

Versicherungsombudsmann e.V., Postfach 08 06 32, 10006 Berlin

Bundesministerium der Justiz
und für Verbraucherschutz
Frau Regierungsdirektorin
Ulrike Janzen
Leiterin Referat RA 1
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

per E-Mail: RA1@bmjv.bund.de

23. Januar 2015

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung
in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-
Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten
Ihr Schreiben vom 11. November 2014 – AZ R A 7-3735/3-R4 740/2014**

Sehr geehrte Frau Janzen,

für die Gelegenheit, zu dem Referentenentwurf eines Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (RefE-VSBG) aus der Sicht der Schlichtungsstelle der Versicherungswirtschaft Stellung zu nehmen, bedanken wir uns.

Vorweg sei angemerkt, dass auf die grundsätzliche Kritik, die teilweise aus der Wissenschaft am System der außergerichtlichen Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten sowie an der Richtlinie über Alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten (AS-RL) geäußert wurde, nicht näher eingegangen wird, da die europarechtlichen Vorgaben nach Maßgabe von Art. 288 AEUV umgesetzt werden müssen und der nationalen Gesetzgebung insoweit nur eng begrenzte Spielräume eröffnet sind. Allerdings erscheint der Hinweis angezeigt, dass diese Grundsatzkritik teilweise schon deshalb ins Leere geht, weil sie ersichtlich auf Unkenntnis der Verfahrensregeln und der Praxis der zum Teil bereits seit Jahrzehnten tätigen privaten Schlichtungsstellen sowie der empirischen Erkenntnisse hierzu beruht. Nur wenn berücksichtigt wird, welche Anliegen die Verbraucher in ihren Beschwerden zu den bestehenden AS-Stellen tausendfach zum Ausdruck bringen und wie die Schlichtungsstellen hierauf reagieren können, ist eine fundierte Stellungnahme zu bestimmten Details der Verrechtlichung dieses alternativen Zugangs zum Recht möglich.

1. Zum Regelungsansatz

Der RefE-VSBG geht von dem Ansatz aus, die verpflichtenden Vorgaben der AS-RL umzusetzen und von den Spielräumen, die die Richtlinie entweder ausdrücklich oder nach dem Prinzip der Mindestharmonisierung eröffnet, nur durch einige wenige zusätzliche Anforderungen Gebrauch zu machen (siehe Begründung, A. III. 2. b).

Die Einführung eines flächendeckenden und branchenübergreifenden Zugangs der Verbraucher zur außergerichtlichen (alternativen) Streitbeilegung (AS) komplettiert den Rechtsweg zu den Gerichten, indem es einen zusätzlichen "kostengünstigen, einfachen und schnellen Rechtsschutz" außerhalb der Gerichtsbarkeit institutionalisiert (AS-RL, Erwägungsgrund 8; 10). Die rechtssoziologischen und gesellschaftlichen Auswirkungen dieses „alternativen Rechtsbehelfsverfahrens“ (AS-RL, Erwägungsgrund 5) sind derzeit ebenso wenig abzusehen, wie die Reaktion der Verbraucher und der Unternehmen (insbesondere im Hinblick auf das Prinzip der Freiwilligkeit; näher unter Ziff. 8.) auf das neue Rechtsschutzsystem. Deshalb ist die rechtspolitische Entscheidung, sich im Grundsatz auf die Umsetzung der Mindeststandards der AS-RL zu beschränken und nur in unverzichtbaren sowie allgemein konsentierten Ausnahmefällen über diese hinauszugehen, sachgerecht.

