

Stellungnahme zum RefE zur Änderung des VSBG der Verbraucherschlichtungsstelle Versicherungsombudsmann e. V.

1. Zur Entwurfsfassung werden folgende Anmerkungen bzw. Änderungsvorschläge vorgebracht.

a) Zu Art. 1 Ziff. 5 (§ 26 VSBG)

Der Entwurf sieht vor, § 26 Abs. 1 VSBG an § 19 der Finanzschlichtungsverordnung (FinSV) anzupassen. Dagegen bestehen erhebliche Bedenken.

§ 26 VSBG regelt den Widerruf der Anerkennung. Er wirft die Grundsatzfrage auf, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen die Verfahren der Verbraucherschlichtungsstellen einer behördlichen Aufsicht unterliegen.

Die zuständige Behörde ist nach §§ 25, 26 VSBG ausschließlich zuständig für die Anerkennung einer Einrichtung als Verbraucherschlichtungsstelle sowie für den Widerruf der Anerkennung. Sie übt nicht die Aufsicht über die privaten Schlichtungsstellen aus. Der Widerruf einer bestehenden Anerkennung kommt unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nur dann in Betracht, wenn die Schlichtungsstelle die Voraussetzungen der Anerkennung nicht oder nicht mehr erfüllt oder in sonstiger Weise den Anforderungen an eine Verbraucherschlichtungsstelle in erheblichem Umfang nicht nachkommt (§ 26 VSBG).

Diese Regelung soll dahingehend geändert werden, dass es für die Einleitung eines Widerrufsverfahrens genügen soll, wenn die Verbraucherschlichtungsstelle „bei ihrer Tätigkeit gegen gesetzliche Vorschriften oder ihre eigene Verfahrensordnung“ verstößt.

Es wird nicht verkannt, dass mit dieser Änderung die in § 19 FinSV für Schlichtungsverfahren im Finanzdienstleistungssektor nach dem Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) geltende Regelung übernommen werden soll. Sachliche Gründe, warum das Gesetz insoweit an eine Verordnung angepasst werden soll (und nicht umgekehrt), sind dem Entwurf nicht zu entnehmen. Bereits die jetzige Fassung des § 26 Abs. 1 VSBG wirft das Problem auf, dass die zuständige Behörde ihre Zuständigkeit für einen Widerruf der Anerkennung zum Anlass für eine allgemeine Verfahrenskontrolle nehmen könnte. Mit der Übernahme der erheblich weitergehenden Regelung in § 19 FinSV würde die Grenze der auf einen Widerruf der Anerkennung beschränkten Befugnis der zuständigen Behörde nun definitiv überschritten.

Beim Widerruf der Anerkennung geht es nur um die Frage, ob die Verbraucherschlichtungsstelle organisatorisch den gesetzlichen Anforderungen (noch) entspricht und ob die Verfahrensgestaltung strukturell gegen wesentliche Verfahrensgarantien verstößt. Es verstieße gegen grundlegende Prinzipien der außergerichtlichen Streitbeilegung, wenn die zuständige Behörde darüber hinausgehend die Aufsicht über einzelne konkrete Beschwerdeverfahren beanspruchen könnte. Der Streitmittler betreibt das Schlichtungsverfahren unabhängig und ist an Weisungen nicht gebunden (§ 7 Abs. 1 VSBG). Würde man der zuständigen Behörde, wie vorgeschlagen, die Befugnis zugestehen, auch zu überprüfen, ob „die Schlichtungsstelle

bei ihrer Tätigkeit gegen gesetzliche Vorschriften oder ihre eigene Verfahrensordnung verstößt, könnte diese eine allgemeine Rechtsaufsicht über Schlichtungsverfahren und darüber hinausgehend über die gesamte „Tätigkeit“ der Schlichtungsstelle ausüben. Dies wäre mit der Stellung und Aufgabe des Streitmittlers und der privaten Schlichtungsstellen nicht zu vereinbaren.

