

Antrag

der Abg. Tobias Wald u. a. CDU

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau

Versicherungsschutz bei Schäden aufgrund von Covid-19

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. ob ihr Kenntnisse von Fällen vorliegen, in welchen Ausfallversicherungen die Schadensübernahme durch coronabedingte Ausfälle verweigern;
2. welche Gründe die Versicherungen für ihre Zahlungsverweigerung nennen;
3. ob ohne eine individuelle coronaentsprechende Klausel der Versicherungsschutz bei Ausfallversicherungen nicht gültig ist;
4. ob das Corona-Virus als Gefahrenerhöhung für den Versicherer einzustufen ist, was wiederum eine Zahlungsverweigerung begründen könnte;
5. inwiefern Covid-19 versicherungstechnisch noch als „neuartiges Virus“ zu klassifizieren ist, obwohl es bereits mit dem Ausbruch in China seit Januar 2020 allgemein bekannt ist;
6. ob ein Versicherungsschutz entfällt, da Covid-19 erst Anfang 2020 ins Infektionsschutzgesetz aufgenommen wurde und deshalb bei Vertragsabschluss noch nicht zu den versicherten meldepflichtigen Krankheiten zählte;
7. ob bei einer Betriebsschließung aus generalpräventiven Gründen und nicht aus unmittelbarer Gefahr für die Gesundheit der Versicherungsschutz entfällt;
8. wie sie das bayrische Modell mit Blick auf Baden-Württemberg bewertet, bei welchem die Betriebsschließungsversicherungen zwischen zehn und 15 Prozent der bei den Betriebsschließungen jeweils vereinbarten Tagessätze übernehmen und z. B. an Gaststätten und Hotels auszahlen;

9. ob ein dem bayrischen Model ähnlicher Kompromiss auch für Baden-Württemberg infrage kommt;
10. ob andere Konzepte vorliegen, um dem Ausfall von Versicherungsleistungen im Zusammenhang mit Covid-19 entgegenzuwirken.

11. 05. 2019

Wald, Paal, Dörflinger, Mack, Gramling, Martin CDU

Begründung

Mehrere Versicherer haben angekündigt, nicht für coronabedingte Schäden und Kosten aufkommen zu wollen. Für die betroffenen Betriebe, Freiberufler und Selbstständige stellt solch eine Zahlungsverweigerung eine existenzielle Bedrohung dar. Sie haben oftmals jahrelang in entsprechende Ausfallversicherungen eingezahlt und stehen mit der Absage der Versicherungen vor großen finanziellen Problemen.

Ein gängiger Ablehnungsgrund lautet, das Corona-Virus stelle eine Gefahrenerhöhung dar, welche die Versicherungskonditionen verändere. Des Weiteren sei Covid-19 ein neuartiges Virus, welches zur Zeit des Versicherungsabschlusses noch nicht im Infektionsschutzgesetz aufgeführt wurde. Ausfälle aufgrund einer dort nicht genannten Krankheit würden folglich nicht unter den Versicherungsschutz fallen. Einem weiteren Argument zufolge gilt auch kein Versicherungsanspruch, da ein bundes- bzw. landesweiter Erlass zur Betriebsschließung oder -einschränkung nicht ausreichend sei, hierfür bedürfe es einer entsprechenden Schließungsanordnung direkt für den jeweiligen Betrieb.

Im Fall von Betriebsschließungsversicherungen hat das bayrische Wirtschaftsministerium zusammen mit dem Hotel- und Gaststättenverband Bayern, der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft und einigen Versicherern Anfang April einen Kompromiss gefunden. Die Versicherungen übernehmen zwischen zehn und 15 Prozent des Schadens, der den Betrieben durch die Schließung infolge der Coronakrise entstanden ist.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 23. Juni 2020 Nr. 4-4230.0/789/1 nimmt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen und dem Ministerium der Justiz und für Europa zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. *ob ihr Kenntnisse von Fällen vorliegen, in welchen Ausfallversicherungen die Schadensübernahme durch coronabedingte Ausfälle verweigern;*

Zu 1.:

Viele Unternehmen, insbesondere im Hotel- und Gaststättengewerbe, die eine sogenannte Betriebsschließungsversicherung (BSV) abgeschlossen haben, haben sich damit angesichts der Corona-Pandemie mit dem Ziel der Regulierung eines Schadens an ihren Versicherer gewandt. Nach Auskunft des Hotel- und Gaststättenverbands DEHOGA Baden-Württemberg e. V. (DEHOGA Baden-Württemberg) wurden Anträge auf Schadensregulierung durch die Versicherungen bislang häufig abschlägig beschieden.

