

Tätigkeitsbericht 2021

der Verbraucherschlichtungsstelle

Versicherungsombudsman e. V.

31. Januar 2022

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Die private Schlichtungsstelle Versicherungsombudsmann (VOM) wurde von der deutschen Versicherungswirtschaft im Jahr 2001 gegründet. Zur Schlichtungsstelle gehören der Ombudsmann und der Trägerverein, der die personellen und sachlichen Mittel bereitstellt. Der Zweck besteht in der Förderung der außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten mit Verbrauchern, insbesondere aus einem Versicherungsvertrag oder im Zusammenhang mit der Vermittlung eines solchen¹. Die Schlichtungsstelle wurde mehrfach, erstmals 2005, von staatlicher Seite mit Aufgaben nach dem Versicherungsvertragsgesetz betraut² und erhielt im Zuge der Gesetzgebung zur Förderung von außergerichtlicher Streitbeilegung³ 2016 die Anerkennung als Verbraucherschlichtungsstelle⁴. Zu den Aufgaben von Verbraucherschlichtungsstellen gehört die jährliche Erstellung eines Tätigkeitsberichts⁵.

1. Organisation

Der Trägerverein des VOM ist ein unabhängiger, rechtsfähiger eingetragener Verein⁶. Die Schlichtungsstelle verfügt über eine eigenständige Organisation, einen eigenen Haushalt und ist institutionell unabhängig.

Folgende Verantwortlichkeiten bestanden im Berichtsjahr 2021:

Streitschlichter:	Dr. h. c. Wilhelm Schluckebier, Ombudsmann für Versicherungen Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.
Vertreter:	Heinz Lanfermann, Ombudsmann der Privaten Kranken- und Pflegeversicherung, Staatssekretär a. D.
Vorsitzender des Vereinsvorstands:	Thomas Flemming
Geschäftsführer:	Dr. Horst Hiort

¹ § 2 Abs. 1 Vereinssatzung, ebenso wie die Verfahrensordnungen und die Jahresberichte, einzusehen auf www.versicherungsombudsmann.de

² 2005 erhielt der VOM die Zuständigkeit für Verbraucherstreitigkeiten aus Versicherungsverträgen, die unter ausschließlicher Verwendung von Fernkommunikationsmitteln, sogenannte Fernabsatzverträge, zustande gekommen sind, § 48e VVG alte Fassung. Im 2008 reformierten VVG ist diese Tätigkeit in § 214 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 geregelt, dort allerdings nicht so konkret beschrieben wie in der früheren Fassung.

³ Umsetzung der Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten vom 19. Februar 2016 (BGBl. 2016 Teil I Nr. 9, S. 254).

⁴ Artikel 23 Abs. 2 Satz 2 des vorgenannten Umsetzungsgesetzes.

⁵ § 34 Abs. 1 Verbraucherstreitbeilegungsgesetz i. V. m. § 4 Verbraucherstreitbeilegungs- Informationspflichtenverordnung. Ausführliche Informationen enthält der Jahresbericht 2021 des Versicherungsombudsmanns, der in einigen Wochen erscheint.

⁶ Amtsgericht Berlin-Charlottenburg, VR 20789 B.

2. Thematische Gliederung und Darstellung des Berichts

- a) Beim VOM werden zwei Arten von Beschwerdeverfahren auf der Grundlage von unterschiedlichen Verfahrensordnungen durchgeführt.

Das eine Verfahren betrifft Eingaben, die sich gegen Versicherungsunternehmen richten. Diese Beschwerdebearbeitung wurde zum 1. Oktober 2001 aufgenommen. Der Ablauf des Verfahrens richtet sich nach der Verfahrensordnung des Versicherungsombudsmanns (VomVO). Beschwerdeverfahren werden nur durchgeführt, wenn sie sich gegen Unternehmen richten, die Vereinsmitglied des Versicherungsombudsmann e. V. sind. Deren Kunden können durch den Ombudsmann Entscheidungen des Unternehmens von unabhängiger Stelle überprüfen lassen, soweit die Beschwerde im Zusammenhang mit ihrer Eigenschaft als Verbraucher steht. Kleinunternehmer und Freiberufler können sich an den Versicherungsombudsmann wenden, wenn sie sich in „verbraucherähnlicher Lage“ befinden. Die Schlichtungsstelle ist für alle Sparten der privaten Versicherungswirtschaft zuständig, ausgenommen sind die Kranken- und Pflegeversicherung.

