

Bund der Versicherten e. V., 24558 Henstedt-Ulzburg

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

Bundesministerium der Justiz und für
Verbraucherschutz
10115 Berlin

14.02.2019

**Stellungnahme des Bund der Versicherten e.V. (BdV)
zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die
außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen**

(Az. R A 1-3735/3-R417/2019)

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit zum o. g. Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Als gemeinnützige Verbraucherschutzorganisation auf dem Gebiet der privaten Versicherungen mit ca. 50.000 Mitgliedern begrüßen wir diese.

Im Versicherungsbereich haben sich die Streitschlichtungsstellen bereits lange vor Inkrafttreten des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes im April 2016 bewährt. Dies belegen die Erfahrungen des BdV mit dem Versicherungsombudsmann und dem Ombudsmann Private Kranken- und Pflegeversicherung.

1 Vorbemerkung

Wir nehmen Stellung zu den wesentlichen Änderungen, die auch oder nur den Versicherungsbereich betreffen. Das sind insbesondere die folgenden Aspekte:

Wir unterstützen die Übertragung der Universalschlichtung ab dem 01. Januar 2020 auf den Bund. Diese Neuregelung ist sachgerecht, um die Einheitlichkeit der Rechtsordnung zu gewährleisten. (Abschnitt 2.2)

Die Erweiterung der Aufgaben des Bundesamts für Justiz als deutsche Kontaktstelle für die Europäische Plattform zur Online-Streitbeilegung auf nationale Beschwerden aus Online-Verbraucherverträgen ist folgerichtig, da die Mehrzahl der Beschwerden rein nationale Fälle sind und diese Nutzung der OS-Plattform auch durch EU-Recht auferlegt wird. (Abschnitt 2.5)

Insbesondere in folgender Hinsicht sehen wir diese geplante Regelung als sachgerecht und befürworten sie dahingehend nachdrücklich: Kommt es nach einem für den Verbraucher erfolgreichen Musterfeststellungsverfahren nicht zu einer außergerichtlichen Einigung mit dem Versicherer, wird ihm auch ermöglicht, für die weitere Rechtsdurchsetzung die außergerichtliche Streitbeilegung beim Ombudsmann zu nutzen. Denn durch eine erfolgreiche Musterfeststellungsklage steht bereits bindend fest, dass eine Haftung des Unternehmers dem Grunde nach vorliegt und eine Verbraucherschlichtungsstelle keine Sach- und Rechtsprüfung mehr vornehmen muss. (Abschnitt 2.1)

Die Einführung einer Unterrichtungspflicht anerkannter Schlichtungsstellen im Versicherungsbereich gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht begrüßen wir ausdrücklich. Sie ist überfällig, damit die Aufsicht bei unternehmerischen Verstößen zeitnah mit angemessenen Maßnahmen reagieren kann. (Abschnitt 3)

2 Zu Artikel 1 – Änderung des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG)

Nachstehend nehmen wir solchen Änderungen Stellung, die den Versicherungsbereich betreffen.

2.1 § 14 VSBG-E: Ablehnungsgründe

Die Ablehnungsgründe in § 14 VSBG werden um einen neuen zwingenden Grund ergänzt. Demnach lehnen Streitmittler die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens ab, wenn Verbraucher und deren streitiger Anspruch in das Klageregister nach § 609 Zivilprozessordnung (ZPO) zu einer noch rechtshängigen Musterfeststellungsklage eingetragen sind (Abs. 1 Nr. 3).

Diese geplante Regelung ist sachgerecht, weil parallele Verfahren hier nicht zielführend wären. Denn entscheidet sich der Verbraucher bewusst – vor einer Musterfeststellungs-

klage – gegen den Versuch einer außergerichtlichen Streitschlichtung – besteht keine Erforderlichkeit, ihm ab Anmeldung des Anspruchs und der Rechtshängigkeit der Musterfeststellungsklage auch zusätzlich noch den Weg zum außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle zu eröffnen. Jedoch hat der Verbraucher nach rechtskräftiger Entscheidung über eine erfolgreiche Musterfeststellungsklage die Möglichkeit, ein außergerichtliches Streitbeilegungsverfahren einzuleiten, um seinen Anspruch in bestimmter Höhe durchzusetzen, wenn ihm diese Vorgehensweise gegenüber einer Leistungsklage im konkreten Fall zweckmäßiger erscheint.

2.2 § 29 VSBG-E: Errichtung der Universalschlichtungsstelle des Bundes

Wir befürworten die geplante Übertragung der Zuständigkeit auf die Bundesebene in Gestalt der Errichtung einer ergänzenden Verbraucherschlichtungsstelle des Bundes. Dies ist erforderlich, um der Verpflichtung aus der EU-Richtlinie 2013/11/EU nachzukommen (dort Art. 5 Abs. 1 und 3). Bisher haben die Länder die gesetzliche Aufgabe, Universalschlichtungsstellen einzurichten (§ 29 Abs. 1 VSBG). Dennoch sind sie dieser bisher nicht nachgekommen, weil mit der anerkannten und bundesweit tätigen Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle am Zentrum für Schlichtung e. V. in Kehl ein flächendeckendes ausreichendes Schlichtungsangebot im Sinne von § 29 Absatz 2 VSBG besteht. Jedoch läuft die befristete Förderung dieser Universalschlichtungsstelle durch den Bund zum Ende 2019 aus.

