

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

zur

**„Rechtstatsächlichen Untersuchung zu den Möglichkeiten der
Ausgestaltung einer verpflichtenden Absicherung der Ansprüche
des Bestellers einer Bauleistung auf Fertigstellung und
Mängelbeseitigung“**

des BMJV

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:

Name
Abteilung

E-Mail:

www.gdv.de



Inhaltsübersicht

Einleitung

1. Allgemeine Bedenken gegen das Versicherungsmodell
2. Parameter zur Absicherung von Bauvorhaben
3. Anforderungen zur Absicherung im Einzelnen
4. Anmerkungen zur Kalkulation

Zusammenfassung

Die Versicherungswirtschaft unterstützt das Vorhaben des Bundesjustizministeriums, die Absicherung des Verbrauchers bei der Durchführung seines privaten Bauvorhabens zu stärken. Dabei begrüßt sie die vorliegende Konzeption alternativer Sicherungsinstrumente, der Garantie, Bürgschaft bzw. Kautionsversicherung und Einbehalt neben einem ergänzenden Versicherungs-Modell. Die vorgeschlagene Anwendung auf "Bauen aus einer Hand" als dominante Form der Auftragsvergabe erscheint dabei sachgerecht und zielführend.

Bedenken bestehen insbesondere hinsichtlich der Einführung eines Versicherungsmodells zur Absicherung von Erfüllungsschäden an sich, der Vorgabe von Objektdeckungen und einer nach Sicherungsrechten differenzierten Ausgestaltung der Absicherung der Höhe.

Einleitung

Der vorliegende Entwurf des Endberichts zur „**Rechtstatsächlichen Untersuchung zu den Möglichkeiten der Ausgestaltung einer verpflichtenden Absicherung der Ansprüche des Bestellers einer Bauleistung auf Fertigstellung und Mängelbeseitigung**“ bewertet die Möglichkeiten der Absicherung von Erfüllungsschäden (Fertigstellung und Gewährleistung) des privaten Bauherrn im Insolvenzfall des Bauunternehmers/Handwerkers. Dabei wird eine Versicherungslösung alternativ insbesondere neben der Bürgschaft/Kautionsversicherung untersucht. Die Studie schafft dabei einen ersten Ansatz zu einer differenzierten Daten- und Informationsgrundlage für die Beurteilung des Absicherungsbedürfnisses des Verbrauchers für seine Bauvorhaben, auch wenn eine in quantitativer Hinsicht umfangreichere Datenbasis wünschenswert gewesen wäre. Die verfügbaren Informationen bestanden bislang nur unzureichend, so dass sich damit die Möglichkeit für eine fundierte Einschätzung bestehender Regelungsbedarfe bietet.

Die Versicherungswirtschaft unterstützt das mit der Studie verfolgte Vorhaben, die Absicherung des Verbrauchers bei der Durchführung seines privaten Bauvorhabens zu stärken. Dazu hat der GDV bereits an der begleitenden Projektarbeitsgruppe zur Studie und im Rahmen des Experteninterviews sowie in diversen Gesprächen mit den Aktuarien Stellung genommen. In Ergänzung zu den dort eingestuerten Einschätzungen möchten wir zu dem vorliegenden Entwurf eines Endberichts zur Absicherung des Bestellers einer Bauleistung aus Sicht der Haftpflicht- und der Kredit-/Kautionsversicherer wie folgt Stellung nehmen:

1. Allgemeine Bedenken gegen das Versicherungsmodell

Den vorliegenden Entwurf nehmen wir zum Anlass, erneut Bedenken gegen eine Versicherungslösung zur Absicherung von Fertigstellungs- und Gewährleistungsansprüchen außerhalb der Kreditversicherung anzusprechen. Die Kautionsversicherung bietet für das vorliegende Risiko eine sachgerechte Versicherungslösung, mit der die angestrebte Entlastung der Kreditlinie des Bauunternehmers und die interessengerechte Absicherung des Bauherrn bereits gewährleistet werden kann.

