ohne Versicherungsschutz im grenzüberschreitenden Verkehr und die Zahl der Beschwerden im Zusammenhang mit Bescheinigungen des Schadenverlaufs berücksichtigen.
- (12) Da die Ziele dieser Richtlinie, insbesondere die Gewährleistung des gleichen Mindestschutzes der Opfer von Verkehrsunfällen in der gesamten Union und des Schutzes der Opfer im Falle der Insolvenz von Versicherungsunternehmen, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern wegen ihrer Auswirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (13) Gemäß der Gemeinsamen Politischen Erklärung der Mitgliedstaaten und der Kommission vom 28. September 2011 zu erläuternden Dokumenten<sup>21</sup> haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, in begründeten Fällen zusätzlich zur Mitteilung ihrer Umsetzungsmaßnahmen ein oder mehrere Dokumente zu übermitteln, in denen der Zusammenhang zwischen den Bestandteilen einer Richtlinie und den entsprechenden Teilen nationaler Umsetzungsinstrumente erläutert wird. In Bezug auf diese Richtlinie hält der Gesetzgeber die Übermittlung derartiger Dokumente für gerechtfertigt.
- (14) Die Richtlinie 2009/103/EG sollte daher entsprechend geändert werden –

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

#### *Artikel 1*

Die Richtlinie 2009/103/EG wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 1 wird folgende Nummer 1a eingefügt:

---

<sup>21</sup> ABl. C 369 vom 17.12.2011, S. 14.

„1a. „Verwendung eines Fahrzeugs“ jede Verwendung eines in der Regel zur Verwendung als Beförderungsmittel bestimmten Fahrzeugs, die seiner normalen Funktion entspricht, und zwar unabhängig von den Merkmalen des Fahrzeugs, dem Gelände, auf dem das Kraftfahrzeug verwendet wird, und der Tatsache, ob es sich in Bewegung befindet oder nicht;“;

2. Artikel 4 erhält folgende Fassung:

„Artikel 4

**Kontrolle der Haftpflichtversicherung**

(1) Die Mitgliedstaaten verzichten auf eine Kontrolle der Haftpflichtversicherung bei Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben, und bei Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines Drittlandes haben und aus dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaats in ihr Gebiet einreisen.

Sie können jedoch solche Kontrollen der Versicherung unter der Voraussetzung vornehmen, dass diese im Hinblick auf das angestrebte Ziel nicht diskriminierend, notwendig und verhältnismäßig sind, und

a) im Rahmen einer nicht ausschließlich der Überprüfung des Versicherungsschutzes dienenden Kontrolle stattfinden oder

b) im Rahmen einer allgemeinen Kontrollregelung im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats stattfinden und kein Anhalten des Fahrzeugs erfordern.

(2) Abhängig vom Recht des Mitgliedstaats, dem der Kontrolleur unterliegt, können personenbezogene Daten verarbeitet werden, wenn dies zur Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherungsschutz von Fahrzeugen erforderlich ist, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem Mitgliedstaat unterwegs sind, in dem sie ihren gewöhnlichen Standort nach Artikel 1 haben. Die entsprechenden Rechtsvorschriften müssen mit der Verordnung (EU) Nr. 2016/679\* im Einklang stehen und geeignete Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der betroffenen Person vorsehen.

---

\* Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.“;

3. Artikel 9 erhält folgende Fassung:

„(1) Unbeschadet höherer Deckungssummen, die von den Mitgliedstaaten gegebenenfalls vorgeschrieben werden, schreibt jeder Mitgliedstaat die in Artikel 3 genannte Pflichtversicherung für folgende Mindestbeträge vor:

a) für Personenschäden: 6 070 000 EUR je Unfall, ungeachtet der Anzahl der Geschädigten, oder 1 220 000 EUR je Unfallopfer;

b) für Sachschäden ungeachtet der Anzahl der Geschädigten 1 220 000 EUR je Schadensfall.

Für Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben, werden die Mindestbeträge durch Anwendung des am [*Publications Office – set the date of entry in force of this Directive*] geltenden Wechselkurses der im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten Umrechnungskurse in ihre Landeswährung umgerechnet.