2. Verhältnis zum Mediationsgesetz (§ 1 Abs. 3 RefE-VSBG)

Nach § 1 Abs. 3 des Entwurfs bleibt das Mediationsgesetz unberührt; nach der Begründung bedeutet dies, dass bei einer Mediation durch eine Verbraucherschlichtungsstelle zusätzlich zu den Anforderungen des RefE-VSBG auch die des Mediationsgesetzes erfüllt sein müssen. Kollidieren jedoch Bestimmungen beider Gesetze (wie etwa bei den Anforderungen an den Streitmittler/Mediator), stellt sich die Vorrangfrage. Es wird vertreten, dass bei einem AS-Verfahren in Form der Mediation die Bestimmungen des Mediationsgesetzes als *lex specialis* Vorrang vor denen des VSBG haben (so etwa G. Wagner, ZKM 2013, 104). Dagegen soll nach Erwägungsgrund 19 der AS-RL diese Vorrang haben, wenn sie mit bereits bestehenden Rechtsakten der Union, die Bestimmungen über die alternative Streitbeilegung enthalten, kollidiert. Außerdem wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die AS-RL horizontal für alle Arten von AS-Verfahren gilt, einschließlich der von der Mediations-RL erfassten Verfahren. So gesehen ist das VSBG *lex specialis* gegenüber dem Mediationsgesetz für Verfahren der alternativen Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten; auch die *lex-posterior*-Regel könnte für einen Vorrang der AS-RL gegenüber der Mediations-RL sprechen. Die Vorrangfrage sollte jedenfalls vom Gesetzgeber geklärt werden.

3. Zuständigkeit (§ 3 RefE-VSBG)

Die Verbraucherschlichtungsstellen sind nach § 3 Abs. 1 RefE-VSBG zuständig für Streitigkeiten aus einem Verbrauchervertrag. Damit geht der Entwurf über die Regelung der AS-RL hinaus, die nur für Streitigkeiten aus Kauf- oder Dienstleistungsverträgen gilt (Art. 2 Abs. 1 AS-RL). Diese Erweiterung erscheint sinnvoll, da sie einerseits schwierige Abgrenzungs-

fragen (etwa zwischen Dienstleistungs- und Werkverträgen) vermeidet und es andererseits im Interesse des Verbraucherschutzes konsequent ist, die AS auf sämtliche verbrauchervertragrechtliche Streitigkeiten zu erstrecken.

4. Verbindliche Entscheidungen (§ 4 Abs. 2 RefE-VSBG)

Die AS-RL lässt AS-Verfahren zu, in denen den Parteien eine Lösung auferlegt wird (Art. 2 Abs. 1). § 4 Abs. 2 RefE-VSBG schließt dagegen aus, dass in einem AS-Verfahren dem Verbraucher eine verbindliche Entscheidung auferlegt wird.

Da Entscheidungen des Versicherungsombudsmanns bis zu einem Streitwert von 10.000 Euro nur für Unternehmen auf der Grundlage ihrer Mitgliedschaft im Verein Versicherungsombudsmann verbindlich sind, sind wir von diesem Regelungsvorschlag nicht betroffen. Es sei auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Unverbindlichkeit der Entscheidung des Versicherungsombudsmanns für die Verbraucher als essentielles Konstruktionselement seines Verfahrens angesehen wird und nicht zur Disposition steht. Gleichwohl erscheint es uns fraglich, ob es sachlich gerechtfertigt ist, in Abweichung von der Richtlinie generell auszuschließen, dass ein außergerichtliches Streitbeilegungsverfahren mit einer für den Beschwerdeführer verbindlichen Entscheidung endet. Denn damit werden etwa Verfahren der Adjudikation, die durchaus auch zwischen Verbrauchern und Unternehmen in Betracht kommen können, per se als zulässige außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren nach dem VSBG ausgeschlossen.

Das unstreitige Schutzbedürfnis des Verbrauchers könnte mit seiner Dispositionsfreiheit dadurch in praktische Konkordanz gebracht werden, dass er in den Fällen, in denen das von ihm eingeleitete AS-Verfahren zu einer für ihn verbindlichen Entscheidung führen kann und eine solche ansteht, hierauf sowie auf sein Recht, das Verfahren einseitig zu beenden, hingewiesen wird, bevor die Entscheidung getroffen wird (vgl. Art. 10 Abs. 2 der AS-RL sowie § 14 Abs. 1 RefE-VSBG).

