

Geschäftsführung



PKV-Verband Postfach 51 10 40 50946 Köln

Bundesministerium der Justiz
und für Verbraucherschutz
Frau Ulrike Kjestina Janzen
Referat RA1
11015 Berlin

Per E-Mail: ra1@bmjv.bund.de

**Verband der
Privaten Krankenversicherung e.V.**

Postfach 51 10 40
50946 Köln

Gustav-Heinemann-Ufer 74 c
50968 Köln

Telefon (0221) 99 87-0
Telefax (0221) 99 87-2051

23. Januar 2015

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten

Sehr geehrte Frau Janzen,
sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für die Übersendung des Referentenentwurfs vom 10. November 2014 und die Möglichkeit, hierzu Stellung zu nehmen.

Der Verband der Privaten Krankenversicherung e.V. (PKV-Verband) begrüßt und unterstützt das Gesetzgebungsvorhaben. Es wird eine rechtssichere und einheitliche Grundlage auch für die bestehenden Streitschlichtungsstellen geschaffen.

Zu den Streitschlichtungsstellen gehört auch der vom PKV-Verband als Berufsverband bereits vor mehr als zehn Jahren eingerichtete Ombudsmann Private Kranken- und Pflegeversicherung. Er hat sich als Schlichtungseinrichtung zwischen Versicherern und Versicherten bzw. Vermittlern mit einem Aufkommen von rund 6.000 Beschwerden im Jahr und einer Erfolgsquote von knapp 30 % von Fällen, in denen zugunsten der Beschwerdeführer von der ursprünglichen Entscheidung des Versicherers abgewichen wurde, in Organisation und Ausgestaltung des Verfahrens bewährt. Auch vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen möchten wir zu dem vorgelegten Referentenentwurf wie folgt Stellung nehmen:

I. „Eins zu Eins“-Umsetzung der ADR-Richtlinie

Sollen Verfahren der alternativen Streitbeilegung wirksam im Interesse der Verbraucher zur einvernehmlichen Streitbeilegung beitragen, müssen sie in Organisation und Ausgestaltung des Verfahrens auf die spezifischen Interessengegensätze zugeschnitten sein, um deren Schlichtung es geht. In der Privaten Krankenversicherung muss den Besonderheiten eines langlaufenden Versicherungsschutzes mit einer Vielzahl von Kontakten zwischen dem Versicherten und dem Versicherer häufig über mehrere Jahrzehnte und damit einer besonders ausgeprägten Notwendigkeit einer dauerhaften Befriedung des Versicherungsverhältnisses Rechnung getragen werden.

Die Richtlinie hat hierfür den richtigen Rechtsrahmen geschaffen. Die wichtigsten Organisationsformen für die Einrichtung alternativer Streitbeilegung werden von der Richtlinie aufgegriffen und im Hinblick auf die wichtigen Anforderungen an Zugang, Fachwissen, Unabhängigkeit sowie Fairness und Effektivität durchbuchstabiert und fortgeführt. Dies gilt insbesondere für die Ausgestaltung von Streitschlichtungsstellen, die – wie der Ombudsmann Private Kranken- und Pflegeversicherung – von Berufsverbänden getragen werden.

Der vorgelegte Referentenentwurf weicht hiervon ausdrücklich ab. Aus der abweichend von der Richtlinie für alle Organisationsformen vorgesehenen Beteiligung der Verbraucherschutzverbände in § 8 VSBG-Entwurf und der daran anknüpfenden Antragsvoraussetzungen in §§ 23 VSBG-Entwurf resultiert zusätzlicher bürokratischer Aufwand, ohne dass vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen die Wirksamkeit des Streitschlichtungsverfahrens durch die zusätzlichen Anforderungen spürbar gestärkt würde. Die Akzeptanz der Streitschlichtungsstelle ergibt sich im Wesentlichen aus der praktischen Schlichtertätigkeit. Soweit der Entwurf in § 13 Abs. 2 Nr. 5 Buchstabe c) VSBG-Entwurf die Ablehnung der Durchführung des Verfahrens auch bei grundsätzlichen, offenen Rechtsfragen zulässt, wird der Zugang zu den Streitbeilegungsverfahren über die Richtlinie hinaus sogar eingeschränkt. Die von der Begründung des Entwurfs angeführte „verbraucherfreundliche Umsetzung“ trägt dies nicht.