Selbst die bisherige Beschränkung in § 26 Abs. 1 VSBG auf „erhebliche“ Verstöße gegen die Anforderungen an eine Verbraucherschlichtungsstelle soll entfallen. Diese Begrenzung hat jedoch große Bedeutung und schränkt die Eingriffsbefugnisse der zuständigen Behörde deutlich ein (siehe Verbraucherschlichtungsbericht 2018 des BfJ, S. 24); ihr Wegfall würde die Eingriffsschranke erheblich senken.

Die Probleme sollen hier in Frageform nur angedeutet sein:

- Könnte die zuständige Behörde überprüfen, ob ein Schlichtungsvorschlag nach § 19 Abs. 1 Satz 2 VSBG am geltenden Recht ausgerichtet ist?
- Könnte die zuständige Behörde kontrollieren, ob in einem konkreten Beschwerdeverfahren die Verfahrensdauer von 90 Tagen nach § 20 Abs. 2 VSBG eingehalten wurde, also etwa auch, wann die Beschwerdeakte „vollständig“ war?
- Könnte die zuständige Behörde entscheiden, wie der Grundsatz des rechtlichen Gehörs (§ 17 Abs. 1; § 20 Abs. 1 Satz 2 VSBG) im vereinfachten und beschleunigten Schlichtungsverfahren (!) auszulegen ist?
- Könnte die zuständige Behörde entscheiden, ob eine für die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle entscheidende Streitwertberechnung im Einzelfall den Bestimmungen (etwa des § 2 Abs. 4 a der Verfahrensordnung des Versicherungsombudsmanns – VomVO – zur verdeckten Teilbeschwerde) entsprach?
- Unterläge eine gegenüber dem Unternehmen verbindliche Entscheidung des Versicherungsombudsmanns (§ 19 Abs. 4 VSBG; § 11 VomVO) der Überprüfung durch die zuständige Behörde dahingehend, ob deren Begründung den Anforderungen des § 19 Abs. 1 Satz 3 VSBG entspricht?
- Könnte die zuständige Behörde überprüfen, ob der Streitmittler die Erfolgsaussichten einer Beschwerde nach § 14 Abs. 1 Ziff. 3 VSBG rechtlich zutreffend beurteilt hat?
- Könnte eine Entscheidung des Streitmittlers (oder der Schlichtungsstelle) über eine Akteneinsicht von der zuständigen Behörde auf ihre Vereinbarkeit mit datenschutzrechtlichen, zivilprozessualen und etwaigen sonstigen rechtlichen Vorgaben überprüft werden?
- Welche „Tätigkeiten“ der Schlichtungsstelle fallen in die Überprüfungskompetenz der zuständigen Behörde – etwa auch solche haushaltsrechtlicher und arbeitsrechtlicher Natur?

Würde die zuständige Behörde die Aufgabe, die „Tätigkeit“ der Schlichtungsstellen zu kontrollieren, beim Wort nehmen, käme eine Fülle von weiteren Auslegungsproblemen auf sie zu, da Kontrollmaßstab nicht nur das Gesetz ist, sondern auch jede einzelne Verfahrensordnung. Mit dem VSBG sollte im Übrigen laut Begründung des RegE (S. 48) die außergerichtliche Streitbeilegung gefördert, nicht aber verhindert oder erschwert werden.

Es bleibt festzuhalten, dass die zuständige Behörde nicht allgemeine Aufsichtsbehörde für die privaten Verbraucherschlichtungsstellen ist. Sie kann keine einzelfallbezogene Verfahrenskontrolle oder allgemeine Tätigkeitskontrolle ausüben. Ein Rechtsmittel gegen außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren hat der Gesetzgeber zu Recht nicht vorgesehen. Ein solches kann auch nicht durch die Hintertüre der staatlichen Aufsicht nach § 26 VSBG eingeführt werden. Nur dann, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen oder substantiiert behauptet wird, dass entweder die Anerkennungs Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 VSBG nicht mehr vorliegen oder dass der Schlichter die Tragweite von Verfahrensgrundrechten generell (also nicht nur auf den Einzelfall bezogen) verkennt oder sonstige schwerwiegende und offenkundige Gesetzesverstöße begeht, kann die zuständige Behörde ein Verfahren zur Aberkennung der Anerkennung einleiten.