5. Streitmittler (§ 5 RefE-VSBG)

5.1 Der Entwurf greift zu Recht den Vorschlag nicht auf, als zwingende Qualifikation des Streitmittlers eine juristische Ausbildung oder Qualifikation zu fordern, sondern belässt es in § 5 Abs. 2 bei der Regelung der AS-RL, dass „allgemeine Rechtskenntnisse“ erforderlich, aber auch ausreichend sind. Zum einen wäre die Befähigung zum Richteramt nicht für alle AS-Verfahren sachgerecht. Zum anderen wird auch für die Mediation – die ein außergerichtliches Streitbeilegungsverfahren im Sinne der AS-RL und des RefE-VSBG darstellt – nach dem Mediationsgesetz keine derartige Qualifikation gefordert. Sollte nach dem Zuschnitt eines AS-Verfahrens im Einzelfall eine bestimmte juristische Qualifikation des Streitmittlers sachgerecht sein (etwa weil es zu einer verbindlichen Entscheidung auf der Grundlage von

Recht und Gesetz führen kann), könnten die zuständigen Behörden ermächtigt werden, eine solche als Voraussetzung für die Anerkennung dieser Schlichtungsstelle nach § 22 RefE-VSBG zu verlangen.

5.2 Der Streitmittler ist nach § 5 Abs. 1 RefE-VSBG verantwortlich für die unparteiische und faire Verfahrensführung und trifft die Entscheidungen über Verfahrensschritte. Er kann sich von Mitarbeitern, die in seinem Auftrag und auf seine Weisung handeln, unterstützen lassen (siehe Begründung zu § 5 Absatz 1). Die Verantwortung des Streitmittlers sollte in diesem Fall durch interne Regelungen konkretisiert und abgesichert werden.

6. Grundsätzliche Rechtsfragen (§ 13 Abs. 2 Ziff. 5 c RefE-VSBG)

Soweit ersichtlich besteht allgemein Einigkeit dahingehend, dass grundsätzliche Rechtsfragen höchstrichterlich geklärt (siehe etwa § 543 Abs. 2 Ziff. 1 ZPO) und nicht in einem außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren entschieden werden sollten. Dem trägt § 13 Abs. 2 Ziff. 5 c) des Entwurfs insoweit Rechnung, als der Schlichtungsstelle das Recht eingeräumt werden kann, die Einleitung oder Durchführung eines Verfahrens dann abzulehnen, wenn die Behandlung einer solchen Frage ihren effektiven Betrieb beeinträchtigen würde. Wird ein Verfahren durchgeführt, sollte es jedenfalls nicht mit einer verbindlichen Entscheidung enden, sondern etwa mit einem Vorschlag zur gütlichen Einigung.

7. Beweisschwierigkeiten

Weder die AS-RL noch der RefE-VSBG erlauben, die Bearbeitung einer Beschwerde mit der Begründung abzulehnen, der Sachverhalt sei ohne Beweisaufnahme nicht aufzuklären, eine solche erlaube das vereinfachte schriftliche Schlichtungsverfahren jedoch nicht. Kommt es bei Beweisschwierigkeiten nicht zu einer gütlichen Einigung, stellt sich somit die Frage, wie das AS-Verfahren beendet werden kann. Der Versicherungsombudsmann etwa kann eine zulässige Beschwerde, die nicht einvernehmlich beigelegt wird, nur durch Entscheidung oder Empfehlung beenden. Eine die Rechtslage abschließend bewertende Entscheidung auf der Grundlage eines im AS-Verfahren nicht ausreichend aufklärbaren Sachverhalts (etwa auf der Grundlage der Beweislastverteilung) verbietet sich jedoch in der Regel im AS-Verfahren.

Unseres Erachtens folgt aus dem Umstand, dass das AS-Verfahren grundsätzlich ein vereinfachtes schriftliches Verfahren ist (Begründung zu § 16 RefE-VSBG) und der Streitmittler nicht von Amts wegen ermitteln muss (Begründung zu § 17 Abs. 1 RefE-VSBG), dass Verfahren dann, wenn der entscheidungsrelevante Sachverhalt aufgrund der beschränkten Beweiserhebungsmöglichkeiten nicht aufgeklärt werden kann, mit dem Hinweis beendet werden können, die gebotene Beweiserhebung könne nur in einem gerichtlichen Verfahren durchgeführt werden.

8. Freiwilligkeit (§ 14 RefE-VSBG)

8.1 Die AS-RL schreibt zwar nicht vor, dass sich Verbraucher oder Unternehmen an einem AS-Verfahren beteiligen müssen, hat jedoch das Ziel, dass jeder Verbraucher Zugang zu einem außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren bekommt (siehe AS-RL, Erwägungsgrund 49). Deshalb können die Mitgliedstaaten Unternehmen zur Teilnahme verpflichten.