So bestehen auch vor dem Hintergrund der vorliegenden Datenerhebung weiterhin Vorbehalte gegen den Versicherungsschutz für

Fertigstellung und Gewährleistung im Rahmen einer Haftpflichtversicherung. So ist zunächst hervorzuheben, dass die Datengrundlage für eine belastbare Folgerung trotz der unzweifelhaft engagierten Bemühungen nicht ausreichend erscheinen. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass diese Erfüllungsschäden den Grundsätzen der Haftpflichtversicherung widersprechen. Dabei handelt es sich um die unternehmerischen Risiken der Bauunternehmen, die grundsätzlich nicht abzusichern sind. Zwar kann durch die hier vorgesehene Anknüpfung des Versicherungsschutzes an den Insolvenzfall des Bauunternehmers vermieden werden, dass die Vertragsparteien den Versicherungsfall gezielt herbeiführen und damit das versicherte Risiko schwer kalkulierbar wird. Aber diese Deckungserweiterung würde Haftpflichtrisiken im ausführenden Baubereich von einem Shorttail- zu einem Longtail-Risiko verlagern.

Vor allem aber würde ein ohnehin als schwer geltendes Risiko zusätzlich belastet mit Schadenaufwand durch „Pfuscher am Bau“. Eine solche Versicherungslösung könnte den Bauherren sogar ermutigen, eher auf preisgünstige Angebote zu achten als auf die Qualität des Bauunternehmens. Es ist mithin nicht ausgeschlossen, dass die angedachte Versicherungslösung daher zu einer unerwünschten Verlagerung des Marktes zu schlechteren Bauunternehmen führen könnte. Umgekehrt werden qualitätsorientierte Ausführungsunternehmen benachteiligt, da sie zumindest einen Mindestbetrag für eine solche Versicherung bezahlen müssen. Dem steht die in Aussicht gestellte Marktberreinigung um die schlechtesten Bonitätsklassen nicht zwingend entgegen. Auch risikogestaltende Tarifierungsmerkmale werden sich hier erst nach Sammlung von Schadenerfahrungen entwickeln lassen.

Die Tatsache, dass ein vergleichbares Versicherungsprodukt von einem Spezialversicherer am Markt bereits angeboten wird, vermag die Kritik nicht zu entkräften. Für die übrigen Versicherer entstände die Notwendigkeit, für dieses (erweiterte) Versicherungsprodukt in erheblicher Weise Verwaltungseinheiten und eigene Sachverständigenorganisationen aufzubauen. Dies umfasst auch neue Kapazitäten zur Bonitätsprüfung der Bauunternehmen. Das Konzept könnte insbesondere kleine und mittlere Haftpflichtversicherer aus diesem Versicherungsmarkt für Baurisiken verdrängen, die einen solchen Apparat nicht vorhalten können. Vor allem wird die Gefahr gesehen, dass dieses Versicherungsmodell wegen der erheblichen Kostenbelastung zu einer Kapazitätsverknappung sowohl bei der

Versicherungswirtschaft als auch im Baubereich führen könnte. Diese Wettbewerbsbeeinträchtigung kann unabhängig von dem vorgelegten Kalkulationsmodell zu einer Kostensteigerung führen.

2. Parameter für die Absicherung des Bestellers

Sollte jedoch ungeachtet der grundlegenden Bedenken die vorgeschlagene Versicherungslösung umgesetzt werden, begrüßen wir die Auswahl der zentralen Parameter dieses Modells. So ist es aus unserer Sicht sinnvoll, die verschiedenen Sicherungsformen (Garantie, Einbehalt, Bürgschaft/Kreditversicherung) aufrecht zu erhalten und eine weitere Versicherungslösung als gleichwertige Alternative zu ergänzen. Eine Pflichtversicherung wird auf diese Weise vermieden, die aufgrund (derzeit) nicht verfügbarer Kapazitäten am Markt nicht realisierbar wäre.

Die Versicherungswirtschaft schließt sich ebenfalls der Einschätzung der Studie an, dass sinnvoller Ansatz der Verbraucherschutz und damit allein die Absicherung von privaten Bauvorhaben sein soll. Auch erscheint es vor diesem Hintergrund sinnvoll, dass das Versicherungsmodell sich auf „Bauen aus einer Hand“ beschränkt, was dem ganz überwiegenden Anteil der privaten Bauvorhaben entspricht. Das bisherige Konzept definiert jedoch noch nicht hinreichend den Anwendungsbereich bezüglich der dazu bestehenden verschiedenen Formen (GU/GÜ/Bauträger). Soweit die Ausführungen vorrangig auf den Generalunternehmer abstellen, wäre eine Abgrenzung zu den anderen Bereichen zu empfehlen.