Für Beschwerden über Versicherungsvermittler oder -berater ist der Versicherungsombudsmann seit dem 22. Mai 2007 zuständig⁷. Das in § 214 Abs. 3 VVG nur rudimentär geregelte Verfahren räumt dem Ombudsmann keine dem Verfahren mit Versicherern vergleichbaren Kompetenzen gegenüber dem Versicherungsvermittler bzw. -berater ein. Damit unterscheidet es sich erheblich von dem Verfahren, das auf Grundlage der Vereinsmitgliedschaft nach der VomVO durchgeführt wird.

Diese beiden Zuständigkeiten und die sich voneinander unterscheidenden Verfahrensordnungen erfordern eine Unterteilung in der Statistik (vgl. dazu auch die Jahresberichte des Versicherungsombudsmanns, Kapitel 4.2).

- b) Nach der Konzeption des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) ist der Schlichtungsvorschlag⁸ das zentrale Instrument des Streitschlichters. Dieser ist für die Parteien des Beschwerdeverfahrens unverbindlich, die Annahme somit freiwillig. Der Ombudsmann für Versicherungen kann jedoch im Verfahren gegen Mitgliedsunternehmen bis zu einem Wert von 10.000 Euro zu deren Lasten verbindlich entscheiden⁹. Diese von den Vereinsmitgliedern eingeräumte und nach § 19 Abs. 4 VSBG zulässige Befugnis bietet damit dem Ombudsmann mehr Möglichkeiten zu agieren, als nur unverbindliche Lösungen vorzuschlagen. Die so zustande gekommenen Verfahrensergebnisse lassen sich allerdings nicht vollständig in das Raster der Pflichtangaben nach § 4 Abs. 1 Verbraucherstreitbeilegungs-Informationspflichtenverordnung (VSBInfoV) einbringen, das wiederum auf dem System des VSBG beruht. Dies hat etwa zur Folge, dass die Frage nach dem Anteil der ergebnislos gebliebenen Verfahren (§ 4 Abs. 1 Ziff. 1 c VSBInfoV) nicht für alle Verfahren sinnentsprechend beantwortet werden kann. Das soll an folgendem Beispiel erläutert werden: Nach dem Verständnis von § 21 Abs. 2 VSBG sind Verfahren nicht erfolgreich, wenn es nicht zu einer Einigung gekommen ist. Verpflichtet der

⁷ Diese Aufgabe beruht auf der sogenannten EU-Vermittlerrichtlinie (Artikel 10 der Richtlinie 2002/92/EG) sowie deren nationaler Umsetzung durch das Gesetz zur Neuregelung des Vermittlerrechts, das in wesentlichen Teilen zum 22. Mai 2007 in Kraft getreten ist. Diese Aufgabe ist seit 2008 in § 214 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 Versicherungsvertragsgesetz (VVG) geregelt. Die Verfahren werden nach der Verfahrensordnung für Beschwerden im Zusammenhang mit der Vermittlung von Versicherungsverträgen (VermVO) behandelt.

⁸ § 19 VSBG.

⁹ § 5 Abs. 2 Vereinsatzung, § 11 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 10 Abs. 3 Satz 2 VomVO.

Ombudsmann einen Versicherer zur Leistung, liegt keine Einigung vor. Dieser Fall müsste daher als erfolgloser Einigungsversuch in die Statistik eingehen, obwohl der Verbraucher tatsächlich den größtmöglichen Erfolg erreicht hat.

Um derartige sinnwidrige Zuordnungen zu vermeiden, die zu falschen Schlüssen führen können, wird in diesem Bericht versucht, in den betroffenen Kategorien sinngemäß den Vorgaben des Gesetzgebers zu genügen. Damit wird die Öffentlichkeit, und hier insbesondere der Verbraucher, in die Lage versetzt, sich anhand des Tätigkeitsberichts einen nützlichen Einblick in die Aktivitäten der Schlichtungsstelle zu verschaffen.