Der RefE-VSBG macht von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch und stellt es den Unternehmen frei, sich an einem Beschwerdeverfahren zu beteiligen. Diese rechtspolitische Entscheidung für die Freiwilligkeit des AS-Verfahrens entspricht dem Grundsatz der Umsetzung der Richtlinie „eins zu eins“ und erscheint sachgerecht. Sollte sich allerdings zeigen, dass bedeutsame Wirtschaftsbereiche ihren Kunden das Verbraucherschutzinstrument des außergerichtlichen „kostengünstigen, einfachen und schnellen Rechtsschutzes“ systematisch vorenthalten, wird zu überlegen sein, eine gesetzliche Teilnahmepflicht einzuführen. Eine solche könnte branchenbezogen sein (vgl. etwa § 111b EnWG) oder aber auf alle Unternehmen bezogen werden, die ihre Verträge auf der Grundlage von AGB schließen.

8.2 Der Entwurf verankert das Prinzip der Freiwilligkeit in § 14 dergestalt, dass sowohl der Beschwerdeführer als auch der Beschwerdegegner jederzeit einseitig das Verfahren abbrechen kann. Dies bedeutet z. B., dass ein Unternehmen, das sich auf ein Beschwerdeverfahren eingelassen hat, das Verfahren gleichwohl jederzeit einseitig beenden kann, etwa wenn sich ein nachteiliger Ausgang abzeichnet (es sei denn, es ist rechtlich zur Beteiligung am Verfahren verpflichtet). Damit wird die Dispositionsfreiheit der Unternehmen nicht nur, wie von der AS-RL intendiert (siehe Art. 7 Abs. 1 k), auf die Einleitung eines Verfahrens bezogen, sondern auch auf die Durchführung und den Abschluss eines Verfahrens ausgedehnt, auf das sich das Unternehmen eingelassen hat. Es erscheint fraglich, ob dies im Hinblick auf die Zielrichtung der AS-RL und die Interessen der Verbraucher sachgerecht ist.

9. Rechtsbindung (§ 17 Abs. 1 RefE-VSBG)

Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 RefE-VSBG muss jeder Schlichtungsvorschlag das geltende Recht „berücksichtigen“. Dies bedeutet nach unserer Auffassung, dass der Streitmittler bei einem Lösungsvorschlag nicht in derselben Weise rechtlich gebunden ist wie bei einer verbindlichen Entscheidung, bei der nach Art. 11 der AS-RL zwingende verbraucherschutzrechtliche Bestimmungen einzuhalten sind (vgl. Begründung zu § 17 Abs. 1 RefE-VSBG). Ein Schlichtungsvorschlag kann somit auch auf „weiche“ Kriterien (etwa Billigkeitserwägungen) gestützt werden, soweit das Ergebnis nicht zwingendem Recht widerspricht.

10. Verfahrensdauer (§ 18 RefE-VSBG)

10.1 Das Verfahren ist nach § 18 Abs. 1 RefE-VSBG „innerhalb von 90 Tagen nach Eingang der vollständigen Beschwerdeakte“ abzuschließen. Der Eingang der vollständigen Beschwerdeakte ist nach § 16 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs erfolgt, „sobald (die Verbraucherschlichtungsstelle) keine weiteren Unterlagen und Informationen mehr benötigt“. Damit übernimmt der Entwurf entsprechende Regelungen der AS-RL (Art. 8 e) und d)).

Dass die Verfahrensfrist nicht bereits mit Eingang der Beschwerde zu laufen beginnt, ist im Grundsatz sachgerecht, da ansonsten zeitliche Verzögerungen, die eine Partei zu vertreten hat, zu Lasten des Streitmittlers gingen. Allerdings könnte die vorgeschlagene Regelung Probleme im Hinblick auf den üblichen Ablauf eines Beschwerdeverfahrens aufwerfen bzw. ihr Ziel verfehlen. In aller Regel werden nach Eingang der Beschwerde die erforderlichen Unterlagen und Stellungnahmen der Parteien angefordert (Vorverfahren). Liegen diese vor, werden die Beschwerden (beim Versicherungsombudsmann in der zeitlichen Reihenfolge ihres Einganges) vom Streitmittler bzw. den juristischen Mitarbeitern bearbeitet (Hauptverfahren). Erst im Zuge der juristischen Bearbeitung, die naturgemäß erst einige Zeit nach Beendigung des Vorverfahrens erfolgt, kann die Feststellung getroffen werden, ob weitere Unterlagen und Informationen nötig sind.

