



## Die vernachlässigten Probleme der Waren- und Dienstleistungsverkehrsfreiheit im Bausektor

Vorstellung eines freiwilligen Versicherungsmodells zur Absicherung der  
Gewährleistungspflichten und des Insolvenzrisikos unter Berücksichtigung  
des französischen Pflichtversicherungssystems für einen effizienteren  
Verbraucherschutz in Europa

### INHALT

I.	Die Versicherung von Baurisiken in Frankreich .....	3
A.	Garantie décennale = Verschuldensunabhängige Gewährleistung.....	3
B.	Assurance r. c. décennale = Die Pflichtversicherung des Bauunternehmers.....	4
C.	Assurance dommage-ouvrage = Die Versicherung des Bauherrn .....	5
II.	Vorteile des französischen, verbundenen Haftungs- und Versicherungssystems .....	5
III.	Probleme im grenzüberschreitenden Bau .....	5
A.	Gründung einer Niederlassung in Frankreich.....	6
B.	Das Vermittlungsverfahren vor dem BCT .....	6
1.	Das Verfahren selbst .....	6
2.	Das Verfahren läuft für deutsche kleinere und mittlere Unternehmen praktisch ins Leere.....	7
C.	Vereinbarkeit der aktuellen Lage in Frankreich mit Gemeinschaftsrecht .....	8
IV.	Bedürfnis nach einer freiwilligen Versicherung in Deutschland.....	8
A.	Bedürfnis nach einer freiwilligen Versicherung auf dem nationalen Bausektor.....	8
B.	Vorreiterrolle Deutschlands im Bereich des Verbraucherschutzes .....	9



V.	Aspekte, die im Rahmen einer Diskussion zur Entwicklung einer freiwilligen Versicherung Beachtung finden müssten.....	9
A.	Versicherungsbedingungen .....	9
B.	Binnenmarkt im Versicherungswesen .....	10
C.	EU-Ebene .....	10
VI.	Probleme führen zu Nachteilen für den Verbraucher .....	11
A.	Beschränkungen des Binnenmarktes für den Verbraucher.....	11
B.	Illegalität der Betätigung deutscher KMU ohne Pflichtversicherung in Frankreich .....	11
VII.	Denkanstöße .....	12



Immer mehr französische Verbraucher der Grenzregion wollen deutsche kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit dem Bau ihres Hauses beauftragen.

Gerade im Bereich des Baus von Niedrigenergiehäusern, der energetischen Gebäudesanierung, der Reduzierung des Energieverbrauchs und des Schadstoffausstoßes gibt es auf deutscher Seite einen Erfahrungs- und Technologievorsprung. Auf französischer Seite können die einheimischen kleinen und mittelständischen Betriebe die starke Nachfrage nach ökologischen Bauprojekten jedoch nicht befriedigen.

Das Interesse der deutschen KMU, diese Vorteile zu nutzen und den französischen Markt zu erschließen, hat dementsprechend in den letzten Jahren im Baubereich stark zugenommen.

Und doch müssen viele französische Verbraucher gegen ihren Willen schließlich auf den Einsatz deutscher KMU verzichten.

Grund für diesen unfreiwilligen Verzicht, ist vor allem eine in Frankreich gesetzlich vorgeschriebene zehnjährige Versicherungspflicht bezüglich besonders gravierender Baurisiken (garantie décennale). Diese Versicherungspflicht dient eigentlich dem Schutz der Verbraucher, indem sie Erstattungen für bestimmte Mängel am Bauwerk zehn Jahre lang absichert, selbst dann, wenn die Baufirma Insolvenz anmelden musste.

Für deutsche KMU ist es nahezu unmöglich eine entsprechende französische Versicherung abzuschließen. Auch deutsche Versicherungen sind noch nicht bereit, diese in Deutschland unübliche Gewährleistungspflicht abzusichern.

Dabei herrscht schon für Bauprojekte deutscher KMU innerhalb Deutschlands seitens der Unternehmer und der Verbraucher das Bedürfnis nach einer freiwilligen Versicherung, die die Kosten der Mängelbeseitigung und Nacherfüllung nach Abnahme trägt, sowie das Risiko einer Firmenpleite für den Verbraucher abdeckt.

Wie in Frankreich treten Probleme bei Bauverträgen auch in Deutschland vor allem im Zusammenhang mit Baumängeln und der Absicherung der Gewährleistungsansprüche auf. Geht ein KMU dann auch noch in die Insolvenz, wird der Traum vom Eigenheim für den Verbraucher zum Albtraum.

Diese Deckungslücke gilt es zugunsten der Verbraucher zu schließen. Im Bausektor muss die Gewährleistung eines effektiven Verbraucherschutzes oberste Priorität haben, denn gerade im Bereich des privaten Hausbaus ist der Verbraucher einem enormen Kostenrisiko ausgesetzt.