Weitere von der Thematik betroffene Wirtschaftsbereiche sind insbesondere die Gesundheitsversorgung sowie Frisöre und Fitnessstudios. Ähnlich gelagerte Fälle wie im Gaststättengewerbe sind dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau dort jedoch nicht bekannt.

2. welche Gründe die Versicherungen für ihre Zahlungsverweigerung nennen;

Zu 2.:

Da sich die Versicherungsbedingungen im Einzelfall stark unterscheiden, nennen die Versicherungsunternehmen, soweit der Landesregierung bekannt, für ihre ablehnende Haltung gegenüber einer Versicherungspflicht auch unterschiedliche Gründe. Die wesentlichen vorgetragenen Argumente, von denen die Landesregierung Kenntnis erlangt hat, sind, dass zum einen ein Versicherungsfall bereits deshalb nicht bestehe, weil die Versicherungsbedingungen nur den Fall einer Betriebsschließung durch konkret-individuellen Verwaltungsakt der zuständigen Gesundheitsbehörde abdecken würden. Eine generalpräventive Schließung ganzer Wirtschaftszweige aufgrund einer Allgemeinverfügung oder einer Rechtsverordnung sei vom Versicherungsschutz entsprechend nicht erfasst. Versicherer berufen sich ferner teilweise darauf, dass im Einzelfall nur eine vollständige Betriebsschließung den Versicherungsfall auslösen würde. Speziell im Hotel- und Gaststättengewerbe sei dies jedoch im Zuge der Corona-Pandemie nicht der Fall, da Hotels weiterhin Geschäftsreisende und in besonderen Härtefällen auch Privatpersonen beherbergen dürften und Gaststätten der Außer-Haus-Verkauf weiter gestattet war. Schließlich sei – selbst wenn ein Versicherungsfall angenommen werde – regelmäßig kein Leistungsfall gegeben, da die Versicherungsbedingungen eine Schließung aufgrund des Virus SARS-CoV-2 respektive der Erkrankung Covid-19 nicht erfassen würden. Entweder würden die Versicherungsbedingungen versicherte Infektionskrankheiten abschließend aufzählen oder unter Ausschluss der im Infektionsschutzgesetz enthaltenen Generalklausel statisch auf die §§ 6 und 7 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) verweisen.

3. ob ohne eine individuelle coronaentsprechende Klausel der Versicherungsschutz bei Ausfallversicherungen nicht gültig ist;

Zu 3.:

Ob Versicherungsschutz besteht, ist eine zivilrechtliche Frage, die nur im Einzelfall anhand der jeweiligen Versicherungsbedingungen entschieden werden kann. Nach Angaben des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) bestehen mindestens zwei Dutzend unterschiedliche gängige Varianten einer BSV.

Entscheidend dürfte im Einzelfall sein, ob die Versicherungsbedingungen dahingehend ausgelegt werden können, dass ein Schutz auch im Falle der Betriebsschließung aufgrund einer Rechtsverordnung und aufgrund von SARS-CoV-2/ Covid 19 besteht. Dies zu beurteilen, obliegt im Einzelfall der Zivilgerichtsbarkeit.

4. ob das Corona-Virus als Gefahrerhöhung für den Versicherer einzustufen ist, was wiederum eine Zahlungsverweigerung begründen könnte;

Zu 4.:

Das Auftreten des Virus Sars-CoV-2 respektive der Covid-19-Pandemie kann nach Auffassung des Ministeriums der Justiz und für Europa keinesfalls eine objektive Gefahrerhöhung im Sinne des § 23 Absatz 3 des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) begründen. Denn eine Gefahrerhöhung kann begrifflich nur dann vorliegen, wenn die nachträgliche gefahrerhöhende Änderung nicht bereits ein versichertes Risiko darstellt und somit den Versicherungsfall auslöst (vgl. Matusche-Beckmann in: Bruck/Möller, VVG, 9. Aufl. 2008, § 23 Gefahrerhöhung, Rn. 4, juris; BeckOK VVG/Staudinger/Ruks, 7. Ed. 15. März 2020, VVG § 23 Rn. 22 f., beck-online).

Entweder sind also Schäden durch die Covid-19-Pandemie von vornherein vom versicherten Risiko umfasst. Dann kann keine nachträgliche Gefahrerhöhung angenommen werden. Oder aber die Versicherungsbedingungen erfassen Schäden durch das Virus Sars-CoV-2 respektive die Erkrankung Covid-19 nicht. Auch dann kann sich das – zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses – unvorhergesehene Auftreten der Pandemie auf den Eintritt des Versicherungsfalles nicht gefahrerhöhend ausgewirkt haben, da kein Versicherungsfall gegeben ist.