Am Rande sei noch erwähnt, dass die Verschwiegenheitspflicht nach § 22 VSBG eine weitere Hürde für personen- bzw. unternehmensbezogene Auskünfte über konkrete Schlichtungsverfahren auch gegenüber der zuständigen Behörde darstellt.

b) Zu Artikel 3

Unterrichtung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht durch Änderung von § 214 Abs. 5 VVG.

Insgesamt ist zu bedenken, dass die unzweifelhaft wünschenswerte Informationsgewinnung der staatlichen Aufsicht mittels Unterrichtung durch private Schlichtungsstellen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft. Die hierdurch betroffenen Bereiche, die Interessen sowie die Schaffung von Pflichten erfordern daher eine sorgsame Abwägung.

Die im Entwurf vorgeschlagene Unterrichtungspflicht wird dann ausgelöst, wenn aus der Schlichtungstätigkeit Geschäftspraktiken von Unternehmen bekannt geworden sind, welche die Interessen von Verbrauchern erheblich beeinträchtigen können.

Zunächst muss darauf hingewiesen werden, dass sowohl die Verbraucher als auch die am Verfahren teilnehmenden Unternehmen in der Lage sein müssen, ein gewisses Maß an Vertrauen in die Tätigkeit der Schlichtungsstelle zu setzen. Nur so wird der Streitmittler umfassend informiert und somit in die Lage versetzt, die Konfliktlage vollständig zu erkennen und einen Vorschlag zur Befriedung abzugeben. Weiter ist zu bedenken, dass die alternative Streitbeilegung auf das Prinzip der Freiwilligkeit baut. Dementsprechend kann es nicht ausgeschlossen werden, dass die Teilnahmebereitschaft von Unternehmen am Schlichtungsverfahren sich verändert, wenn eine weitgehende Unterrichtungspflicht statuiert wird. Dies würde der Intention des Gesetzes, wonach die außergerichtliche Streitbeilegung gefördert werden soll, zuwiderlaufen.

Selbst wenn man eine Unterrichtungspflicht grundsätzlich befürwortet, ist der auslösende Tatbestand nicht hinreichend eindeutig. Es ergeben sich Auslegungsprobleme, von denen nachfolgend nur einige genannt werden:

- Die Frage, ab wann eine „Geschäftspraktik“ „die Interessen von Verbrauchern erheblich beeinträchtigen könnte“ wird nicht näher erläutert und damit der Schlichtungsstelle überlassen.
- Beispielsweise kann eine Schadenregulierungsmethode im Sinne eines bestimmten Rechtsverständnisses sich auf die Verbraucherinteressen auswirken. Insoweit wäre es nach bisherigem Verständnis an der Rechtsprechung zu überprüfen, ob dies rechtlich zu beanstanden ist. Der Entwurfstext lässt es aber zu, dies auch hierunter zu fassen.
- Offen ist, was unter „erheblich beeinträchtigen“ zu verstehen ist. Sind ausschließlich finanzielle Nachteile gemeint, können auch entstehende Beweisschwierigkeiten hierunter gefasst werden?
- Schließlich lässt der Wortlaut offen, ob das Unternehmen namentlich zu nennen ist oder nur dessen Praktiken.

Diese offenen Fragen führen dazu, dass die Schlichtungsstelle, deren Aufgabe vorrangig in der Lösung der bilateralen Konfliktlage besteht, auf ein rechtlich unsicheres Terrain gebracht wird, das im Spannungsverhältnis von einerseits einem Verstoß gegen die Unterrichtungspflicht und andererseits möglichen Schadenersatzforderungen von Unternehmern besteht.