- c) Die eingegangenen Anträge werden aus dem nachfolgend erläuterten Grund in drei Kategorien ausgewiesen. Ein Teil der unzulässigen Eingaben lässt sich den zuvor unter 2. a) erläuterten Tätigkeitsbereichen zuordnen. So werden Beschwerden gegen Versicherer, die nicht dem Verein angehören, und die deshalb nach der Verfahrensordnung VomVO im Verfahren mit Versicherungsunternehmen unzulässig sind, als unzulässige Unternehmensbeschwerden eingestuft. Beschwerdet sich dagegen ein Vermittler über einen anderen Vermittler, wird dies als unzulässige Eingabe nach der Verfahrensordnung VermVO im Verfahren mit Versicherungsvermittlern gewertet. Der Versicherungsombudsmann erhält aber auch Eingaben, die weder der einen noch der anderen Kategorie zugeordnet werden können (Beispiel: Beschwerde gegen ein Handelsunternehmen, weil die dort gekaufte Waschmaschine defekt ist). Solche Vorgänge werden in der Kategorie „Anderweitige“ ausgewiesen.

II. Statistische Angaben zu den Anträgen auf Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens (§ 4 Abs. 1 VSBIInfoV)

Art des Verfahrens (Verfahrensordnung) ¹⁰	VomVO	VermVO	Anderw.	Summe
Eingegangene Anträge				
insgesamt	17.300	677	367	18.344
- als unzulässig abgewiesen ¹¹	2.786	119	367	3.272
- als zulässig beendet	13.172	560	0	13.732
- zum 31.12.2021 in Bearbeitung ¹²	2.987	36	0	3.023

Gegenstand, auf den sich die Anträge beziehen (Versicherungssparten)	VomVO	VermVO	Summe
- Lebensversicherung	3.890	73	3.963
- Berufsunfähigkeitsversicherung	467	9	476
- Kfz-Haftpflichtversicherung	1.415	13	1.428
- Kfz-Kaskoversicherung	1.543	16	1.559
- Rechtsschutzversicherung	3.551	15	3.566
- Unfallversicherung	571	5	576
- Hausratversicherung	711	55	766
- Gebäudeversicherung	1.875	410	2.285
- Allg. Haftpflichtversicherung	961	11	972
- Sonstige Versicherungen	1.003	8	1.011
- Spartenübergreifend	472	30	502
- Sparte in Klärung ¹³	822	32	854
- Realkreditverträge	19	0	19

Ablehnung der Durchführung	VomVO	VermVO	Summe
- Versicherer nicht Mitglied des Vereins	423		423
- Zulässiger Beschwerdewert überschritten	153		153
- Anspruch betrifft private Kranken-/Pflegeversicherung	747	6	753
- Gewerbe / Selbstständigkeit	214		214
- Kein eigener versicherungsvertraglicher Anspruch	755		755
- Verjährung	22	0	22
- Gerichtsverfahren / anderweitige Schlichtung	59	1	60
- Fehlende Weiterverfolgung durch den Beschwerdeführer	886	14	900
- Fehlende Anspruchsanmeldung beim Beschwerdegegner	390	33	423
- Streitigkeit bereits beigelegt	23	1	24
- § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VVG nicht erfüllt ¹⁴		78	78
- Beeinträchtigung der Effizienz (§ 14 Abs. 2 Ziff. 4 VSBG) ¹⁵	1.231	401	1.632

¹⁰ Grau markierte Felder bedeuten, dass diese Fallgruppe in dieser Kategorie nicht vorkommen kann. Eine „Null“ bedeutet, dass im Betrachtungszeitraum kein entsprechender Fall registriert wurde.

¹¹ Hierunter fallen auch Eingaben, zu denen der Antragsteller trotz Erinnerung den Ombudsmann nicht mit hinreichenden Angaben zur Durchführung des Verfahrens versorgt hat, sogenannte fehlende Weiterverfolgung.

¹² Zwangsläufig lassen sich nicht sämtliche im Betrachtungszeitraum eingegangenen Beschwerden bis zum vorgeschriebenen Meldedatum 1. Februar des Folgejahres abschließend bearbeiten.

¹³ Dies entspricht dem Status am Stichtag.

¹⁴ Tatbestandlich setzen § 214 Abs. 1 Nr. 2 VVG und der darauf aufbauende § 1 Abs. 1 VermVO voraus, dass eine Streitigkeit zwischen Versicherungsnehmer und Versicherungsvermittler bzw. -berater besteht und die Beschwerde die Vermittlung eines Versicherungsvertrages betrifft.

¹⁵ Diese Verfahren gelten nach den Verfahrensordnungen nicht als unzulässig. Die Regelung im VSBG wurde in § 9 Abs. 1 VomVO aufgenommen und dahingehend erweitert, dass in geeigneten Fällen mit dem Verfahrensabschluss gleichwohl ein Schlichtungsvorschlag unterbreitet werden kann (vgl. hierzu die nächste Rubrik in der Tabelle).