## **I. Die Versicherung von Baurisiken in Frankreich**

Wer in Frankreich Bauleistungen erbringt, unterliegt einer zehnjährigen gesetzlichen Gewährleistungspflicht für Baumängel, die im Code Civil, dem französischen bürgerlichen Gesetzbuch geregelt ist. Zur Absicherung eventueller Gewährleistungsansprüche des Verbrauchers ist der Hersteller des Bauwerks verpflichtet, eine Pflichtversicherung (assurance responsabilité civile décennale) abzuschließen, um die aus der zehnjährigen Haftungsspflicht (garantie décennale) entstehenden Kosten abzusichern. Für Verbraucher besteht die Möglichkeit, sich zusätzlich für eine Vorfinanzierung der Mängelbeseitigungskosten zu versichern (assurance dommage-ouvrage).

### **A. Garantie décennale = Verschuldensunabhängige Gewährleistung**

Ausgangspunkt der garantie décennale ist der Zeitpunkt der Abnahme. Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland hat die Abnahme weitreichende rechtliche Konsequenzen, denn sie setzt die Gewährleistungsfristen in Gang.



In Frankreich ist der zivilrechtliche zehnjährige Gewährleistungsanspruch bezüglich der Mängel am Bauwerk, die sog. Garantie décennale, im Artikel 1792 des Code Civil (CC), dem französischen bürgerlichen Gesetzbuch, geregelt

Demnach muß jeder Hersteller eines Bauwerks in Frankreich für die Dauer von zehn Jahren in vollem Umfang für Schäden haften, die die Standfestigkeit des Bauwerks beeinträchtigen oder das Gebäude durch Einwirkung auf seine wesentlichen Bestandteile für den bestimmungsgemäßen Gebrauch ungeeignet machen.

Gemäß Artikel 1792 – 2 dec CC gilt diese Haftung auch für alle Bauelemente, die mit einem Bauwerk untrennbar verbunden sind.

Dieser französische Gewährleistungsanspruch ist verschuldensunabhängig.

D.h. der französische Bauherr braucht nur das Vorliegen eines Mangels darzulegen und zu beweisen. Die Prüfung des Verschuldens des Herstellers bei der Planung oder Durchführung des Werks ist nicht erforderlich. Die Artikel 1792 und folgende des Code Civil legen die Verantwortlichkeit fest. Theoretisch kann die Verantwortlichkeit nur dann entkräftet werden, wenn es dem Hersteller gelingt, einen Fall höherer Gewalt nachzuweisen, was in der Praxis selten der Fall sein wird.

In Deutschland kann der Besteller zwar nur dann Schadensersatz verlangen, wenn ein Verschulden des Unternehmers vorliegt. Aufgrund der Beweislastumkehr muß der Unternehmer aber beweisen, daß ihn kein Verschulden trifft. Dies wird jedoch in dem Fall, daß bei der Erstellung des Bauwerks gegen anerkannte Regeln verstoßen wurde, kaum gelingen.

### **B. Assurance r. c. décennale = Die Pflichtversicherung des Bauunternehmers**

Die Pflicht des Bauunternehmers eine Pflichtversicherung für eventuelle Gewährleistungsansprüche des Bauherrn abzuschließen, ist in Artikel L 241-1 des französischen Versicherungsgesetzes (Code des Assurances) geregelt. Demnach muß jede natürliche oder juristische Person, die gemäß Artikel 1792 des Code Civil haftbar gemacht werden kann, über eine Versicherung verfügen, die das Kostenrisiko dieser Mängelgewährleistung am Bau übernimmt.

Bei dieser Versicherung, der „assurance responsabilité civile décennale“ handelt es sich um eine Besonderheit des französischen Rechts. Sie steht in direktem Zusammenhang mit der Haftungspflicht aus den Artikeln 1792 und folgende des Code Civil und erfaßt nur Ansprüche, die in den dort normierten Haftungsbereich fallen. Es sollen nicht nur die Ansprüche des Bauherrn, sondern auch die eines späteren Erwerbers des Gebäudes abgesichert werden und das selbst dann, wenn die Firma insolvent wird.

Dem Verbraucher wird anhand dieser Regelung ein sehr weitreichender Schutz eingeräumt.

Bei Vertragsabschluss muss der Bauunternehmer dem Bauherrn eine Bescheinigung über den Abschluss der Pflichtversicherung übergeben. Dieser Versicherungsschein muss auf das konkrete Bauprojekt bezogen sein und eine Reihe zwingender Angaben enthalten, die im Artikel L 111-20 des Code de la Construction et de l'Habitation geregelt sind. Der Code de la Construction et de l'Habitation ist ein Gesetzbuch, das zwingende Regeln zum Bau und zur Vertragsgestaltung von Bauwerken und Wohngebäuden enthält.