Die Beschränkung des Versicherungsmodells auf Insolvenzfälle des Bauunternehmers wird ausdrücklich unterstützt. Auf diese Weise kann die o.g. Gefahr einer bewussten Herbeiführung des Versicherungsfalls sachgerecht vermieden werden. Das versicherte Risiko wird damit deutlich besser kalkulierbar und richtet sich sachgerecht auf die Absicherung der wichtigsten Risiken des privaten Bauherrn für die Durchsetzung seiner Ansprüche auf Fertigstellung und aus Mängelgewährleistung.

Soweit ein Versicherer hier einen weitergehenden Versicherungsschutz anregt, der auch Ansprüche unabhängig vom Insolvenzfall (Meinungsverschiedenheiten zwischen Bauherr und Bauunternehmer über Mängel) einschließt, so wird diese Einschätzung von den

übrigen Marktteilnehmern nicht geteilt. Das Risiko wäre nach Einschätzung der übrigen Versicherer bei einem solchen Deckungsumfang nur sehr schwer kalkulierbar und würde einen nicht leistbaren Aufwand für die Betreuung jedes Bauvorhabens nach sich ziehen.

Der Bauunternehmer ist der sachgerechte Versicherungsnehmer. Denn die Versicherungslösung ist auf sein Betriebsrisiko ausgerichtet und dieses ist auch nach dem vorliegenden Kalkulationsmodell für die Risikobewertung ausschlaggebend. Mit Modell 1 richtet sich die Versicherung am Schadenverursacher aus. Dies macht die Risikosteuerung und Selektion einfacher. Der Bauherr verfügt weder über alle erforderlichen Informationen zur Risikobewertung noch kann er die Richtigkeit der Informationen in der gebotenen Weise sicherstellen. Obliegenheiten sowohl bei Antragstellung als auch im Schadenfall kann der Bauherr nicht eigenständig erfüllen. Er ist daher nach unserer Einschätzung kein geeigneter Versicherungsnehmer. Damit stellt das Modell 1 der Studie aufgrund der tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten die geeignete Ausgestaltung des Versicherungsverhältnisses dar.

3. Zur Absicherung im Einzelnen

Der in der Studie zugrunde gelegte Umfang der Absicherung lässt Spielräume zur Reduktion für den Gesetzgeber. Denn auch die Expertenbefragung hat gezeigt, dass die Beurteilung des Fertigstellungs-/Mangelgewährleistungsrisikos und des daraus folgenden Absicherungsbedarfs für Verbraucher sehr unterschiedlich bewertet wird. Die Margen liegen jeweils zwischen rd. 5-25% für die Angaben zu den als erforderlich angesehenen Sicherheiten. Auch fehlt es an einer konkreten Erläuterung, wie diese Einschätzungen begründet werden. Die Versicherungswirtschaft weist hier in der Einschätzung des Ausfallrisikos ähnlich uneinheitliche Einschätzungen aus. Die Studie greift die höchsten Werte zur Ausgestaltung des Versicherungsmodells auf. Erklärtes Ziel ist es, hier einen Versicherungsschutz für die ganz überwiegende Zahl der Schadenfälle zu bieten.

Dieser Ansatz erscheint für eine gesetzliche Ausgestaltung nicht zwingend. Denn gesetzliche Pflichten müssen sich im Rahmen einer Güterabwägung nicht zwingend an Maximalwerten sondern u.U. an Mittelwerten orientieren. Eine weitergehende Absicherung wird dadurch nicht ausgeschlossen, sondern kann durch individuelle Gestaltungen erweitert werden. Auf diese Weise könnte eine Erhöhung der Durchsetzbarkeit zwischen den Vertragspartnern (GU/Bauherr)

und eine wirtschaftliche Minderung der Belastung seitens des privaten Bauherrn erreicht werden.