Schlichtungsvorschläge nach § 9 Abs. 2 VomVO¹⁶			
– Schlichtungsvorschlag trotz Ablehnung der Verfahrensdurchführung	296		296
– Angenommene Schlichtungsvorschläge	14		14

Art des Verfahrens (Verfahrensordnung)	VomVO	VermVO	Summe
---	--------------	---------------	--------------

Arten der Verfahrensbeendigungen¹⁷			
– Abhilfe	3.266	57	3.323
– Vergleich	769	14	783
– Entscheidung / Empfehlung gemäß VomVO	6.709		6.709
– Bewertung gemäß § 7 Abs. 3 VermVO		64	64
– Rücknahme durch Beschwerdeführer	1.197	24	1.221

Durchschnittliche Dauer des Verfahrens in Tagen			
– Verfahrensdauer bis zur Feststellung der Unzuständigkeit	4,3	3,6	
– Verfahrensdauer ab Vollständigkeit der Akte	26,5	15,2	
– Verfahrensdauer ab Beschwerdeeinlegung	58,9	51,2	
– Verfahrensdauer der zulässigen Beschwerden ab Beschwerdeeinlegung	70,6	61,3	

Grenzübergreifende Streitigkeiten¹⁸			
Anträge	140	1	141

III. Sonstiges

Von der auf der Grundlage der Verordnung über Online-Streitbeilegung (OS) in Verbraucherangelegenheiten vom 21. Mai 2013 (VO EU Nr. 524/2013) eingerichteten OS-Plattform wurden dem Versicherungsombudsmann 7 Beschwerden zugeleitet.

¹⁶ Die hier angeführten Vorgänge sind ausschließlich solche, bei denen wegen Beeinträchtigung der Effizienz nach § 14 Abs. 2 Nr. 4 VSBG bzw. § 9 Abs. 1 VomVO die Durchführung des Verfahrens abzulehnen war, in denen jedoch gleichwohl den Parteien nach § 9 Abs. 2 VomVO Schlichtungsvorschläge unterbreitet wurden.

¹⁷ Die Verfahrensordnungen geben einvernehmlichen Lösungen Vorrang. Dies entspricht der Aufgabenstellung des Ombudsmanns, vgl. § 13 Abs. 3 Vereinsatzung. Sofern dies wegen der eindeutigen Sach- und Rechtslage oder des Parteiverhaltens nicht erreichbar ist, stellt der Ombudsmann die Sach- und Rechtslage dar. Je nach Ergebnis und Verfahrensordnung bescheidet er die Beschwerde in Form einer Entscheidung, einer Empfehlung (VomVO) oder Bewertung (VermVO). Entscheidungen gegen Versicherer haben für diese verbindliche Wirkung. Auch die Bescheidung ist darauf gerichtet, den Streit beizulegen. Die verständliche Erläuterung der Sach- und Rechtslage versetzt die unterlegene Partei in die Lage, für ihr weiteres Tun oder Unterlassen entsprechende Schlüsse zu ziehen.

¹⁸ Maßgebliches Kriterium: Der Wohnsitz des Beschwerdeführers befindet sich nicht in Deutschland.

IV. Problemstellungen nach § 4 Abs. 1 Ziff. 2 – 4 VSBIInfoV

Anzugeben sind nach Abs. 1 Ziff. 2 „Problemstellungen, die systematisch bedingt sind oder signifikant häufig auftraten und Anlass für Anträge auf Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens waren“:

1. Schlichtungsanträge zur Lebensversicherung, in denen der Widerruf der Vertragserklärung wegen fehlerhafter Belehrung geltend gemacht wurde, erreichten die Schlichtungsstelle in dreistelliger Größenordnung. Es handelte sich um die als „ewiges Widerrufsrecht“ bekannte Thematik. Hierbei soll die Vertragserklärung nach Jahren, teils nach weit über einem Jahrzehnt, teils zu bereits längst gekündigten Verträgen, widerrufen werden, weil ein Mangel in der Widerrufsbelehrung des Vertragspartners vorgelegen haben soll. Im Berichtsjahr wurden derartige Schlichtungsanträge fast ausschließlich durch auf diese Thematik spezialisierte Rechtsanwaltskanzleien eingereicht.
2. Anlässlich einer konfliktbehafteten Umdeckung von Verträgen zu Sachversicherungsverträgen (hauptsächlich Wohngebäude, zum Teil Hausrat) durch einen Assekurateur (Versicherungsmakler) kam es zu hunderten von Beschwerden, da von Versicherungsnehmern Versicherungsbeiträge zu zwei Verträgen (alt und neu) gefordert wurden. Im Schlichtungsverfahren ließ sich nicht endgültig klären, ob die Altverträge wirksam gekündigt wurden. Der Assekurateur hatte sich auf der einen Seite als Makler von den Versicherungsnehmern zur Umdeckung bevollmächtigen lassen. Daneben hatte der alte (wie auch der neue) Versicherer die Verwaltung der Verträge auf ihn ausgelagert (Policierung, Beitragsinkasso, Schadenregulierung) und ihn seinerseits mit umfangreichen Vollmachten ausgestattet. Trotz intensiver Bemühungen des Streitmittlers gelang es nicht, zwischen den heftig zerstrittenen Parteien (Vorversicherer und Assekurateur) eine Regelung zu vereinbaren, die den unverschuldet in die Situation geratenen Verbrauchern unproblematisch eine Entscheidung für das künftige Versicherungsverhältnis ermöglicht hätte.

V. Zusammenarbeit in Netzwerken nach § 4 Abs. 1 Ziff. 5 VSBIInfoV

1. Der Versicherungsombudsmann ist Mitglied im Netzwerk der Schlichtungsstellen für Finanzdienstleistungen (FIN-NET). Es dient dem internationalen Erfahrungsaustausch. Zudem können grenzüberschreitende Beschwerden von Verbrauchern beim Versicherungsombudsmann eingelegt oder von ausländischen Schlichtungsstellen vorgebracht werden. Soweit die Voraussetzungen vorliegen, findet die bilaterale Bearbeitung nach den Grundsätzen des FIN-NET statt.
2. Dr. Schluckebier nahm an den Sitzungen des Fachbeirats und des Verbraucherbeirats der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) teil.
3. Der Versicherungsombudsmann ist regelmäßig auf den von der BaFin veranstalteten Schlichtertreffen vertreten.
4. In unregelmäßigen Abständen finden seit mehreren Jahren branchenübergreifende Gesprächsrunden zum Informations-, Erfahrungs- und Meinungsaustausch verschiedener Schlichtungsstellen statt. Das letzte Präsenz-Treffen fand am 18. Februar 2020 im damaligen Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) mit anerkannten Verbraucherschlichtungsstellen statt. Am 9. Februar 2021 folgte ein Online-Erfahrungsaustausch bei dem BMJV. Ein weiterer Online-Erfahrungsaustausch ist für den 15. Februar 2022 vorgesehen. Bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) fand am 4. November 2021 ein Online-Treffen der Schlichtungsstellen der deutschen Finanzbranche statt.

5. An Beiratssitzungen der Produktinformationsstelle Altersvorsorge gGmbH (PIA) nahm Frau Busch in Vertretung von Dr. Hiort teil.
6. Dr. Schluckebier ist Mitglied des Beirats zum Forschungsvorhaben des BMJV „Rückgang der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten“ und hat an der Auftaktsitzung (Videokonferenz) am 9. November 2020 teilgenommen.
7. Der Versicherungsombudsmann hat sich durch Teilnahme an einer Expertenkonsultation (Dr. Schluckebier) und die Abgabe einer Stellungnahme (Dr. Schluckebier, Dr. Hiort) an der Erarbeitung von Handlungsempfehlungen aus einer Studie über „Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung im Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit privaten Dienstleistungen und Gütern“ für die Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes beteiligt. Bei der Vorstellung der Ergebnisse und Empfehlungen der Studie hat Dr. Schluckebier am 4. Mai 2021 als Kommentator mitgewirkt. Darüber hinaus war er als Experte Interviewpartner im Rahmen einer Studie zu „Außergerichtlichen Beschwerdemechanismen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte“, die im Auftrag des BMJV von einer Forschergruppe der Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder erstellt und am 20. September 2021 veröffentlicht wurde.
8. Der Finanz-Ombudsmann der Russischen Föderation hat dem Ombudsmann Ende 2021 vorgeschlagen, ein Kooperationsabkommen abzuschließen. Diese Anregung ist nicht aufgegriffen worden. Stattdessen wurde seitens der Schlichtungsstelle angeboten, bei entsprechendem Anlass gemeinsam interessierende Themen zu erörtern.