Wird bei der Bearbeitung der Beschwerde festgestellt, dass noch Unterlagen oder Informationen fehlen, beginnt die Frist noch nicht zu laufen. Andernfalls (und dies ist in der Mehrzahl der Beschwerden der Fall) erfolgt in der Regel (fast) zeitgleich bzw. innerhalb kurzer Zeit sowohl die Feststellung, dass die Beschwerdeakte vollständig ist, als auch die Erledigung der Beschwerde. Da die Parteien vom Eingang der vollständigen Beschwerdeakte nach § 16 Abs. 1 Satz 2 RefE-VSBG (der Art. 8 d) AS-RL umgesetzt) zu benachrichtigen sind, erhalten sie somit u. U. zeitgleich oder mit kurzem zeitlichem Abstand die Nachricht, dass die 90-Tage-Frist zu laufen begonnen hat, sowie den Bescheid, mit dem das Verfahren beendet wird. Die statistische Verfahrensdauer betrug dann null oder wenige Tage. Damit würde der Zweck der Regelung, auf eine Verfahrensbeschleunigung hinzuwirken, verfehlt und ein problematischer Eindruck beim Beschwerdeführer erzeugt.

Diese Problematik kann sachgerecht nicht dadurch gelöst werden, dass ein eigener Verfahrensschritt „Feststellung der Vollständigkeit der Beschwerdeakte“ (etwa am Ende des Vorverfahrens) eingeführt wird, denn zum einen kann diese Feststellung letztlich nur derjenige treffen, der die Beschwerde aus rechtlicher Sicht bearbeitet. Zum anderen ist diese Feststellung in der Regel integraler Bestandteil der juristischen Bearbeitung, so dass sie nicht unabhängig von dieser vorgezogen getroffen werden kann, jedenfalls nicht ohne erheblichen und zeitintensiven Mehraufwand.

Bei einer Auslegung nach Sinn und Zweck der Regelung muss daher ein anderer Maßstab gelten als der zuvor geschilderte. Beim Versicherungsombudsmann wird aufgrund der langjährigen und umfangreichen Erfahrungen wie folgt vorgegangen: Die 90-Tage-Frist beginnt regelmäßig dann, wenn beide Verfahrensparteien erstens ihren Standpunkt – bezogen auf den Beschwerdegegenstand – erklären konnten und zweitens Gelegenheit hatten, auf den Vortrag der Gegenseite zu erwidern. Dies bedeutet konkret, dass die hinreichend vollständige Beschwerde (Beschwerdeziel und Begründung) sowie die darauf bezogene Stellungnahme des Versicherers vorliegen müssen. Zu letzterer muss der Beschwerdeführer in einem angemessenen Zeitrahmen Gelegenheit zur Erwidern gehabt haben. Besonderheiten im Einzelfall kann durch abweichende Festlegung des Zeitpunkts, zu dem die vollständige Beschwerdeakte vorliegt, Rechnung getragen werden.

Mit dem beschriebenen Verfahren kann in der weit überwiegenden Zahl der Fälle ein standardisierter Zeitpunkt bestimmt werden, über den die Parteien bezogen auf die beginnende 90-Tage-Frist in Kenntnis gesetzt werden können. So kann z. B. dem Beschwerdeführer die Stellungnahme des Versicherers übersandt werden, verbunden mit dem Hinweis, dass er hierzu Stellung nehmen kann und in zwei Wochen die 90-Tage-Frist beginnt. Damit entfällt ein ansonsten Zusatzaufwand erzeugende Formalie.