Insgesamt betrachtet, gibt die umzusetzende Richtlinie den bestehenden unterschiedlichen Ausgestaltungen für eine neutrale und effektive Einrichtung der Streitschlichtung und den darin auszutarierenden Interessen mehr Spielraum und trägt diesen insoweit besser Rechnung. Eine „Eins zu Eins-Umsetzung“ der Richtlinie wäre insoweit zu begrüßen.

II. Einzelne Aspekte des Entwurfs

1. Ablehnungsgründe (§ 13 Abs. 2 VSBG-Entwurf)

Die Vorschrift dient ausweislich der Begründung des Referentenentwurfs der Umsetzung von Artikel 5 Abs. 4 der Richtlinie 2013/11/EU. Die Regelung bezweckt den Zu-

gang von Verbrauchern zu einem Streitbelegungsverfahren mit Unternehmern abzusichern und es den Schlichtungsstellen nur in bestimmten Fällen zu gestatten, die Bearbeitung von Beschwerden abzulehnen. Dabei soll – so ausdrücklich die Begründung des Entwurfs – der „Gestaltungsspielraum der Verbraucherschlichtungsstellen für Ablehnungsgründe (...) aber nicht über den von der Richtlinie geforderten Rahmen hinaus beschränkt werden“.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht einleuchtend, warum der Ablehnungsgrund nach Artikel 5 Abs. 4 Buchstabe e) der Richtlinie 2013/11/EU nicht umgesetzt wurde. Nach dieser europarechtlichen Vorschrift kann die Durchführung des Verfahrens abgelehnt werden, wenn der Verbraucher die Beschwerde nicht innerhalb einer im Voraus festgelegten Frist, die mindestens ein Jahr nach dem Zeitpunkt, zu dem der Verbraucher die Beschwerde beim Unternehmer eingereicht hat, bei der Streitschlichtungsstelle eingereicht hat.

Diese in der Richtlinie vorgesehene zeitliche Beschränkung der Durchführung des Streitschlichtungsverfahrens kann – je nach Zuständigkeit und Art der Streitigkeiten – sinnvoll und notwendig im Sinne der effektiven Streitschlichtung sein. Die alternative Streitschlichtung ist darauf ausgelegt, möglichst unbürokratisch und rasch zu einvernehmlichen Lösungen zu kommen. Dies setzt – wie die Erfahrung aus der Streitschlichtungspraxis des Ombudsmanns für die Private Kranken- und Pflegeversicherung zeigt – voraus, dass die Streitigkeit den Beteiligten präsent und der zu schlichtende Sachverhalt noch aktuell ist. Insbesondere medizinische Sachverhalte, die lange zurück liegen, können von den Schlichtungsstellen häufig nur mit unverhältnismäßigem Aufwand geklärt werden. Die Schlichtungsbereitschaft für lange zurückliegende Sachverhalte ist ebenfalls gering. Entsprechende zeitliche Begrenzungen sind daher sinnvoll. Sie benachteiligen auch die Verbraucher nicht, da der Lauf der Verjährungsfristen gehemmt wird.

Petitum:

In den Katalog der Ablehnungsgründe nach § 13 Abs. 2 sollte auch der Ablehnungsgrund aus Artikel 5 Abs. 4 Buchstabe e) der Richtlinie 2013/11/EU umgesetzt werden. Ansonsten führt das VSBG entgegen der Begründung zu einer Einschränkung des Gestaltungsspielraums der Verbraucherschlichtungsstellen im Hinblick auf die Ablehnungsgründe, die von der Richtlinie vorgesehen sind.

2. Rechtliches Gehör – Benachrichtigung der Parteien nach § 16 Abs. 1 Satz 3 VSBG-Entwurf

In Umsetzung von Artikel 8 Buchstabe d) der Richtlinie 2013/11/EU sieht der Gesetzesentwurf die Benachrichtigung der Parteien vor, sobald die Streitschlichtungsstelle keine weiteren Unterlagen und Informationen mehr benötigt (Eingang der vollständigen Beschwerdeakte).

Die Regelung ist in der praktischen Umsetzung problematisch und sorgt für bürokratischen Aufwand. Die Problematik ergibt sich daraus, dass die Feststellung der Entscheidungsreife und die Endbearbeitung von Beschwerden insbesondere von schriftlichen Verfahren zusammenfällt. Die gesetzliche Regelung geht dahingehend von einem gestuften Verfahren aus, das es erfordert, alle Beschwerdeakten „zweimal in die Hand zu nehmen“.