Bei diesem verbundenen Haftungs- und Versicherungssystem handelt es sich in Frankreich um zwingendes Recht, dem jeder Bauunternehmer unterliegt, der auf französischem Boden ein Bauwerk oder einen wesentlichen Bestandteil eines Bauwerks errichten will.



### **C. Assurance dommage-ouvrage = Die Versicherung des Bauherrn**

Als Gegenstück zur Unternehmerpflichtversicherung gibt es in Frankreich die sog. Assurance dommage-ouvrage, die der Bauherr abschließen muss (Artikel L 242-1 Code des Assurances).

Bei der Versicherung des Bauherrn handelt es sich um eine Sachversicherung bezüglich des Bauwerks. Kommt der Unternehmer seiner Gewährleistungspflicht aus den Artikeln 1792 folgende des Code Civil nicht nach, so zahlt die Versicherung des Bauherrn die Summe die zur Beseitigung der Mängel erforderlich ist. Daraufhin macht die Bauherrnversicherung ihre Aufwendungen bei der Pflichtversicherung des Bauunternehmers geltend.

### **II. Vorteile des französischen, verbundenen Haftungs- und Versicherungssystems**

Das französische System der Pflichtversicherung für Bauwerke dient in erster Linie dem Schutz der Verbraucher.

Das System basiert in seiner heutigen Form auf dem Gesetz vom 4. Januar 1978, dem sog. "SPINETTA"-Gesetz, benannt nach Adrien Spinetta, dem Vorsitzenden der interministeriellen Kommission, die den Gesetzentwurf ausgearbeitet hat. Unter anderem wurden folgende Bereiche geregelt:

- Die Modernisierung der zehnjährigen Gewährleistungspflicht der Hersteller von Bauwerken im Code Civil
- Die Pflicht der Hersteller von Bauwerken, sich gegen das Kostenrisiko aus dieser Gewährleistungspflicht zu versichern
- Die Pflicht einiger Bauherrn, eine Sachversicherung bezüglich der Vorfinanzierung der Kosten aus der Pflichtversicherung abzuschließen
- Der Status der Bausachverständigen wurde angepasst
- Eine unabhängige Stelle (Bureau Central de Tarification) wurde damit beauftragt, den Versicherungszwang zu überwachen und durchzusetzen

Das "SPINETTA"-Gesetz stellte nicht nur eine Besonderheit des französischen Versicherungssystems, sondern auch einen wesentlichen Fortschritt im Bereich des Verbraucherschutzes dar.

Der Verbraucher kann dank dieses Versicherungsschutzsystem im Fall der Feststellung eines Baumangels schnell und effektiv zu einer Erstattung seiner Kosten gelangen, ohne den Ausgang eines langwierigen Gerichtsverfahrens abwarten zu müssen.

In der Praxis läuft die Abwicklung folgendermaßen ab:

Bemerkt der Verbraucher einen Mangel oder Schaden am Bauwerk, meldet er den Schaden direkt seiner Sachversicherung (dommage-ouvrage). Diese lässt daraufhin ein Sachverständigengutachten erstellen, um Ursache und Umfang des Schadens zu ermitteln. Der Versicherer ist daraufhin gehalten, eine Stellungnahme innerhalb von 60 Tagen nach Meldung des Schadens abzugeben. Innerhalb von 90 Tagen nach Anzeige des Mangels muss die Versicherung dem Verbraucher ein Angebot über die Erstattung der Nachbesserungskosten unterbreiten.

Der Verbraucher hat daraufhin 15 Tage Zeit, sich zu diesem Angebot zu äußern.

Somit kann der Verbraucher innerhalb von **105 Tagen** einen Schadensersatz erhalten.

### **III. Probleme im grenzüberschreitenden Bau**

Da es sich bei dem französischen Pflichtversicherungssystem um zwingendes Recht handelt, müssen auch ausländische Firmen eine Versicherung vorweisen können. Der Verbraucherschutz wird so auch im Rahmen des grenzüberschreitenden Baus gewährleistet.

Die Décennale-Versicherung muss noch vor der Erklärung über die Eröffnung der Baustelle abgeschlossen und dem Bauherrn nachgewiesen werden. Ein Exemplar des Versicherungsscheins ist dem Vertragswerk beizufügen.



Bei Verstößen gegen die Versicherungspflicht drohen empfindliche Geldstrafen bis zu 75.000 € und in besonders schweren Fällen sogar bis zu 6 Monaten Freiheitsentzug.