Der so definierte 90-Tage-Zeitraum erscheint auch in den verhältnismäßig komplizierten und aufwändigen Beschwerdeverfahren im Versicherungsbereich im Normalfall als ausreichend. Sonderfälle können unter Angabe des Grundes länger dauern. Insbesondere wird auf diese Weise der offenkundige Zweck der Regelung erreicht, nämlich dass die Verbraucherstreitbelegungsstellen angehalten werden, ihre Verfahren zügig zu betreiben, und dass die Erreichung dieses Ziels im konkreten Beschwerdefall nachvollziehbar wird.

10.2 Angemerkt sei, dass die gesetzliche 90-Tage-Frist bei besonders schwierigen Streitigkeiten nach § 18 Abs. 2 RefE-VSBG verlängert werden kann, ohne dass diese Möglichkeit zeitlich oder im Hinblick auf die Zahl der Verlängerungen begrenzt ist. Kettenfristverlängerungen könnten das Ziel der Regelung konterkarieren.

11. Anerkennung (§ 22 RefE-VSBG)

Auch wenn § 22 des Entwurfs formuliert, dass die zuständige Behörde Schlichtungsstellen, die den gesetzlichen und behördlichen Anforderungen genügen, auf Antrag hin anerkennen „kann“, besteht unseres Erachtens ein Rechtsanspruch auf Anerkennung, wenn die Schlichtungsstelle die genannten Voraussetzungen erfüllt.

12. Zuständige Behörde (§ 25 RefE-VSBG)

Nach § 25 RefE-VSBG ist „zuständige Behörde“ die Behörde des Landes, in dem die AS-Stelle ihren Sitz hat, soweit nicht durch Bundesrecht etwas anderes bestimmt ist. Artikel 10 des Entwurfs (Änderung des Versicherungsvertragsgesetzes) legt fest, dass nach § 214 VVG das BMJV die für die Anerkennung des Versicherungsombudsmanns zuständige Behörde ist. Es stellt sich die Frage, ob für andere Bereiche (etwa als Adressat des Evaluationsberichts nach § 32 Abs. 2 RefE-VSBG) die Behörde des Landes zuständig sein soll, in dem die Schlichtungsstelle ihren Sitz hat. Ein Auseinanderfallen der Anerkennungsbehörde und der Aufsichtsbehörde ist u. E. nicht sinnvoll und wohl auch nicht gewollt. Deshalb sollte in Artikel 10 des Entwurfs das BMJV – mit der entsprechenden Delegationsermächtigung – allgemein zur zuständigen Stelle im Sinne des VSBG für den Versicherungsombudsmann bestimmt werden.

13. Berichtspflichten (§ 32 RefE-VSBG)

13.1 Die AS-Stellen haben nach § 32 Abs. 1, 2 des Entwurfs jährlich einen Tätigkeitsberichts sowie alle zwei Jahre einen Evaluationsbericht zu erstellen. Der Tätigkeitsbericht ist zu veröffentlichen, der Evaluationsbericht ist der zuständigen Behörde bzw. der Aufsichtsbehörde zu übermitteln. Einzelheiten zum Inhalt der Berichte regeln § 32 Abs. 3 RefE-VSBG sowie §§ 4 und 5 des RefE-VSBInfoV. Wir gehen davon aus, dass es nicht zwingend ist, alle zwei Jahre zwei Berichte zu erstellen, sondern dass der jährliche, jedenfalls aber der zweijährliche Bericht inhaltlich so gefasst werden kann, dass er die Anforderungen sowohl an den Tätigkeits- als auch an den Evaluationsbericht (der nach § 5 Abs. 1 Satz 1 RefE-VSBInfoV lediglich „ergänzende“ Informationen gegenüber dem Tätigkeitsbericht enthält) erfüllt.

13.2 Die Berichte sind jeweils bis zum 1. Februar vorzulegen (§ 4 Abs. 2, § 5 Abs. 2 RefE-VSBInfoV). Dieser Stichtag ist in der Praxis nicht einzuhalten.