2. Zu folgenden Regelungen sieht der Referentenentwurf keine Änderungen vor. Aus den bisherigen Erfahrungen heraus erscheint eine Anpassung einzelner Vorschriften jedoch sachgerecht, sodass nachfolgend Änderungsvorschläge vorgetragen werden.

a) § 19 Abs. 4

Es wird angeregt, in dieser Vorschrift auf die entsprechende Anwendung von § 16 Abs. 2 zu verweisen.

Nach § 19 Abs. 4 VSBG kann die Schlichtungsstelle von der Unterrichtung des Unternehmers absehen, wenn dieser sich dem Schlichtungsvorschlag bereits vorab unterworfen hat. Die Verbindlichkeit von Entscheidungen des Versicherungsombudsmanns ist abhängig von der Höhe des Beschwerdewertes (§ 10 Abs. 3 VomVO). Dies gilt auch für andere Schlichtungsstellen, die verbindlich entscheiden können. Demnach ist derzeit für die Unterrichtung je nach Höhe des Beschwerdewertes zu differenzieren. Dafür ist kein sachgerechter Grund erkennbar. Würde die Regelung § 16 Abs. 2 VSBG entsprechen bzw. darauf Bezug nehmen, sodass von der wiederholten Unterrichtung eines Unternehmers, der regelmäßig an Streitbeilegungsverfahren der Verbraucherschlichtungsstelle teilnimmt und auf weitere Unterrichtung verzichtet hat, abgesehen werden kann, entfielen diese Differenzierungen.

b) § 20 Abs. 3 Satz 2 VSBG

Es wird angeregt, diese Vorschrift dahingehend zu ändern, dass die zwingende Unterrichtung der Parteien über die Verlängerung der 90-Tage-Frist entfällt. Aus den Erfahrungen des Versicherungsombudsmanns ergibt sich eindeutig, dass für Verbraucher die 90-Tage-Frist kaum von Relevanz ist. Der Versicherungsombudsmann unterrichtet, ebenso wie andere Schlichtungsstellen, anlassbezogen die Parteien über den Gang des Verfahrens und auch über mögliche Verzögerungen unabhängig davon, welchen Stand die 90-Tage-Frist bereits erreicht hat.

Der Sinn der 90-Tage-Frist dürfte im Wesentlichen darin liegen, dass sich Dritte aufgrund der statistischen Angaben schnell und zuverlässig einen Überblick über die Effizienz der Schlichtungsverfahren in zeitlicher Hinsicht einholen können. Verbraucher sind dagegen im laufenden Verfahren oftmals irritiert, wenn sie diesen formellen Hinweis erhalten. Sie fragen sich bzw. die Schlichtungsstelle nach dem Grund und wollen wissen, wie lange das Verfahren noch dauert.

c) § 21 Abs. 2 VSBG

Es wird angeregt, diese Vorschrift dahingehend zu ändern, dass die Bescheinigung eines erfolglosen Einigungsversuchs nach § 15a Abs. 3 Satz 3 EG ZPO nur dann auszustellen ist, wenn eine Partei dies abfordert. Die Erfahrungen vor Inkrafttreten des VSBG zeigten eindeutig, dass der Bedarf an der Bescheinigung eines erfolglosen Einigungsversuchs außerordentlich gering war. In der gesamten Praxis des Versicherungsombudsmanns blieben derartige Bescheinigungswünsche bei (bis 2016) über 150 000 durchgeführten Beschwerdeverfahren im einstelligen Bereich. Daraus ergibt sich klar, dass hier Aufwand und Nutzen nicht im angemessenen Verhältnis stehen. Verbrauchern, die auf eine solche Bescheinigung Wert legen, kann es zugemutet werden, den Wunsch im Laufe des Verfahrens zu formulieren.