Petitum:

Unter Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben und im Hinblick auf den Zweck der Regelung, die Verfahrensdauer nach § 18 VSBG-E zu gewährleisten, regen wir an, im Entwurf vorzusehen, dass der Beschwerdeführer auf die Mitteilung verzichten kann, wenn in der Verfahrensordnung die Verfahrensdauer nach § 18 VSBG-E verankert ist.

3. Berichts- und Auskunftspflichten (§ 32 VSBG-Entwurf)

Die in der Richtlinie vorgesehenen, weitreichenden Verpflichtungen, über die Tätigkeit und die Effektivität der Schlichtungsstelle regelmäßig Rechenschaft abzulegen setzt der Entwurf in § 32 Abs. 1-3 VSBG-E um.

Über die Richtlinie hinaus wird in § 32 Abs. 4 VSBG-E eine besondere Auskunftspflicht der Schlichtungsstelle gegenüber der nach § 2 des EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes zuständigen Behörde statuiert. Die Rechtfertigung für dieses zusätzliche Informationsrecht ist nicht erkennbar. Durch die jährliche Berichterstattung ist jeweils eine aktuelle, zeitnahe und auch umfassende Berichterstattung gewährleistet. Dies gilt insbesondere auch zu den Geschäftspraktiken nach § 32 Abs. 3 VSBG-E, die allein Gegenstand dieser zusätzlichen Auskunftspflicht sein sollen. Demgemäß wird auch aus der Gesetzesbegründung nicht deutlich, in welchen Ausnahmefällen die zusätzlichen aktuellen Auskünfte erforderlich sind, die nach dem Sinn der Regelung wohl „aktueller“ sein müssten als der jährliche Tätigkeitsbericht.

Petition:

§ 32 Abs. 4 VSBG-E sollte gestrichen werden.

4. Hinweispflicht nach § 35 VSBG-Entwurf

Die Vorschrift verpflichtet den Unternehmer, den Verbraucher auf die zuständige Verbraucherschlichtungsstelle hinzuweisen. Sie schreibt hierfür in § 35 Abs. 2 VSBG-E Textform vor.

Außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren können streitschlichtend und effektiv nur wirken, wenn der Verbraucher informiert ist. Insoweit stimmt die Informationspflicht bereits mit der gängigen Praxis der Unternehmen der privaten Kranken- und Pflegeversicherung überein.

Problematisch ist allerdings die Einschränkung der Hinweispflicht auf die Textform. Der Hinweis in Textform ist insbesondere dann nicht zweckmäßig, wenn die Beschwerde des Kunden telefonisch erfolgt und bearbeitet wird, wie es insbesondere im „Massengeschäft“ auch im Kundeninteresse an einer schnellen und bürokratiearmen Beschwerdebearbeitung liegt. In diesen Fällen ist eine mündliche Information des Kunden zweckmäßig.

Petition:

§ 35 Abs. 2 sollte wie folgt gefasst werden:

„Der Hinweis muss in Textform gegeben werden, wenn nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form angemessen ist.“

In der Begründung könnten die besonderen Umstände näher konkretisiert werden.

5. Verordnungsermächtigung nach § 40 VSBG-Entwurf

Das Gesetz enthält eine umfassende Verordnungsermächtigung zu den bereits sehr detaillierten gesetzlichen Regelungen. Die Ermächtigung soll damit dem Umstand Rechnung tragen, dass die Richtlinie zu einzelnen Aspekten bereits detaillierte Regelungen enthält, die über das Maß eines üblichen Parlamentsgesetzes in Deutschland hinaus gehen. Es würde die Tätigkeit der Schlichtungsstellen vereinfachen und ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit bedeuten, wenn diese detaillierten Vorgaben bereits im Gesetz umgesetzt würden. Auf die umfangreiche Ermächtigung zur konkretisierenden Verordnungsgebung, für die in Anbetracht der Detailliertheit der Richtlinie kein Anlass besteht, könnte dann verzichtet werden.

§ 40 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe a) VSBG-E sollte ersatzlos entfallen. Dies gilt aus den zu § 32 Abs. 4 VSBG-E genannten Gründen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Hinweise im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen könnten. Selbstverständlich stehen wir für Rückfragen und Erläuterungen gerne zur Verfügung. Gerne bieten wir auch an, die bisherigen Erfahrungen aus der Tätigkeit des Ombudsmanns für die Private Kranken- und Pflegeversicherung ergänzend darzustellen.

Mit freundlichen Grüßen