

Erfahrungen als Versicherungsombudsmann

I. Organisation, Zuständigkeit, Verfahren

1. Bevor ich über meine bisherigen Erfahrungen als Versicherungsombudsmann berichte, will ich kurz allgemein auf die Organisation der Schlichtungsstelle und die Zuständigkeiten des Versicherungsombudsmanns eingehen. Denn insbesondere die Zuständigkeit für Beschwerden gegen Versicherungsvermittler, die mir zum 22. Mai 2007 übertragen worden ist, hat gewichtige strukturelle, kompetenzielle und verfahrensrechtliche Veränderungen für die Schlichtungsstelle und den Ombudsmann sowie interessante neue Erfahrungen mit sich gebracht.

Die außergerichtliche Streitbeilegung ganz allgemein hat in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Der Versicherungsombudsmann nimmt unter all den vielfältigen einschlägigen Institutionen jedoch eine Sonderstellung ein. Dies hat Gründe.

Es gibt in Deutschland etwa 435 Millionen Versicherungsverträge. Fast 100 Millionen davon sind Lebensversicherungsverträge, also ausgesprochen komplexe und über Jahrzehnte andauernde Vertragsbeziehungen zwischen Verbrauchern und Versicherungsunternehmen von hoher ökonomischer und sozialer Bedeutung, die häufig der Existenzsicherung oder der Finanzierung von Wohneigentum dienen.

Das heißt, dieses Produkt „Versicherung“ ist nicht nur ein faktisch und juristisch kompliziertes Gebilde, sondern kann erheblich in die private Lebensgestaltung des Einzelnen eingreifen und hat auch eine gesellschaftspolitische Dimension. Hinzukommt, und auch das unterscheidet den Versicherungsombudsmann von einigen anderen Schlichtungsstellen, dass das Versicherungswesen detailliert „verrechtlicht“ ist, also einen hohen Grad an normativer und richterrechtlicher Durchdringung aufweist.

Vor dem Hintergrund der speziellen Gegebenheiten des Versicherungsmarktes wurde 2001 der Versicherungsombudsmann ins Leben gerufen und mit weitreichenden Zuständigkeiten und Befugnissen ausgestattet.

2. Zuständigkeit, Organisation, Verfahren

2.1 Der Versicherungsombudsmann ist zum einen zuständig als außergerichtliche Streitbeilegungsstelle für Streitigkeiten zwischen Versicherungsunternehmen und Verbrauchern sowie Kleingewerbetreibenden.

Er ist zweitens seit dem 22. Mai 2007 zuständig für Beschwerden von Verbrauchern gegen Versicherungsvermittler. Grundlage dieser Zuständigkeit ist eine EU-Richtlinie, die in der nationalen Umsetzung eine Schlichtungsstelle für Vermittlerbeschwerden fordert. Die Bundesregierung hat durch Rechtsverordnung den Versicherungsombudsmann zur Schlichtungsstelle im Sinne dieser EG-Richtlinie bestimmt. Auf diese Vermittlerbeschwerden werde ich im Folgenden näher eingehen.

Die dritte Zuständigkeit ist die einer Schlichtungsstelle im Sinne der EG-Fernabsatzrichtlinie, die in der innerstaatlichen Umsetzung ebenfalls eine Schlichtungsstelle fordert. Auch hier hat die Bundesregierung durch Rechtsverordnung den Versicherungsombudsmann zur Schlichtungsstelle im Sinne der EG-Richtlinie erklärt.

Schließlich ist der Versicherungsombudsmann Einigungsstelle im Sinne § 15a EGZBO, das heißt, in einigen Ländern ist sie anerkannt als Gütestelle im Sinne der Zivilprozessordnung.

2.2 Träger der Schlichtungsstelle ist der Verein Versicherungsombudsmann e. V. Mitglieder dieses Vereins sind über 95 Prozent der deutschen Versicherungsunternehmen sowie der Gesamtverband der Versicherungen. Der Verein trägt die Schlichtungsstelle, finanziert die Mitarbeiter und den Sachaufwand. Der Verein stellt sozusagen die Infrastruktur zur Verfügung, mit deren Hilfe ich mein Amt in völliger Unabhängigkeit ausübe. Nach außen hin trete alleine ich als Ombudsmann in Erscheinung.

Besonders wichtig erscheint mir, dass der Verein einen Beirat hat, in dem unter anderem Verbrauchervertreter paritätisch vertreten sind und dem die Stiftung Warentest, die Versicherungsaufsicht (BaFin), die Wissenschaft und sieben Vertreter der jeweiligen

Bundestagsfraktionen angehören. Die Versicherungsvermittler sind im Beirat noch nicht vertreten, dies wird sich jedoch in absehbarer Zeit ändern.