Für KMU, die in Frankreich tätig werden wollen, bestehen bezüglich der Versicherungspflicht folgende Probleme:

- Französische Versicherungen halten sich zurück, deutschen KMU überhaupt solche Policen anzubieten.
- In der Folge sehen sich die deutschen KMU in der Praxis häufig gezwungen, zunächst eine Niederlassung in Frankreich zu gründen. Aber auch nach Gründung einer solchen Niederlassung wird der Versicherungsantrag der meisten deutschen KMU abgelehnt.
- Problematisch an dieser Ablehnung ist, dass sie in der Praxis oft nur mündlich oder durch das schlichte Ignorieren des Versicherungsantrags ergeht.
- Theoretisch besteht nach einer Ablehnung durch eine französische Versicherung die Möglichkeit, das Bureau Central de Tarification in Paris mit der Bitte um Vermittlung einzuschalten.

In der Praxis läuft das Vermittlungsverfahren vor dem BCT jedoch für deutsche KMU oft ins Leere.

### **A. Gründung einer Niederlassung in Frankreich**

Deutschen Bauunternehmern wird im Vorfeld ihrer Tätigkeit in Frankreich oft die Auskunft erteilt, nach Gründung einer französischen Niederlassung werde die gesetzlich vorgeschriebene Décennale-Versicherung leichter abgeschlossen werden können.

Obwohl die meisten großen Versicherungsgesellschaften in Frankreich die “assurance r.c. décennale” anbieten, sind nur wenige bereit, ausländische Firmen als Versicherungsnehmer zu akzeptieren.

So wenden sich die Niederlassungen der deutschen KMU regelmäßig an mehrere französische Versicherungen und erhalten eine mündliche Ablehnung:

Selten werden den KMU schriftliche Ablehnungsschreiben zugesandt, und selbst im Rahmen einer mündlichen Ablehnung werden keine Ablehnungsgründe genannt. Die Kenntnis der Ablehnungsgründe würde den deutschen KMU die Gelegenheit einräumen, den Versicherungsantrag nach den ggfs. erforderlichen Änderungen erneut einzureichen.

Im Falle einer Ablehnung kann das französische Bureau de Tarification (BCT) als Vermittlungsinstanz angerufen werden.

Der französische Verbraucher hat insgesamt aber faktisch kaum Möglichkeit, von den Vorzügen innovativer Bauweisen deutscher KMU zu profitieren.

### **B. Das Vermittlungsverfahren vor dem BCT**

Das Verfahren vor dem BCT ist für die deutschen KMU kaum eine Hilfe.

#### **1. Das Verfahren selbst**

Das BCT wird erst dann tätig, wenn sich ein Unternehmen zuvor erfolglos an eine oder mehrere französische Versicherungsgesellschaften gewandt hat.

Der Antrag auf Abschluss einer Versicherung muss per Einschreiben mit Rückschein an die Versicherung abgeschickt werden. Entsprechende Antragsformulare sind auf Anfrage bei den Versicherungen erhältlich. Erst wenn eine französische Versicherung den Antrag ablehnt oder nicht innerhalb von 45 Tagen auf den Antrag reagiert, kann das BCT angerufen werden.

Das Verfahren vor dem BCT unterliegt sehr strengen Formvorschriften. So muss der Antrag mit der Bitte um Einschaltung des BCT per Einschreiben mit Rückschein innerhalb einer Frist von 15 Tagen ab dem



Datum des Ablehnungsschreibens bzw. nach Ablauf der 45 Tage im Falle der Nichtbeachtung des Versicherungsantrags eingereicht werden.

Es müssen dem BCT alle Unterlagen zur Verfügung gestellt werden, wie etwa:

- Kopie des Antrags auf Abschluss der Versicherung mit unterschriebenem Rückschein,
- Kopie des Ablehnungsschreibens, dessen Datum vor weniger als 15 Tagen abgelaufen ist ,
- Art und Umfang der gewünschten Versicherung.

Die Aufgabe des BCT besteht nach Prüfung der Unterlagen darin, festzulegen, unter welchen Bedingungen und insbesondere zu welchen Prämien, die vom Antragsteller ausgewählte Versicherung verpflichtet ist, den Versicherungsnehmer zu akzeptieren.

Daraufhin wird die Entscheidung der BCT sowohl der Versicherung als auch dem Versicherungsnehmer innerhalb von 10 Tagen mitgeteilt.

Einer Versicherungsgesellschaft, die auch nach Zugang dieser Entscheidung ihre Ablehnung aufrechterhält, droht der Entzug der behördlichen Erlaubnis zum Abschluss der Pflichtversicherung.

## **2. Das Verfahren läuft für deutsche kleinere und mittlere Unternehmen praktisch ins Leere**

Die erste Schwierigkeit besteht bereits darin, einen Nachweis über die Ablehnung der Versicherungen zu erbringen, da diese in der Praxis entweder gar nicht oder nur mündlich erfolgt.