Eine unbefristete Förderung der Universalschlichtungsstelle in Kehl ist verfassungsrechtlich nicht zulässig, weil hierdurch die Länder dauerhaft von der Organisation und Finanzierung der ihnen nach dem VSBG obliegenden Aufgabe der Universalschlichtung entlastet würden. Somit müssten die Länder ab 2020 selbst Universalschlichtungsstellen einrichten.

Die Fälle der branchenspezialisierten Schlichtungsstellen – wie dem Versicherungsombudsmann und dem PKV-Ombudsmann – liefern ein für uns eindeutiges Bild: Die Kenntnis des Versicherungswesens – insbesondere hinsichtlich der Funktionsweisen und Entscheidungsprozesse – und funktionierende Arbeitsabläufe zwischen Schlichtungsstellen und Versicherungsunternehmen sind wesentlich wichtiger als räumliche Nähe.

Die Vielzahl der anerkannten Verbraucherschlichtungsstellen ist für die Verbraucher hinsichtlich der Zuständigkeiten und Kompetenzen oftmals nicht nachvollziehbar. Die Einrichtung von 16 Universalschlichtungsstellen der Länder würde für die Verbraucher diese

Unübersichtlichkeit deutlich vergrößern. Der Zugang zur außergerichtlichen Streitbeilegung vor einer Verbraucherschlichtungsstelle würde dadurch zumindest erschwert.

Die Verortung einer zentralen subsidiär zuständigen Universalschlichtungsstelle auf Bundesebene erleichtert Verbrauchern eindeutig die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen branchenspezifischer Verbraucherschlichtung und Auffangschlichtung.

Die zutreffende gesetzgeberische Entscheidung, Schlichtungsfälle nur von einer Universalschlichtungsstelle des Bundes schlichten zu lassen, hat einen entscheidenden Vorteil: Die Einheit der Rechtsordnung kann gewährleistet werden. Würde es in jedem Bundesland eine eigene Auffangschlichtungsstellen geben, hätte dies die Zersplitterung der Rechtsordnung zur Folge.

2.3 § 30 VSBG-E: Zuständigkeit und Verfahren der Universalschlichtungsstelle des Bundes

Wir begrüßen grundsätzlich die Anhebung der Streitwertobergrenze von bisher 5.000 auf 50.000 Euro. Das ist verbraucherfreundlich und sachgerecht, da es viele Streitfälle im Versicherungsbereich gibt, deren Streitgegenstand deutlich über dem bisherigen Wert von 5.000 Euro liegt. Wünschenswert wäre nach unserer Ansicht jedoch eine Erhöhung auf zumindest 100.00 Euro (analog der Regelung beim Versicherungsombudsmann).

2.4 § 31 VSBG-E: Gebührenerhebung durch Universalschlichtungsstelle

Zurzeit erhebt die Universalschlichtungsstelle für die Durchführung des Streitbeilegungsverfahrens von Unternehmen, eine gestaffelte Gebühr, die kostendeckend sein soll und die den Streitwert berücksichtigt.

Künftig soll sich diese Gebühr „nach der Höhe des Streitwerts oder dem tatsächlichen Aufwand des Schlichtungsverfahrens“ (Abs. 1) richten.

Hier sehen wir dringenden Handlungsbedarf dahingehend, das Kostendeckungsprinzip beizubehalten.

Begründet wird die geplante Änderung mit der These:

Eine kostendeckende Gebühr für Unternehmer [...] könnte auf Unternehmer abschreckend wirken und diese trotz grundsätzlicher Bereitschaft zur außergerichtlichen Konfliktlösung mit dem Verbraucher veranlassen, die Teilnahme am Schlichtungsverfahren abzulehnen.

Diese spekulative These wird nicht verifiziert und ist auch logisch nicht nachvollziehbar.

Eine Kostendeckung ist dringlich erforderlich – ansonsten müssten die öffentlichen Haushalte die Kosten tragen, die von fehlerverhaltenden Unternehmern ausgelöst werden. Dies wäre nicht nur verbraucherpolitisch fragwürdig, sondern auch ordnungspolitisch widersinnig. Einer in einer Verordnung geregelten Gebührenstaffelung nach Streitwert oder Aufwand für die Universalschlichtungsstelle des Bundes stehen wir grundsätzlich positiv gegenüber.