(2) Alle fünf Jahre ab dem [Datum des Inkrafttretens dieser Richtlinie] überprüft die Kommission die in Absatz 1 genannten Beträge anhand des gemäß der Verordnung (EU) 2016/792 des Europäischen Parlaments und des Rates\*\* festgelegten Harmonisierten Verbraucherpreisindexes (HVPI).

Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 28b delegierte Rechtsakte zur Anpassung dieser Beträge an den HVPI innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf eines jeden Fünfjahreszeitraums zu erlassen.

Für Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben, werden die Beträge durch Anwendung des zum Datum der Berechnung der neuen Mindestbeträge geltenden Wechselkurses der im Amtsblatt der Europäischen Union vom veröffentlichten Umrechnungskurse in ihre Landeswährung umgerechnet.“

\*\* Verordnung (EU) 2016/792 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über harmonisierte Verbraucherpreisindizes und den Häuserpreisindex sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2494/95 des Rates (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 11).

4. Folgender Artikel 10 a wird eingefügt:

„Artikel 10 a

#### **Schutz von Geschädigten bei Insolvenz oder mangelnder Mitarbeit eines Versicherungsunternehmens**

(1) Die Mitgliedstaaten errichten eine Stelle oder betrauen eine Stelle mit der Aufgabe, Geschädigte, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet haben, mindestens bis zu den in Artikel 9 Absatz 1 genannten Mindestbeträgen für Personen- oder Sachschäden zu entschädigen, die durch Fahrzeuge verursacht worden sind, deren Versicherungsunternehmen sich in einer der folgenden Situationen befindet:

- a) Das Versicherungsunternehmen ist Gegenstand eines Konkursverfahrens;
- b) das Versicherungsunternehmen unterliegt einem Liquidationsverfahren im Sinne von Artikel 268 Buchstabe d der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates\*\*\*;
- c) das Versicherungsunternehmen oder sein Schadenregulierungsbeauftragter hat innerhalb von drei Monaten nach dem Tag, an dem der Geschädigte bei diesem Versicherungsunternehmen seinen Anspruch auf Entschädigung geltend gemacht hat, keine mit Gründen versehene Antwort auf die im Schadenersatzanspruch angeführten Punkte geliefert.

(2) Die Geschädigten können gegenüber der in Absatz 1 genannten Stelle keinen Anspruch geltend machen, wenn sie einen Antrag direkt bei dem Versicherungsunternehmen gestellt haben oder wenn sie unmittelbar gegen das Versicherungsunternehmen gerichtliche Schritte eingeleitet haben und der Antrag oder die gerichtlichen Schritte noch anhängig sind.

(3) Die in Absatz 1 genannte Stelle erteilt innerhalb von zwei Monaten nach dem Tag, an dem der Geschädigte seinen Antrag auf Schadenersatz gestellt hat, eine Antwort auf diesen Antrag.

(4) Hat der Geschädigte seinen Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem Mitgliedstaat der Niederlassung des in Absatz 1 genannten Versicherungsunternehmens, so hat die in Absatz 1 genannte Stelle, die den Geschädigten in seinem Wohnsitzstaat entschädigt hat, gegenüber der in Absatz 1 genannten Stelle im Mitgliedstaat der Niederlassung des Versicherungsunternehmens, das die Versicherungspolice des Haftpflichtigen ausgestellt hat, Anspruch auf Erstattung des als Entschädigung gezahlten Betrags.

(5) Die Absätze 1 bis 4 berühren nicht:

- a) das Recht der Mitgliedstaaten, die Entschädigung durch die in Absatz 1 genannte Stelle als subsidiär oder nicht subsidiär zu betrachten;
- b) das Recht der Mitgliedstaaten, Vorkehrungen für die Begleichung von Ansprüchen bezüglich desselben Unfalls zu treffen zwischen
  - i) der in Absatz 1 genannten Stelle;
  - ii) dem/den für den Unfall Haftpflichtige(n);
  - iii) anderen Versicherungsunternehmen oder Einrichtungen der sozialen Sicherheit, die zur Entschädigung des Geschädigten verpflichtet sind.