In Frankreich wird der Schutz der Versicherungsnehmer durch den BCT insbesondere vom Wirtschafts- und Finanzministerium ( Ministère de l'Économie et des Finances) als ausreichend erachtet. Durch das BCT sei ausreichend sichergestellt, dass auch ausländische KMU eine französische Décennale-Versicherung abschließen können.

Für deutsche KMU ist das Verfahren jedoch unverhältnismäßig langwierig. Verbraucher, die Interesse an einem Projekt gezeigt haben, zeigen nicht die Bereitschaft, das Ende des Verfahrens vor dem BCT abzuwarten.

So ist das Verfahren vor dem BCT für die deutschen KMU fernab der wirtschaftlichen Realitäten. Immerhin kann sich das Verfahren bis zu 9 Monaten in die Länge ziehen. So lange wartet aber kein französischer Verbraucher, um mit den Vertragsverhandlungen fortzufahren.

Französische Betriebe haben meist eine Abonnement-Versicherung für ein Jahr mit automatischer Verlängerung bei Nichtkündigung des Décennale-Versicherungsvertrages. So sind alle Baustellen eines Betriebs während der Vertragsdauer von dem Versicherungsschutz erfasst. Deutsche KMU müssen jedoch in der Praxis jede Baustelle einzeln versichern, was die deutschen Betriebe vor hohen Kosten stellt.

Firmen, die es schaffen, vor dem BCT zwangsweise eine Versicherungspolice zu erwirken, müssen mit überhöhten Mindestversicherungsprämien rechnen. Durch das Erfordernis, jede Baustelle einzeln zu versichern, müssen auch die entsprechenden Versicherungskosten dem Verbraucher aufgebürdet werden. Die dadurch verursachten verhältnismäßig höheren Kosten lassen den Einsatz deutscher KMU und deren innovativer Technologien als nachteilig erscheinen und lassen die Verbraucher davor zurückschrecken, ausländische Firmen zu beauftragen.

So muss zum Beispiel ein deutscher Schlosser mit einer Versicherungsprämie von mindestens zwischen 1.500 € und 3.500 € pro Auftrag rechnen, auch wenn er nur gelegentlich tätig wird.

Die französischen Versicherer begründen die erhöhten Versicherungsprämien mit der Unmöglichkeit, das Versicherungsrisiko zu kalkulieren. Immerhin seien ihnen die deutschen Firmen unbekannt und sie könnten die Seriosität der KMU und die Qualität der Arbeiten nicht beurteilen.



### **C. Vereinbarkeit der aktuellen Lage in Frankreich mit Gemeinschaftsrecht**

Die aktuelle Lage in Frankreich und die damit einhergehende Hemmnis im Bereich des grenzüberschreitenden Bausektors wirft erhebliche Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 49 EGV und der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 28 EGV auf. Diese Probleme hindern die Verbraucher daran, ihre Rechte in Europa effizient auszuüben.

So treten immer wieder Probleme im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Baumaterialien auf. Die französischen Versicherer sehen in ihren Versicherungsverträgen den Ausschluss von Technologien und Baumaterialien vor, die in Frankreich noch weitestgehend unbekannt sind oder nicht den französischen Normen entsprechen.

Darüber hinaus, sind die mit der Kontrolle von Bauwerken betrauten “Bureaux de contrôle technique” gehalten, ihre Gutachten anhand der französischen Normen und anerkannten Regeln zu erstellen.

Faktisch wird somit den Verbrauchern die Möglichkeit genommen, ihre Wahlfreiheit bezüglich in anderen Ländern anerkannten und verwendeten Bauprodukten auszuüben. Die deutschen KMU wiederum sehen sich gezwungen, in Frankreich offiziell anerkannte Produkte zu verwenden

Dabei wurde bereits im Jahr 1988 entsprechend dem Ziel der Europäischen Union, den Binnenmarkt auch für Bauprodukte zu verwirklichen, die “Richtlinie des Rates vom 21.12.1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte 89/106 EWG” erlassen. Produkte, die den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen, erhalten die CE-Kennzeichnung.

Die französischen Versicherungsverträge und die in Frankreich anerkannten Verfahren nehmen jedoch gerade nicht auf die CE-Kennzeichnung für Bauprodukte Bezug, sondern auf nationale französische Normen.

Diese Vorgehensweise behindert sowohl die Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 49 EGV als auch die Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 28 EGV.

## **IV. Bedürfnis nach einer freiwilligen Versicherung in Deutschland**

Angesichts der eben beschriebenen Problematik im Bereich des grenzüberschreitenden Baus erklärt sich der Wunsch der Verbrauchers nach mehr Schutz im Bausektor, um den grenzüberschreitenden Binnenmarkt im Bausektor auch tatsächlich nutzen zu können. Auch bei den deutschen KMU besteht das Bedürfnis nach einer Versicherung für Arbeiten in Frankreich und in den anderen EU-Ländern.