Dieser Beirat ist von geradezu essentieller Bedeutung für das System des Versicherungsombudsmanns, denn er ist Garant der institutionellen Unabhängigkeit des Ombudsmanns. Im Beirat wird intensiv über die Aufgaben und die Organisation der Schlichtungsstelle - natürlich nicht zu den einzelnen Fällen und Entscheidungen des Ombudsmanns - diskutiert und die Arbeit des Ombudsmanns unterstützt. Der Beirat ist ein ganz lebendiges Instrument, in dem zentral auch Verbraucherinteressen zum Tragen kommen.

II. Beschwerden gegen Versicherer

1. Ich bin zuständig für Beschwerden von Verbrauchern und Kleingewerbetreibenden, die eigene Ansprüche aus einem Versicherungsvertrag geltend machen, soweit diese Ansprüche nicht den Beschwerdewert von 80.000 Euro übersteigen.

Bis zu dieser Beschwerdewert von 5.000 Euro kann ich verbindlich zugunsten des Beschwerdeführers entscheiden. Die Versicherungen haben diese Entscheidungen umzusetzen. Als Korrelat dieser Bindungswirkung sieht die Verfahrensordnung vor, dass ich Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung der Entscheidung der staatlichen Gerichte überlassen soll. Insoweit soll den Unternehmen also nicht der Rechtsweg abgeschnitten werden.

2. Kurz zum Verfahrensgang:

Eine Beschwerde kann entweder schriftlich, per Fax, per Mail oder telefonisch eingelegt werden, also mit jedem Kommunikationsmittel. Es gibt ein eigenes Servicecenter, in dem 14 Versicherungskaufleute sitzen, die die Beschwerden annehmen, sie vorklären, den Schriftwechsel mit den Versicherungen durchführen und das Verfahren soweit fördern, bis es den Juristen übergeben werden kann. Dieses Servicecenter klärt etwa den Beschwerdegegenstand, hilft bei Formulierungen, fragt bei Unklarheiten nach, bittet um Übersendungen notwendiger Dokumente und ähnliches. Im Servicecenter gehen etwas über 40 Prozent aller Beschwerden telefonisch ein und werden dann dort schriftlich aufgenommen.

Wenn alle nötigen Unterlagen vorliegen, geht die Akte zu den Rechtsreferenten. Die Schlichtungsstelle beschäftigt zurzeit 18 Juristen. Die Referenten unterzeichnen die Entscheidung im Namen des Ombudsmanns. Ich selbst bekomme nach einer internen Regelung natürlich nicht 18 000 Beschwerden im Jahr auf den Tisch, sondern lasse mir alle Beschwerden vorlegen, die neue oder grundsätzliche Rechtsfragen aufwerfen oder andere Kriterien erfüllen, die ich festgelegt habe. Ich trage jedoch die Verantwortung für sämtliche Entscheidungen.

Das Verfahren ist schriftlich, d. h. ich höre keine Zeugen, ziehe keine Sachverständigen bei und erhebe keine anderen Beweise als vorgelegte Dokumente. Für den Beschwerdeführer ist das Schlichtungsverfahren kostenlos. Während des Verfahrens ist die Verjährung unterbrochen, laufende Mahnverfahren wegen geschuldeter Prämienzahlungen haben die Unternehmen auf meine Veranlassung hin zum Ruhen zu bringen.

Maßstab für meine Entscheidungen sind ausschließlich Recht und Gesetz, ich kann keine Entscheidung auf Kulanzermäßigungen stützen. Daneben kann ich natürlich immer Vorschläge zur gütlichen Einigung unterbreiten. Dies geschieht auch häufig, hier können dann Kulanzgesichtspunkte einfließen.

Der Versicherungsombudsmann kann die Durchführung eines Verfahrens ablehnen wenn die Unterlagen zu umfangreich sind, der Versicherer die Beschwerde als Grundsatzentscheidung an die Gerichte weiterleiten möchte, ausländisches Recht oder andere Rechtsgebiete berührt werden.

III. Vermittlerverfahren

Einen Schwerpunkt meiner Tätigkeit bildete in den vergangenen Monaten die verfahrensmäßige Etablierung der Beschwerden gegen Vermittler und die juristische Durchdringung der dadurch aufgeworfenen Rechtsprobleme. Zwar ist die zahlenmäßige Bedeutung der Vermittlerbeschwerden im Verhältnis zur Gesamtzahl der Beschwerden noch gering. Von den ca. 18.800 Beschwerden, die in 2008 bei mir eingingen, waren knapp 500 ausschließlich gegen Vermittler gerichtet. Die Tendenz ist jedoch sowohl im Hinblick auf die Zahl wie auch auf die Schwierigkeit der aufgeworfenen Rechtsfragen steigend.

1. Das Vermittlervverfahren ist in einer eigenen Verfahrensordnung geregelt und unterscheidet sich in wesentlichen Punkten vom Verfahren gegen Versicherungsunternehmen.