Statistiken der Schlichtungsstellen gliedern sich in

- im Beschwerdejahr eingegangene Beschwerden mit entsprechenden Auswertungen, z. B. Untergliederung nach Themen,
- im Beschwerdejahr abschließend bearbeitete Beschwerden, untergliedert nach Ausgang der Verfahren, durchschnittliche Verfahrensdauer, Beschwerdewerthöhen etc.,
- inhaltliche Auswertung der eingegangenen bzw. bearbeiteten Beschwerden, fallübergreifende Erkenntnisse und sonstige Angaben zur Schlichtungsarbeit und –stelle.

Einen dem in etwa entsprechenden Katalog enthält § 4 Abs. 1 RefE-VSBInfoV. Dieser ist in qualifizierter Weise nicht in dem im Entwurf genannten Zeitraum zu erstellen, da zum 1. Februar noch nicht die hierfür notwendigen Erkenntnisse vorliegen. Denn diese erfordern eine abschließende Erfassung und Zuordnung der im Vorjahr erledigten Beschwerden. So kann sich zum Beispiel eine vom Verbraucher am Jahresende als Beschwerde zur Lebensversicherung bezeichnete Eingabe bei näherer juristischer Betrachtung als eine Beschwerde

zur Berufsunfähigkeitsversicherung herausstellen. Die Korrektur kann aber u. U. erst mehrere Wochen nach Eingang der Beschwerde durchgeführt werden. Wenn der Beschwerdeführer die erforderliche Konkretisierung seines Beschwerdevorbringens verzögert, kann auch erst nach Monaten die korrekte Zuordnung möglich sein. Frühere Statistiken wären damit falsch. Hinzu kommt, dass der Jahreswechsel in vielen Schlichtungsstellen ein Zeitraum mit sehr hohen Eingängen ist. Ein insoweit maßgeblicher Faktor ist die zum Ende eines Jahres eintretende Verjährung. So hat der Versicherungsombudsmann 2.976 Eingaben im Dezember 2014 erhalten. Dies ist die höchste Zahl in einem Monat seit Aufnahme der Schlichtungstätigkeit im Jahr 2001. Der aktuelle Januar 2015 wird, wie schon jetzt erkennbar ist, noch deutlich darüber liegen. Die über 6.000 Eingaben in zwei Monaten übersteigen die vorhandene Kapazität. Würde die Priorität auf den zu erstellenden Tätigkeitsbericht gelegt werden, müsste die Kernaufgabe der Schlichtungsstelle, die zügige Bearbeitung der Verbraucheranliegen, zur Erstellung der Statistik zurückgestellt werden. Dies kann nicht im Sinn des VSBG sein.

Üblicherweise wird der Tätigkeitsbericht des Versicherungsombudsmanns, der in der Auswertungstiefe und Breite der Darstellung von Vertretern der Verbraucherorganisationen, der Politik und den Medien als vorbildlich bezeichnet wird, aus den genannten Gründen Mitte Mai vorgelegt. Die Erstellung mehrerer Berichte erscheint im Sinne der Effizienz und Geringhaltung der Kosten nicht sinnvoll. Demgemäß sollte unter Berücksichtigung von Aufwand, Kosten und nicht zuletzt Aussagekraft ein späterer Termin festgelegt werden, der nach Einschätzung der Schlichtungsstelle Versicherungsombudsmann nicht vor dem 1. Mai liegen sollte.

13.3 Nach § 32 Abs. 4 RefE-VSBG geben die AS-Stellen auf Anforderung hin den für die Durchsetzung der Unionsrechtsakte über Verbraucherschutz zuständigen nationalen Behörden Auskunft über Geschäftspraktiken, die auffallend häufig Anlass für Beschwerden geben. Diese auf Art. 17 Abs. 2 der AS-RL beruhende Auskunftspflicht (dort ist allerdings die Rede vom „Austausch von Informationen“, nicht von einer einseitigen Auskunftspflicht) bezieht sich auf Sachverhalte, die nach § 32 Abs. 3 RefE-VSBG bereits von der Berichtspflicht erfasst werden, also Gegenstand des jährlich veröffentlichten Tätigkeitsberichts (oder des Evaluationsberichts?) sind. Der Sinn dieser zusätzlichen Auskunftspflicht erschließt sich uns nicht ohne weiteres.

Mit freundlichen Grüßen



(Prof. Dr. Günter Hirsch)
Ombudsmann für Versicherungen



(Dr. Horst Hiort)
Geschäftsführer