### **A. Bedürfnis nach einer freiwilligen Versicherung auf dem nationalen Bausektor**

Die Problematik und das Fehlen entsprechender deutscher Décennale-Versicherungen heben aber auch besonders die Deckungslücke hervor, unter der deutsche Verbraucher zu leiden haben.

In Deutschland fallen 40 % des Umsatzes beim Hochbau auf private Bauherren. Von der Baunachfrage von Verbrauchern profitieren besonders KMU. Gleichzeitig sind Verbraucher besonders von der hohen Anzahl von Firmenpleiten betroffen. Jede vierte Insolvenz trifft in Deutschland ein Bauunternehmen.

So haben die deutschen Verbraucher zwar weitreichende Gewährleistungsansprüche bei Vorliegen von Baumängeln, doch laufen diese Ansprüche ins Leere, wenn die beauftragte Firma insolvent wird. Existiert infolge einer Insolvenz eine deutsche Firma nicht mehr, geht der Verbraucher nicht nur völlig leer aus, sondern muss zudem noch die entstehenden Kosten für Reparatur und Nachbesserung selbst aufwenden. Der deutsche Verbraucher ist dieser Gefahr schutzlos ausgesetzt.

Die Abdeckung dieses unberechenbaren Risikos durch die französische Pflichtversicherung stellt einen ihrer wichtigsten Vorteile dar.



## **B. Vorreiterrolle Deutschlands im Bereich des Verbraucherschutzes**

Eine Harmonisierung des Bausektors auf europäischer Ebene ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht realisiert. Dies führt zu einem Hindernis für den grenzüberschreitenden Bausektor und somit zum Nachteil für die Verbraucher.

Doch gerade das nationale Institut der französischen Pflichtversicherung, das auf den ersten Blick wie Hemmnis für den grenzüberschreitenden Markt erscheint, könnte zu einem europaweit verbesserten Verbraucherschutz führen.

Der Gedanke einer Versicherung für Gewährleistungsansprüche am Bau ist in den meisten Ländern der Europäischen Union weitestgehend unbekannt.

Deutschland bietet sich nun die Chance, anhand der im deutsch-französischem Grenzgebiet gesammelten Erfahrungen das System einer **freiwilligen** Versicherung zum Schutz der Verbraucher zu entwickeln. Somit könnten Deutschland und Frankreich eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung eines funktionierenden Versicherungssystems zum Schutz der Verbraucher im Bausektor spielen.

In Deutschland bietet heutzutage nur eine Versicherung kleinen und mittleren Unternehmen die Möglichkeit, eine freiwillige Baugewährleistungsversicherung abzuschließen. Dabei hat diese Versicherung die Grundidee des französischen Versicherungsmodells aufgenommen und ohne es zu kopieren ein eigenes Versicherungsmodell entwickelt. Mit Vertretern der Bauwirtschaft wurde ein auf die gesetzlichen Vorschriften des BGB und der VOB abgestimmtes Deckungskonzept entwickelt.

## **V. Aspekte, die im Rahmen einer Diskussion zur Entwicklung einer freiwilligen Versicherung Beachtung finden müssten**

Die in der deutsch-französischen Grenzregion gesammelten Erfahrungen lassen mehrere Aspekte erkennen, die bei der Entwicklung einer freiwilligen Versicherung von Gewährleistungsansprüchen Beachtung finden müssten.

### **A. Versicherungsbedingungen**

Die Erfahrungen in Frankreich zeigen, dass die Versicherer das Risiko der Versicherung neuer Methoden, Technologien oder noch unbekannter Materialien scheuen.

So wird in französischen Décennale-Versicherungsverträgen beispielsweise der Versicherungsschutz für Holzbauten, Geothermie oder erneuerbare Energien ausgeschlossen.

Aber auch in Deutschland ist diese Risikoscheuheit der Versicherer zu erkennen. So beziehen sich Versicherungsverträge ebenso wie die Bauverträge der Unternehmer auf die Vorschriften des BGB und der VOB und gehen wie selbstverständlich von DIN-Normen aus (Deutsches Institut für Normung e.V.).

Ebenso wie die Normen der AFNOR (Association Francaise de Normalisation) bilden in Deutschland die DIN-Normen den Maßstab für einwandfreies technisches Verhalten. Eigentlich haben DIN-Normen an sich keine zwingende Wirkung. Ihre Anwendung steht theoretisch im freien Ermessen der Vertragsparteien. In der Praxis wird im Vertragswerk über Bauleistungen standardmäßig auf die DIN-Normen verwiesen, und der Verbraucher hat kaum eine echte Möglichkeit, Einfluss auf die Einbeziehung zu nehmen.

Wird aber in privaten Verträgen oder in Gesetzen und Verordnungen auf DIN-Normen Bezug genommen und dort deren Anwendung festgelegt, werden diese Normen verbindlich.