(6) Die Mitgliedstaaten werden es der in Absatz 1 genannten Stelle nicht gestatten, die Zahlung von Schadenersatz von anderen als den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen abhängig zu machen, insbesondere nicht von der Anforderung eines durch den Geschädigten zu erbringenden Nachweises, dass der Unfallverursacher zahlungsunfähig ist oder die Zahlung verweigert.

(7) Der Kommission wird die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß dem Verfahren nach Artikel 28b übertragen, um die verfahrenstechnischen Aufgaben und Pflichten der gemäß Artikel 10a errichteten oder betrauten Stellen in Bezug auf die Erstattung festzulegen.“

---

\*\*\* Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) (ABl. L 335 vom 17.12.2009, S. 1).“

5. Artikel 16 wird wie folgt geändert:

a) In Unterabsatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Sie verwenden hierfür das Muster für die Bescheinigungen des Schadenverlaufs.“

b) Folgende Unterabsätze werden angefügt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Versicherungsunternehmen oder in Unterabsatz 2 genannte Stellen bei der Berücksichtigung der von anderen Versicherungsunternehmen oder anderen als den in Unterabsatz 2 genannten Stellen ausgestellten Bescheinigungen des Schadenverlaufs Versicherungsnehmer nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder allein aufgrund ihres früheren Wohnsitzmitgliedstaats in diskriminierender Weise behandeln oder ihre Prämien erhöhen.

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Versicherungsunternehmen ihre Politik für die Berücksichtigung solcher Bescheinigungen bei der Berechnung der Prämien offenlegen.

Der Kommission wird die Befugnis übertragen, Durchführungsrechtsakte gemäß Artikel 28a Absatz 2 zu erlassen, in denen Inhalt und Form der in Unterabsatz 2 genannten Bescheinigungen des Schadenverlaufs festgelegt werden. Diese Bescheinigungen müssen alle folgenden Angaben enthalten:

- a) die Identität des Versicherungsunternehmens, das die Bescheinigung des Schadenverlaufs ausstellt;
- b) die Identität des Versicherungsnehmers;
- c) das versicherte Fahrzeug;
- d) die Versicherungszeit des versicherten Fahrzeugs;
- e) Anzahl und Wert der geltend gemachten Haftungsansprüche Dritter während des Zeitraums, auf den sich die Bescheinigung des Schadenverlaufs bezieht.“

6. Die folgenden Artikel 28a, 28b und 28c werden eingefügt:

*„Artikel 28a*

#### **Ausschussverfahren**

(1) Die Kommission wird von dem durch den Beschluss 2004/9/EG der Kommission\*\*\*\* eingesetzten Europäischen Ausschuss für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung unterstützt. Dieser Ausschuss ist ein Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates\*\*\*\*\*.

(2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

*Artikel 28b*

#### **Ausübung der Befugnisübertragung**

(1) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wird der Kommission unter den in diesem Artikel festgelegten Bedingungen übertragen.

(2) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 10a Absatz 7 wird der Kommission ab dem in Artikel 30 genannten Zeitpunkt auf unbestimmte Zeit übertragen.

(3) Die Befugnisübertragung gemäß Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 10a Absatz 7 kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Der Beschluss über den Widerruf beendet die Übertragung der in diesem Beschluss angegebenen Befugnis. Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union oder zu einem im Beschluss über den Widerruf angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von delegierten Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird von dem Beschluss über den Widerruf nicht berührt.

(4) Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.

(5) Ein delegierter Rechtsakt, der gemäß Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 10a Absatz 7 erlassen wurde, tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert.

### *Artikel 28c*

#### **Bewertung**

Spätestens sieben Jahre nach dem Zeitpunkt der Umsetzung dieser Richtlinie wird diese einer Bewertung unterzogen. Die Kommission übermittelt die Schlussfolgerungen dieser Bewertung zusammen mit ihren Bemerkungen dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss.

---

\*\*\*\* Beschluss 2004/9/EG der Kommission vom 5. November 2003 zur Einsetzung des Europäischen Ausschusses für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (ABl. L 3 vom 7.1.2004, S. 34).