Ungeachtet dessen wäre ein – im zweiten Teil der Frage angesprochenes – Leistungsverweigerungsrecht der Versicherer selbst dann unwahrscheinlich, wenn die Pandemie als Gefahrerhöhung in diesem Sinne anzusehen wäre: Denn nach § 26 Absatz 2 VVG ist in den Fällen einer objektiven Gefahrerhöhung nach § 23 Absatz 3 VVG der Versicherer nicht zur Leistung verpflichtet, wenn der Versicherungsfall später als einen Monat nach dem Zeitpunkt eintritt, zu dem die Anzeige dem Versicherer hätte zugegangen sein müssen, es sei denn, dem Versicherer war die Gefahrerhöhung zu diesem Zeitpunkt bekannt. Aufgrund des zeitlichen Ablaufes der Pandemie und der in diesem Zusammenhang getroffenen politischen Entscheidungen ist es aber unwahrscheinlich, dass einem Versicherungsnehmer die nachträgliche Änderung der Umstände früher bekannt geworden ist als den Versicherungsunternehmen.

Eine abschließende generelle Aussage hierzu ist jedoch nicht möglich, da die Entscheidung im Einzelfall letztlich den jeweils zuständigen Richterinnen und Richtern obliegt, die nach Artikel 97 Absatz 1 des Grundgesetzes und Artikel 65 Absatz 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind.

5. inwiefern Covid-19 versicherungstechnisch noch als „neuartiges Virus“ zu klassifizieren ist, obwohl es bereits mit dem Ausbruch in China seit Januar 2020 allgemein bekannt ist;

6. ob ein Versicherungsschutz entfällt, da Covid-19 erst Anfang 2020 ins Infektionsschutzgesetz aufgenommen wurde und deshalb bei Vertragsabschluss noch nicht zu den versicherten meldepflichtigen Krankheiten zählte;

Zu 5. und 6.:

Zu den Ziffern 5 und 6 wird aufgrund des sachlichen Zusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Die Klassifizierung eines Virus als „neuartig“ ist im Kontext einer Versicherung auf den Zeitpunkt des Vertragsschlusses bezogen. Das Virus SARS-CoV-2 respektive die Erkrankung Covid-19 sind insoweit als „neuartig“ zu bewerten, als dass es bei Vertragsschluss vor Dezember 2019 beziehungsweise Januar 2020 nicht bekannt oder gar in einer für den Menschen gefährlichen Form vielleicht nicht einmal existent war. Inzwischen sind durch das „Zweite Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ (BGBl. v. 22. Mai 2020) die Krankheit Covid-19 als § 6 Absatz 1 Nummer t) und das SARS-CoV-2-Virus als § 7 Absatz 1 Nummer 44 a in das IfSG aufgenommen worden. Da dies bei Vertragsschluss jedoch noch nicht der Fall war, sind das Virus bzw. die Krankheit insoweit neuartig, als sie von den Versicherungsbedingungen zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht ausdrücklich erfasst sein konnten. Entscheidend dürfte – wie zu Frage 3 ausgeführt – im Einzelfall sein, ob die Versicherungsbedingungen dahingehend ausgelegt werden können, dass ein Schutz auch im Falle der Betriebsschließung aufgrund einer Rechtsverordnung und aufgrund von SARS-CoV-2/Covid-19 besteht. Dies zu beurteilen, obliegt im Einzelfall der Zivilgerichtsbarkeit.

7. ob bei einer Betriebsschließung aus generalpräventiven Gründen und nicht aus unmittelbarer Gefahr für die Gesundheit der Versicherungsschutz entfällt;

Zu 7.:

Nach Auffassung des Ministeriums der Justiz und für Europa entfällt der Versicherungsschutz – das Vorliegen der übrigen Voraussetzungen unterstellt – nicht deswegen, weil die Betriebsschließung durch Rechtsverordnung und nicht durch behördliche Verfügung im Einzelfall erfolgt ist. Auch die durch die Corona-Verordnung des Landes Baden-Württemberg angeordnete Betriebsuntersagung stellt nach Auffassung des Ministeriums der Justiz und für Europa eine Betriebsschließung im versicherungsrechtlichen Sinne dar. Die Ermächtigungsgrundlage in § 32 IfSG erlaubt es gerade, die nach dem IfSG möglichen Gebote und Verbote auch durch Rechtsverordnungen der Landesregierungen zu erlassen. Die Voraussetzung der behördlichen Betriebsschließung dürfte durch die Regelungen der Corona-Verordnung somit grundsätzlich erfüllt sein.

Letztlich muss aber auch hierüber ein zuständiges Gericht anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalles in richterlicher Unabhängigkeit entscheiden.