3. Rechtspolitische Anregung: Ergänzungsbedarf zur Musterfeststellungsklage

Nach dem Gesetz zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage (MFKG) ist es Sache des Verbrauchers, nach der rechtskräftigen Feststellung eines Anspruchs dem Grunde nach diesen Anspruch der Höhe nach zu bestimmen und individuell durchzusetzen. Kommt es zu keiner Einigung mit dem Unternehmen, „steht es angemeldeten Verbrauchern und Beklagten offen, die außergerichtliche Streitschlichtung in Anspruch zu nehmen oder den Rechtsweg zu beschreiten.“¹

Allerdings sind die Unternehmen nach § 15 Abs. 2 VSBG nicht zur Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren verpflichtet, „es sei denn, Rechtsvorschriften, Satzungen oder vertragliche Abreden bestimmen etwas anderes.“ Tatsache ist, dass eine große Zahl von Unternehmen insbesondere im Bereich des Handels generell die Beteiligung an außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren verweigert (Stiftung Warentest, 01.02.2017: „Amazon, Otto & Co haben null Bock auf Schlichtung“).² Dies gilt übrigens auch für die Volkswagen AG, gegen die sich die erste Musterfeststellungsklage (OLG Braunschweig, Az 4 MK 1/18) richtet. Wie bekannt, war VW Auslöser des sog. Dieselskandals, der wiederum den schnellen Erlass des Musterfeststellungsgesetzes (MustFKG) befeuert hat. Der gewichtige Hinweis im Gesetzgebungsprozess auf die besondere Bedeutung der außergerichtlichen Verbraucherschlichtung nach erfolgreicher Musterfeststellungsklage geht also bereits beim ersten großen Verfahren dieser Art ins Leere.

Nach der jetzigen Rechtslage könnten Unternehmen somit den Sinn und Zweck des Musterfeststellungsverfahrens ohne weiteres unterlaufen und die Verbraucher nach erfolgreicher

¹ Begr. RegE-MFKG, S. 17

² Siehe Bundesamt für Justiz, Verbraucherschlichtungsbericht 2018, S. 82, 83.

Feststellung ihres Anspruchs dem Grunde nach zur Entscheidung zwingen, den Unternehmen bei der Höhe des Anspruchs entgegenzukommen oder aber vor Gericht gehen zu müssen – was mit dem MFKG gerade vermieden werden soll. Die Alternative eines außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahrens kann dem Verbraucher versperrt werden.

Dass dies unbefriedigend ist, liegt auf der Hand. Deshalb sollte das außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren nicht nur in der Gesetzesbegründung genannt, sondern formell und substantiell in das System der Musterfeststellungsklage eingebunden werden. Es sollte gesetzlich (etwa durch entsprechende Ergänzung des § 15 Abs. 2 VSBG) festgelegt werden, dass das Unternehmen zur Teilnahme an einem Streitbeilegungsverfahren verpflichtet ist, wenn ein Verbraucher nach einer erfolgreichen Musterfeststellungsklage zur Durchsetzung seines individuellen Anspruchs eine anerkannte Verbraucherschlichtungsstelle anruft. Dies wäre eine systemgerechte Ergänzung des Musterfeststellungsverfahrens um einen vereinfachten Zugang zum Recht bei der individuellen Anspruchsdurchsetzung sowie eine sachgerechte Komplettierung des Rechtsschutzes der Verbraucher bei Massen-Schäden. Damit würde der kollektive Verbraucherschutz durch die Musterfeststellungsklage und der individuelle Verbraucherschutz durch die außergerichtliche Streitbeilegung zu einem stimmigen Gesamtkonzept zusammengeführt. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Teilnahme an einem vom Verbraucher eingeleiteten Schlichtungsverfahren ist, wie erwähnt, nach § 15 Abs. 2 VSBG möglich und besteht bereits für Energieversorgungsunternehmen, Luftfahrtunternehmen, Betreiber von öffentlichen Telekommunikationsnetzen und Versicherungsvermittler.



Professor Dr. Hirsch
Ombudsmann



Dr. Hiort
Geschäftsführer