\*\*\*\*\* Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).“.

### *Artikel 2*

#### **Umsetzung**

Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen spätestens am [PO: Please insert date 12 months after the date of entry into force] die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Sie wenden diese Rechtsvorschriften ab dem [PO: Please insert date 12 months after the date of entry into force] an.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten nationalen Vorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

### *Artikel 3*

#### **Inkrafttreten**

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

*Artikel 4*

**Adressaten**

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Europäischen Parlaments  
Der Präsident*

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*



Brüssel, den 24.5.2018  
SWD(2018) 248 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

*Begleitunterlage 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} - {SEC(2018) 248 final} - {SWD(2018) 247 final}

<b>Zusammenfassung</b>
Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission für eine Änderung der Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie
<b>A. Handlungsbedarf</b>
<b>Warum? Um welche Problematik geht es?</b>
<p>Eine Bewertung der Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie, die im Jahr 1972 angenommen und danach mehrfach geändert wurde, führte zum Schluss, dass die Richtlinie zwar im Allgemeinen gut funktioniere, ihre Wirksamkeit aber unter zwei Aspekten leide:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>Unzureichender Schutz der Opfer von Kraftfahrzeugunfällen.</u> Hier spielen zwei Faktoren eine Rolle: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Wird ein Kfz-Versicherer zahlungsunfähig, ehe die Ansprüche seiner Versicherungsnehmer beglichen sind, gibt es auf EU-Ebene keine Vorschriften, die eine rasche Zahlung an die Opfer gewährleisten, insbesondere wenn der Versicherer im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs eine grenzüberschreitende Versicherungsleistung erbringt. In jüngsten Fällen solcher Insolvenzen kam es zu erheblichen Verzögerungen bei der Entschädigung der Opfer.</li> <li>○ Die in der Richtlinie seit dem Jahr 2005 festgelegten Mindestdeckungssummen der Kfz-Versicherung erreichen wegen mittlerweile nicht mehr angemessener unterschiedlicher Bezugszeiträume für verschiedene Mitgliedstaaten nicht überall die gleiche Höhe.</li> </ul> </li> <li>2. <u>Unterschiedliche Behandlung und Fahren ohne Versicherungsschutz mit negativen Folgen für die Versicherungsnehmer.</u> Auch hier spielen zwei Faktoren eine Rolle: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Verlegt ein Versicherungsnehmer seinen Wohnsitz in einen anderen EU-Mitgliedstaat, wird der Schadenverlauf (mit Bonus für keine Schäden oder einem „Bonus-Malus-System“) von den Kraftfahrzeugversicherern im neuen Wohnsitzmitgliedstaat nicht immer berücksichtigt.</li> <li>○ Der hohe Anteil des Fahrens ohne Versicherungsschutz führt zu höheren Versicherungsprämien für die Versicherungsnehmer (in solchen Fällen leisten Garantiefonds die Entschädigung der Opfer, werden jedoch durch eine Abgabe auf die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung finanziert, die sich auf die Versicherungsnehmer auswirkt).</li> </ul> </li> </ol> <p>Der Europäische Gerichtshof hat in jüngsten Urteilen wichtige Klarstellungen zur Bestätigung des Anwendungsbereichs der Richtlinie vorgenommen (d. h. für welche Fahrzeuge und welche Situationen gilt die obligatorische Kfz-Haftpflichtversicherung). Für dieses Thema wurde eine Kodifizierung der bestehenden Rechtsprechung vorgeschlagen; es ist daher nicht Gegenstand dieser Folgenabschätzung.</p>
<b>Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?</b>
Die Initiative soll ein hohes Schutzniveau für die Opfer von Kraftfahrzeugunfällen und eine faire Behandlung der Versicherungsnehmer gewährleisten, insbesondere solcher, die Grenzen zwischen Mitgliedstaaten überschreiten.
<b>Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?</b>
Die Richtlinie schützt die Opfer von Verkehrsunfällen in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihres Wohnsitzes und die inländischen Opfer eines Unfalls, der von einem Fahrer aus einem anderen Mitgliedstaat verursacht wurde. Die vorgesehenen Maßnahmen können nur auf EU-Ebene erlassen werden, da sie grenzüberschreitend aktive Versicherer, grenzüberschreitend reisende Kfz-Versicherungsnehmer und grenzüberschreitende Versicherungskontrollen von Fahrzeugen betreffen.
<b>B. Lösungen</b>
<b>Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?</b>
<p>Da es bereits eine Richtlinie gibt, wurde die Option einer unveränderten Richtlinie in allen Fällen als Basisszenario zugrunde gelegt. Das Basisszenario wurde in einer Reihe von EuGH-Urteilen zum Anwendungsbereich der Richtlinie weiter präzisiert; diese Präzisierungen werden in der Richtlinie kodifiziert. Für den Fall der Insolvenz von Versicherern, die in der Richtlinie derzeit noch nicht behandelt wird, wurde die Option, die Zuständigkeit für die erste Entschädigung der Opfer, nicht aber die endgültige Zuständigkeit festzulegen, verworfen. Bei der ausgewählten Option wird die Zuständigkeit für die erste Entschädigung dem Mitgliedstaat, in dem das Opfer seinen Wohnsitz hat, zugewiesen, während für die endgültige Entschädigung der Mitgliedstaat der Niederlassung des insolventen Versicherers zuständig ist.</p> <p>Hinsichtlich der Mindestdeckungssummen wurde die Option, höhere Mindestbeträge für größere Fahrzeuge wie Lastkraftwagen und Busse vorzuschreiben, verworfen. Die bevorzugte Option besteht darin, die</p>