Die Höhe der Absicherung für die verschiedenen Sicherungsrechte sollte einheitlich ausgestaltet werden. Eine Absicherung durch die Bürgschaft iHv 25% und eine Absicherung durch eine Versicherung iHv 100% der Vertragssumme wird nicht für sinnvoll erachtet. So hat die Versicherungswirtschaft bereits in der Einschätzung von 2012 eine Beschränkung der versicherten Risiken im Umfang von 15-25% für Fertigstellung und 10-20% für Mangelgewährleistung als maximal denkbaren Deckungsumfang angegeben. Eine darüber hinausgehende gesetzliche Vorgabe könnte die Entstehung eines Marktes mit zahlreichen Anbietern gefährden. Auch würde die Gleichwertigkeit der Sicherungsrechte gestört werden. Für eine gesetzliche Umsetzung sollte das Absicherungsbedürfnis des Bestellers und nicht die wirtschaftlich denkbare Ausgestaltung jedes Sicherungsrechts maßgeblich sein. Dem steht nicht entgegen, dass im Zuge des Wettbewerbes eine weitergehende Deckung angeboten wird, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgeht.

Eine Objektdeckung wird als Konzept für die Absicherung der Erfüllungsschäden weiterhin kritisch beurteilt. Die Kalkulierung des einzelnen Risikos wird deutlich durch diese Verknüpfung der verschiedenen Berufsrisiken erschwert. Denn jedes Bauvorhaben wird gesondert bewertet werden müssen. Hinzu kommt, dass der Versicherungsschutz für die verschiedenen Teilnehmer am Bauprojekt unberechenbarer wird, so dass zu befürchten ist, dass diese Absicherungspflicht zu einer wirtschaftlich nicht sinnvollen Mehrfachversicherung führt, die die Bauteilnehmer übermäßig belasten würde. Sollte man eine baubegleitende Überwachung für erforderlich halten, so wäre diese teure und wie o.g. mit Nachteilen behaftete Objektdeckung u.U. erforderlich.

Nicht geregelt ist im vorliegenden Modell, welche Auswirkungen die einseitigen Änderungen der Bauanordnungen haben. Die Versicherer sehen überwiegend eine spätere Änderung auf einseitige Anordnung einer Vertragspartei als nicht zu berücksichtigen an. Nur der bei Vertragsabschluss vorgelegte Bauvertrag mit seinen Inhalten ist versichert. Einseitige Anordnungen, die die rechtzeitige/mangelfreie Fertigstellung verhindern, sind im Rahmen der Beurteilung einer möglichen Mitverursachung des Schadens zu berücksichtigen. Vom Versicherungsschutz umfasst sein kann nur die verspätete/mangelhafte Fertigstellung, soweit sie vom Unternehmer oder seinen Erfüllungsgehilfen zu vertreten ist.

4. Anmerkungen zur Kalkulation

Insgesamt wird die vorliegende Kalkulation für die Versicherungslösung als sachgerecht und plausibel eingestuft. Insbesondere wird begrüßt, dass die Kalkulation in der letzten Fassung die Schwankungszuschläge auf 20 % erhöht hat. Dadurch wird das Ergebnis als belastbarer eingeschätzt. Ebenfalls wird positiv bewertet, dass die Kalkulation eine nach der Expertenbefragung akzeptable Beitragsgestaltung für 2/3 der Unternehmen ergibt und dabei berücksichtigt wird, dass auch bei hohen Bonitätsklassen für den Versicherungsschutz eine Mindestbeitrag zugrunde gelegt werden muss.

Wir möchten lediglich zu bedenken geben, dass die zugrunde gelegte Höhe der zu realisierenden Regresse iHv 5% als zu optimistisch erscheinen könnte. In der Projektarbeitsgruppe wurde in diesem Zusammenhang immer wieder darauf hingewiesen, dass bei Eröffnung des Insolvenzverfahrens vielfach vollständig auf die Durchsetzung von Forderungen verzichtet wird. Des Weiteren wurde die Begleitung der Bauvorhaben durch Sachverständige in den Kosten nicht berücksichtigt. Sollte dies für erforderlich gehalten werden, so würden sich die Kosten für die Versicherungslösung signifikant erhöhen.

Berlin, den 20.09.2018