Auch in den Fällen, in denen DIN-Normen von Vertragsparteien nicht zum Inhalt eines Vertrages gemacht worden sind, dienen sie im Streitfall als Entscheidungshilfe, wenn es im Kauf- und Werkvertragsrecht um Sachmängel geht. Hierbei besteht grundsätzlich die Vermutung, dass die DIN-Normen dem anerkannten Stand der Technik entsprechen.

Die nationalen Versicherungen bewerten die Bauvorhaben anhand der einschlägigen nationalen Vorschriften und der national anerkannte Bauverfahren im Hinblick auf die Verwendung national bekannter Materialien. Die Versicherungen nehmen in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen Bezug auf nationale Vorschriften, in Deutschland eben auf die Normen des BGB und der VOB.

Die Bausachverständigen, die Baumängel an einem Werk begutachten sollen, werden diese Mängel an den ihnen bekannten nationalen Normen und Verfahren messen.

Diese Vorgehensweise beschränkt sowohl die Dienstleistungsfreiheit innerhalb des Binnenmarktes der Europäischen Union (Art. 49 EGV) als auch die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 EGV).

### **B. Binnenmarkt im Versicherungswesen**

Seit 1994 besteht ein Binnenmarkt des Versicherungswesens.

Danach können Versicherungen theoretisch ihre Dienstleistungen auch in allen anderen EU-Ländern anbieten.

Viele der großen Versicherungen haben dementsprechend auch in anderen EU-Ländern Niederlassungen und Kooperationen mit inländischen Versicherern.

Das Argument französischer Versicherer, das Risiko, eine unbekannte Firma zu versichern sei kaum kalkulierbar, könnte mittels eines Datenabgleichs zwischen den Versicherungen entkräftet werden.

Dennoch ist es für ein deutsches KMU, das in Deutschland versichert ist, nicht möglich, bei der entsprechenden französischen Niederlassung derselben Versicherung bzw. bei einem französischen Partner der deutschen Versicherung eine Décennale-Versicherung abzuschließen.

Offensichtlich besteht zwischen den Niederlassungen desselben Versicherungskonzerns von einem EU-Land zum anderen ein Defizit bezüglich des Informationsaustausches, das es zu beheben gilt.

### **C. EU-Ebene**

Ansätze, die soeben beschriebenen Probleme auf EU-Ebene in Angriff zu nehmen, bestehen bereits seit mehreren Jahrzehnten, führten allerdings bis zum heutigen Zeitpunkt zu keinen konkreten Ergebnissen.

So wurde entsprechend dem Ziel der Europäischen Union, den Binnenmarkt auch für Bauprodukte zu verwirklichen, die "Richtlinie des Rates vom 21.12.1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte 89/106 EWG" erlassen.

Die Präambel dieser Richtlinie enthält die ausdrückliche Erklärung, dass die Anforderungen der Mitgliedstaaten, die oft in einzelstaatlichen Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften zu finden sind, infolge ihrer Verschiedenheit den Warenverkehr der Gemeinschaft behindern.

Jüngst wurde in diesem Zusammenhang ein Urteil des Europäischen Gerichtshof erlassen, in dem festgestellt wurde, dass das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Art. 28 EGV und 30 EGV verstoßen hat, dass es die Wirtschaftsteilnehmer, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und/oder vertriebene Bauprodukte in Belgien vertreiben möchten, veranlasst hat, belgische Konformitätszeichen zu erwerben (Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 13. März 2008



– Kommission / Belgien - Rechtssache C-227/06). Zum jetzigen Zeitpunkt wurde das Urteil noch nicht übersetzt und ist nur in französischer Sprache verfügbar.

Bei der Entwicklung eines freiwilligen Versicherungsmodells in Deutschland und anderen EU-Ländern muss diese Rechtsprechung Beachtung finden.

Die Staaten müssten im Sinne bestmöglicher Waren- und Dienstleistungsfreiheit auf die Versicherer einwirken, damit diese ihre Vertragsbedingungen so gestalten, dass ausländische Baumaterialien und anerkannte Verfahren denselben Versicherungsschutz wie inländische Produkte genießen können. Dazu müssten die bereits existierenden EU-Vorgaben konsequent umgesetzt werden und auf europäischer Ebene die Verwirklichung der Harmonisierung der gegenseitigen Anerkennung von Bauprodukten vorangetrieben werden.

## **VI. Probleme führen zu Nachteilen für den Verbraucher**

Der Verbraucher kann noch nicht im großen Umfang von den Vorteilen grenzüberschreitend angebotener Baudienstleistungen profitieren. Das Ziel der Europäischen Union, im Bausektor einen funktionierenden Binnenmarkt herzustellen, wurde noch nicht realisiert, was zu Nachteilen für den Verbraucher führt.