Deckungssummen auf dem höchsten in den Mitgliedstaaten derzeit geltenden Mindestniveau anzugleichen. Hinsichtlich der Bescheinigungen des Schadenverlaufs wurde die Option, nur das Muster für die Bescheinigungen ohne jegliche Auflagen für deren Behandlung durch die Versicherer zu harmonisieren, verworfen. Bei der ausgewählten Option werden die Bescheinigungen des Schadenverlaufs harmonisiert und wird unabhängig vom Ursprungsmitgliedstaat des Versicherungsnehmers die gleiche Behandlung verlangt. Hinsichtlich des Fahrens ohne Versicherungsschutz wurde die Option, nicht störende Versicherungskontrollen an der Grenze zwingend vorzuschreiben, verworfen. Gewählt wurde die Option, solche (derzeit verbotenen) Versicherungskontrollen der Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis zu genehmigen.

### **Wer unterstützt welche Option?**

Eine EU-Initiative zur Gewährleistung rascher Entschädigungszahlungen an Opfer von Unfällen bei Insolvenz eines Kfz-Versicherers findet breite Unterstützung bei allen Kategorien von Interessenträgern, insbesondere wenn eine grenzübergreifende Dimension gegeben ist. Die Mehrheit der Interessenträger unterstützt die Option, bei der die finanzielle Verantwortung in solchen Fällen letztlich beim Mitgliedstaat der Niederlassung des betreffenden Kfz-Versicherers liegt.

Die Interessenträger unterstützen die Harmonisierung der Mindestdeckungssummen für die Kfz-Versicherung auf dem höheren Niveau, das in zahlreichen Mitgliedstaaten bereits gilt. Einige Verbraucherorganisationen unterstützen eine höhere Pflichtdeckung für größere Fahrzeuge wie Lastkraftwagen und Reisebusse, was von der Versicherungsbranche sowie Lkw- und Reisebus-Unternehmen jedoch abgelehnt wird, da es keine ausreichenden Nachweise zur Begründung einer solchen Maßnahme gäbe und höhere Versicherungskosten entstünden, die an die Endverbraucher weitergegeben würden.

Mehrere Einzelpersonen berichteten über ihre negativen Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Übertragung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs und forderten Maßnahmen, die gewährleisten, dass die Versicherer grenzüberschreitend reisende Bürger bei der Anerkennung ihrer Bescheinigungen des Schadenverlaufs nicht anders behandeln wie die Bewohner des betreffenden Mitgliedstaats. Die Versicherungsbranche sprach sich gegen verbindliche Verpflichtungen der Versicherer aus, da diese unverhältnismäßig seien. Einige Verbraucherverbände befürworteten jedoch eine Harmonisierung der Bescheinigungen des Schadenverlaufs und eine Nichtdiskriminierungsklausel zum Schutz von Bürgern, die ihren Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegen.