8. wie sie das bayrische Modell mit Blick auf Baden-Württemberg bewertet, bei welchem die Betriebsschließungsversicherungen zwischen zehn und 15 Prozent der bei den Betriebsschließungen jeweils vereinbarten Tagessätze übernehmen und z. B. an Gaststätten und Hotels auszahlen;

9. ob ein dem bayrischen Modell ähnlicher Kompromiss auch für Baden-Württemberg infrage kommt;

Zu 8. und zu 9.:

Zu den Ziffern 8 und 9 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Im Zusammenhang mit der Initiative der bayrischen Landesregierung von Ende März 2020 haben sich Vertreter der Versicherungsbranche freiwillig und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht bereit erklärt, ihren Versicherungsnehmern zwischen zehn und 15 Prozent der bei Betriebsschließungen jeweils vereinbarten Tagessätze auszusahlen.

Die Höhe der freiwilligen Zahlungen ging von der Annahme aus, dass sich unter Berücksichtigung der statistischen Durchschnittswerte für die Zusammensetzung der Betriebsaufwände im Hotel- und Gaststättengewerbe, der wirtschaftliche Schaden eines Unternehmens durch die Hilfsmaßnahmen von Bund und Land sowie durch die ersparten Aufwendungen (zum Beispiel Materialkosten) um rund 70 Prozent reduziere und somit ein wirtschaftlicher Schaden von rund 30 Prozent bei den Betrieben verbleibe. Davon übernehmen die Versicherungsunternehmen nach dem bayerischen Modell die Hälfte, also 10 bis 15 Prozent des Gesamtschadens.

Die Landesregierung bewertet die Kompromissbereitschaft der Beteiligten als grundsätzlich positiv, da sie den Unternehmen des Hotel- und Gaststättengewerbes eine Alternative zu einem potenziell langwierigen Rechtsstreit eröffnet, indem den Versicherten kurzfristig Liquidität zur Verfügung gestellt wird, um die Folgen der coronabedingten Betriebsschließungen zu überbrücken.

Um auch in Baden-Württemberg die Bereitschaft für freiwillige Leistungen an die Hotellerie und Gastronomie auszuloten, hat Frau Wirtschaftsministerin Dr. Hoffmeister-Kraut MdL am 9. April 2020 ein Gespräch mit Vertretern der Versicherungswirtschaft, dem DEHOGA Baden-Württemberg, dem Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertag und Vertretern des Ministeriums der Justiz und für Europa geführt. Beteiligt waren über zwei Dutzend in Baden-Württemberg ansässige oder aktive Versicherungsgesellschaften. Als Ergebnis des Gesprächs hat die weit überwiegende Mehrzahl der teilnehmenden Versicherungen sich bereit erklärt, die auf der bayerischen Initiative basierende Lösung auch den baden-württembergischen Unternehmen des Hotel- und Gaststättengewerbes anzubieten oder hat bestätigt, dies bereits getan zu haben. Eine Versicherung hat eine eigene Fondslösung angekündigt.

10. ob andere Konzepte vorliegen, um dem Ausfall von Versicherungsleistungen im Zusammenhang mit Covid-19 entgegenzuwirken.

Zu 10.:

Ein italienischer Versicherungskonzern hat in Italien einen mit 100 Mio. Euro ausgestatteten Fonds aufgesetzt, aus dem an italienische Versicherte Kredite zu günstigen Konditionen ausgereicht werden. Auch für den deutschen Markt seien 30 Mio. Euro bereitgestellt. Welche konkreten Angebote an die Versicherten daraus bedient werden, ist der Landesregierung nicht bekannt.

Nach aktuellen Medienberichten stellt die deutsche Versicherungsbranche Überlegungen an für einen öffentlich-privaten Fonds, um die wirtschaftlichen Folgen von Katastrophen wie Pandemien abzufedern. Die Begründung sei, dass solche Schäden allein privatwirtschaftlich nicht versicherbar seien. Deshalb wolle die Versi-

cherungsbranche die Diskussion über ein System anstoßen, das die wirtschaftlichen Folgen künftiger Infektionswellen abmildern und staatliche Ad-hoc-Hilfen teilweise ersetzen könnte. Der Fonds soll auf Basis der Medienberichterstattung nach den Überlegungen der Versicherungsbranche durch Beiträge potenziell betroffener Betriebe und Versicherungsunternehmen sowie über Katastrophenanleihen und staatliche Mittel finanziert werden. Dazu gebe es ein Diskussionspapier mehrerer führender deutscher Versicherungsunternehmen. Frankreich wolle nach Medienberichten zeitnah ein System mit Pflichtbeiträgen vorstellen, was auch die meisten deutschen Versicherer favorisieren würden.

Dr. Hoffmeister-Kraut
Ministerin für Wirtschaft,
Arbeit und Wohnungsbau