### **A. Beschränkungen des Binnenmarktes für den Verbraucher**

Dabei ist z.B. die Nachfrage französischer Verbraucher nach dem Know-how deutscher KMU höher denn je.

Zurzeit gibt es in Betrieb genommene Baustellen auf französischem Gebiet, die nicht durch eine Décennale-Versicherung gedeckt sind. Der Verbraucher ist einem später auftretendem Baumangel oder der Insolvenz seines Bauunternehmens schutzlos ausgeliefert.

Französische Banken erteilen nur zurückhaltend Finanzierungszusagen, soweit Verbraucher ihnen Bauprojekte vorlegen, die von deutschen Unternehmen realisiert werden sollen. Solange es den deutschen KMU an der Décennale-Versicherung fehlt, sind diese Bauprojekte für den Verbraucher kaum finanzierbar.

Französische Verbraucher sehen sich zudem des Schutzes der Sachversicherung “dommage-ouvrage” beraubt, da diese nur nach Vorlage des Nachweises über das Vorhandensein einer Pflichtversicherung des Bauunternehmers abgeschlossen werden kann.

### **B. Illegalität der Betätigung deutscher KMU ohne Pflichtversicherung in Frankreich**

Das Fehlen eines funktionierenden Binnenmarktes im Bausektor gereicht aber nicht nur den Verbrauchern zum Nachteil, sondern auch den KMU, die ein großes Interesse an der Erschließung des Bausektors im Nachbarland haben.

Einige deutsche Firmen realisieren Bauprojekte in Frankreich, ohne die notwendige Pflichtversicherung zu haben. So setzen sich die deutschen KMU in Frankreich strafrechtlichen Sanktionen aus.

Der Baubeginn ohne Vorlage des Versicherungsnachweises kann gemäß Artikel L 111-34 Absatz 1 des CCH mit einer Geldstrafe von bis zu 75.000 € oder in besonders schweren Fällen mit Freiheitsentzug von bis zu 6 Monaten geahndet werden.



## VII. Denkanstöße

Zusammenfassend lassen sich für die Entwicklung einer freiwilligen Versicherung für Gewährleistungsansprüche in Deutschland und zum Abbau grenzüberschreitender Entwicklungshemmnisse folgende vier Punkte hervorheben:

1. Um einen funktionierenden Binnenmarkt im Versicherungssektor zu entwickeln, muss eine Zusammenarbeit zwischen den Versicherern aller EU-Länder entstehen, bzw. in den Bereichen, in denen erste Ansätze zu beobachten sind, muss die Zusammenarbeit gestärkt und gefördert werden.
2. Die Ausarbeitung und Entwicklung eines freiwilligen Versicherungssystems zur Abdeckung der Gewährleistungsrisiken im Bausektor in Deutschland und in anderen EU-Ländern würde die Wahlmöglichkeiten der europäischen Verbraucher bei der Beauftragung einer inländischen oder ausländischen Firma erweitern. Die Verbraucher hätten die Möglichkeit, zwischen versicherten oder eben auch nicht versicherten Firmen zu wählen.  
Dieses freiwillige Versicherungssystem würde eine umfassende Information im Vorfeld erfordern, um die Verbraucher eingehend über die Vorteile der Versicherung zu informieren und vor den Risiken zu warnen, die bei Beauftragung nicht versicherter Firmen bestehen könnten. Die KMU blieben aber ihrerseits völlig frei in der Entscheidung, inwieweit sie sich versichern wollen oder auch nicht, um ihren Kunden die Übernahme der Gewährleistung etwa im Falle einer Insolvenz zu garantieren.
3. Die gegenseitige Anerkennung ausländischer Bauprodukte muss in den einzelnen EU-Ländern effektiv beschleunigt und erweitert werden.
4. In Frankreich konnte festgestellt werden, dass die Versicherer die Décennale-Versicherung von der Verwendung von Bauprodukten abhängig machen, die in Frankreich allgemein anerkannt sind. In der Praxis ist damit ausländischen Bauprodukten und Technologien der Zugang zum französischen Markt verschlossen. Diese Einschränkung im Rahmen der Versicherungsverträge stellt eine Verletzung des freien Warenverkehrs dar. Daher erscheint es notwendig, parallel zueinander sowohl die Anpassung dieser Versicherungsbedingungen voranzutreiben als auch die Harmonisierung der gegenseitigen Anerkennung der Bauprodukte zu beschleunigen.

Insgesamt erscheint eine pragmatische Vorgehensweise angebracht, da die in Betracht kommenden Lösungsansätze vom guten Willen der Versicherer abhängig sind, die Schaffung eines einheitlichen grenzüberschreitenden Baumarktes zu ermöglichen und den Binnenmarkt im Versicherungswesen voranzutreiben.

Kehl, den 19. November 2008

Euro-Info-Verbraucher e.V.