Hinsichtlich des Fahrens ohne Versicherungsschutz gab es keine Einwände gegen die Genehmigung nicht störender Versicherungskontrollen.

## **C. Auswirkungen der bevorzugten Option**

### **Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?**

**1.** Eine rasche und angemessene Entschädigung der Opfer, die auch in Falle der Insolvenz des Kfz-Versicherers erfolgt, ist der größte Vorteil der ausgewählten Optionen.

**2.** Bessere Behandlung der Versicherungsnehmer in Bezug auf die Bescheinigungen des Schadenverlaufs und möglicherweise niedrigere Prämien infolge der Verringerung des Fahrens ohne Versicherungsschutz.

### **Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?**

Die Kosten der bevorzugten Optionen tragen die Kfz-Versicherer. Sie müssen Beiträge zu den Stellen leisten, die im Falle der Insolvenz eines Versicherers die Opfer entschädigen. Dies ist für die meisten Versicherer in den meisten Mitgliedstaaten bereits jetzt der Fall, aber nicht immer für Versicherer, die grenzübergreifend Versicherungen anbieten. Sie müssen zudem Verfahren einführen, um sicherzustellen, dass Bescheinigungen des Schadenverlaufs, die in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurden, genauso behandelt werden wie Bescheinigungen aus dem eigenen Mitgliedstaat.

### **Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?**

Der Vorschlag hat keine spezifischen Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen – außer für Unternehmen, die Versicherer oder Versicherungsnehmer einer Kfz-Versicherung sind. Die Kfz-Versicherer, einschließlich KMU-Versicherer, müssen die oben im Kasten angeführten Kosten tragen. KMU und Kleinstunternehmen werden als Betreiber von Fahrzeugen betroffen sein, für die eine Versicherung abgeschlossen werden muss. Wenn sie in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, in dem die Mindestdeckungssummen leicht nach oben korrigiert werden, sind geringfügige Erhöhungen der Versicherungsprämien möglich (dies würde auch die anderen Versicherungsnehmer in diesen Mitgliedstaaten betreffen).

### **Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?**

Es werden keine Auswirkungen auf die nationalen Haushalte entstehen, es sei denn in Mitgliedstaaten, die der Option folgen, nicht störende Versicherungskontrollen von Fahrzeugen vorzunehmen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben, da dies die Nutzung von Techniken der automatischen

Nummernschilderkennung und einen Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten über den Versicherungsstatus von Fahrzeugen erfordern würde. Die Mitgliedstaaten müssen eine Stelle benennen, die im Falle der grenzüberschreitenden Insolvenz von Versicherern für die Entschädigung der Opfer zuständig ist, doch wird davon ausgegangen, dass mit dieser zusätzlichen Aufgabe eine bereits bestehende Stelle betraut wird (entweder ein allgemeiner Garantiefonds oder der in der Richtlinie bereits vorgeschriebene Garantiefonds für Unfälle, die durch nicht versicherte oder nicht ermittelbare Fahrzeuge verursacht werden). Die Kosten werden durch Beiträge der Kfz-Versicherungsunternehmen gedeckt.

**Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?**

Außer dem besseren Schutz der Bürgerinnen und Bürger bei Kraftfahrzeugunfällen werden keine weiteren nennenswerten Auswirkungen erwartet; das Vertrauen in das grenzüberschreitende Angebot von Kfz-Versicherungen im Rahmen des Binnenmarkts wird dadurch gestärkt. Die höhere Akzeptanz und einfachere Authentifizierung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs werden den Bürgerinnen und Bürger, die innerhalb der EU umziehen, zugutekommen.

**D. Folgemaßnahmen**

**Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Die Rechtsvorschriften sehen fünf Jahre nach Anwendung eine Bewertung der neuen Bestimmungen vor.