Gemäß § 31 Abs. 3 VSBG kann derzeit nur dann vom Verbraucher „eine Gebühr erhoben werden, wenn der Antrag unter Berücksichtigung der gesamten Umstände als missbräuchlich anzusehen ist. In diesem Fall beträgt die Gebühr 30 Euro.“ Eine nicht kostendeckende missbräuchliche Inanspruchnahme der Universalschlichtungsstelle durch Verbraucher ist insofern möglich und wahrscheinlich. Auch hier soll ebenfalls künftig die Missbrauchsgebühr in einer Verordnung geregelt werden. Das erscheint sachgerecht, aber auch hier muss künftig das Kostendeckungsprinzip gelten. Dafür erforderlich ist eine klare Definition im VSBG, wann eine missbräuchliche Inanspruchnahme vorliegt. Die Rechtsvorschrift muss dies dem Verbraucher – sowie die für ihn daraus erwachsenen Konsequenzen – vor einer etwaigen Einschaltung der Universalschlichtungsstelle nachvollziehbar aufzeigen und mitteilen.

2.5 § 31 VSBG-E: Unterstützung von Verbrauchern bei grenzübergreifenden Streitigkeiten; Kontaktstelle für die Europäische Plattform zur Online-Streitbeilegung

Aktuell ist die Aufgabe des Bundesamtes für Justiz als deutsche Online-Streitbeilegung (OS)-Kontaktstelle darauf beschränkt, Verbraucher bei der Beilegung von grenzübergreifenden Streitigkeiten, die als Beschwerde über die Europäische Plattform zur Online-Streitbeilegung (OS-Plattform) erhoben werden, zu beraten.

Wir begrüßen die geplante Änderung, zu Gunsten der Verbraucher die Beratungstätigkeit der deutschen OS-Kontaktstelle auf Verbraucherbeschwerden bei rein nationalen Fällen zu erweitern – sofern diese keinen grenzübergreifenden Zusammenhang haben. Dies ist verbraucherfreundlich und erforderlich sowie nach EU-Recht möglich.

Für die geplante Erweiterung des Aufgabenbereichs spricht: In der Praxis wird die OS-Plattform zu Zweidritteln für rein nationale Beschwerden und nur zu einem Drittel für Beschwerden hinsichtlich Problemen mit grenzübergreifenden Charakter genutzt. Bei rein nationalen Fällen müssen Verbraucher in Deutschland derzeit auf eine Beratung verzichten. Das ist ein massives verbraucherpolitisches Defizit und stößt zu recht auf Unverständnis bei Verbrauchern und Unternehmen. Die geplante Änderung ist daher dringend geboten.

3 Zu Artikel 3 – Änderung des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG)

Die Ergänzung des § 214 VVG, nach der eine durch das Bundesamt für Justiz als Schlichtungsstelle anerkannte privatrechtlich organisierte Einrichtung zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten – wie der Versicherungsombudsmann und der PKV-Ombudsmann – die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) über Geschäftspraktiken eines Versicherers zu unterrichten hat, ist unter Verbraucherschutz-Aspekten sehr sinnvoll. Bei der Einführung des VSBG hat der Gesetzgeber eine Verankerung dieser Regelung im VVG bedauerlicherweise unterlassen, so dass wir die geplante Regelung als überfällig ansehen und ausdrücklich unterstützen

Vor allem bei der vergleichenden Gegenüberstellung von BaFin und Versicherungsombudsmann sind drei Auffälligkeiten beim Verbraucherverhalten bedeutsam:

1. Zwar erhält auch die BaFin aktuell Verbraucherbeschwerden über Versicherungsfälle, jedoch wird nicht jede Streitigkeit beim Ombudsmann und bei der BaFin zur Beschwerde gebracht.
2. Zudem ist vielen Verbrauchern nach unserer Erfahrung der Ombudsmann bekannt, aber nicht die Zuständigkeiten und Kompetenzen der BaFin.
3. Auch schrecken viele Verbraucher davor zurück, die BaFin einzuschalten, da Sie diesen Weg als wenig aussichtsreich einschätzen – insbesondere wenn der Ombudsmann bereits eine Stellungnahme abgegeben hat.

Mit der geplanten Neuregelung könnte bei diesen genannten Aspekten Abhilfe geschaffen sowie sichergestellt werden, dass die BaFin auf direktem Weg von Missständen und Mängeln im privaten Versicherungsbereich und bei der Beratung sowie Vermittlung von Versicherungsverträgen Kenntnis erlangt. Sie würde über sämtliche Fälle in Kenntnis gesetzt, die den Schlichtungsstellen im Rahmen ihrer Schlichtungstätigkeit bekanntgeworden sind und die die Interessen einer Vielzahl von Verbrauchern erheblich beeinträchtigen können.

Insbesondere die Verzahnung mit dem Versicherungsombudsmann bietet für die BaFin ein verbraucherschützendes Potenzial – dahingehend, die rechtlichen Ausführungen und Entscheidungsgründe des Ombudsmanns nutzen zu können.

Dadurch wird die BaFin in die Lage versetzt, bestehende Probleme im privaten Versicherungsbereich zielgerichtet analysieren und geeignete Maßnahmen zur Abhilfe aufsichtsrechtlich auf den Weg zu bringen zu können. So kann sie eine ihrer wichtigen Aufgaben, den kollektiven Verbraucherschutz, effektiver wahrnehmen.

Für Nach- und Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir gerne zu Ihrer Verfügung – auch für den weiteren Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens.

Mit freundlichen Grüßen

Bund der Versicherten e. V. (BdV)