Hiernach bin ich zuständig für Streitigkeiten zwischen Versicherungsnehmern oder Versicherungsinteressenten und Versicherungsvermittlern „im Zusammenhang mit der Vermittlung von Versicherungsverträgen“. Hieraus folgt, dass ich nicht zuständig bin für

- Fragen der Schadensregulierung durch einen Vermittler,
- Fragen der Kündigung von Versicherungsverträgen durch Vermittler, es sei denn, diese steht im Zusammenhang mit der Vermittlung eines neuen Vertrages,
- Beschwerden eines Vermittlers gegen einen anderen Vermittler oder für
- eigene Beschwerden des Vermittlers gegen ein Unternehmen und umgekehrt.

Ebenso wenig fallen Streitigkeiten im Zusammenhang mit der reinen Betreuung von Versicherungsverträgen in meine Zuständigkeit.

2. Während Beschwerden gegen Versicherungsunternehmen nur von Verbrauchern oder Kleingewerbetreibenden eingelegt werden können, gibt es eine derartige Beschränkung bei Vermittlerbeschwerden nicht. Auch Unternehmen und Verbraucherschutzverbände sind befugt, Beschwerden gegen Vermittler einzulegen.

Eine Beschwerdewertgrenze, wie sie für Unternehmensbeschwerden bei 80.000 Euro gezogen ist, gibt es bei Vermittlerbeschwerden nicht.

Anders als bei Beschwerden gegen Versicherungsunternehmen hemmt eine Vermittlerbeschwerde nicht den Lauf der Verjährung.

Die Verfahrensordnung sieht vor, dass ich „in geeigneten Fällen“ einen Schlichtungsvorschlag unterbreite. Darüber hinausgehende Befugnisse sind nicht ausdrücklich vorgesehen, insbesondere kann ich bei Vermittlerbeschwerden im Gegensatz zu Unternehmensbeschwerden keine bindenden Entscheidungen treffen. Nicht selten wirft der Versicherungsnehmer dem Vermittler jedoch ein Verhalten vor, das nicht für eine Schlichtung geeignet ist, z. B. eine unzulängliche Beratung oder Dokumentationen. In solchen Fällen sehe ich meine Aufgabe darin, das gerügte Verhalten rechtlich zu prüfen und gegebenenfalls entsprechende Feststellungen zu treffen.

Anders als bei Beschwerden gegen Versicherungsunternehmen hat eine Vermittlerbeschwerde nicht zur Voraussetzung, dass eine Entscheidung angegriffen wird. Deshalb sind Beschwerden an sich auch zulässig, wenn sie sich nur gegen bestimmte Verhaltensweisen – etwa unhöfliches Auftreten oder als „Belästigung“ empfundene Telefonate oder Besuche – richten, soweit diese in Zusammenhang mit der Vermittlung eines Versicherungsvertrages stehen. Da nach der Verfahrensordnung der Beschwerdeführer einen klaren und eindeutigen Antrag stellen soll und da ich stets berücksichtigen muss, ob das Verfahren geeignet ist, den Streit beizulegen, registriere ich derartige Beschwerden zum Teil nur, leite kein kontradiktorisches Verfahren ein und gebe in der Regel das Ergebnis dem Vermittler zur Kenntnis.

Aus dem Rahmen fiel allerdings eine Beschwerde eines Versicherungsnehmers, der sich ohne Erfolg an das Versicherungsunternehmen gewandt und beantragt hatte, es möge ihm in Zukunft einen anderen Vermittler schicken, da der bisherige Vermittler „zu intim“ mit seiner Ehefrau umginge. Ich konnte hier leider auch nicht weiterhelfen, da die Beschwerde nicht im Zusammenhang mit der Vermittlung eines Versicherungsvertrages stand, also nicht dem Bereich des geschäftlichen Verkehrs zuzuordnen war.

3. Die erste Frage, die sich für mich immer wieder bei einer Beschwerde gegen einen Vermittler stellt, betrifft das Beschwerdeanliegen und lautet: Was will der Beschwerdeführer? Will er sich nur über ein Verhalten des Vermittlers beschweren oder will er wegen eines angeblichen Vermittlerfehlers etwas vom Versicherungsunternehmen, z. Bsp. die Annullierung des Versicherungsvertrags? Nicht selten werden Beschwerden formal gegen Vermittler eingereicht, obwohl dem Beschwerdeanliegen inhaltlich nur das Versicherungsunternehmen Rechnung tragen kann. Mitunter zielt die Beschwerde auch auf beide, auf den Vermittler – dessen Verhalten gerügt wird – und auf das Unternehmen – das im Sinne des Beschwerdeführers tätig werden sollte.

Wird die Beschwerde gegen einen gebundenen Vermittler gerichtet, dessen Verhalten nach der Auge-und-Ohr Rechtsprechung dem Unternehmen zuzurechnen ist, ist materiell-rechtlich der Versicherer Beschwerdegegner. Derartige Beschwerden werden also regelmäßig als Unternehmensbeschwerden nach der hierfür geltenden Verfahrensordnung durchgeführt und zählen in der Statistik als Beschwerden gegen das Unternehmen. Da, wie festgestellt, Beschwerden gegen Vermittler und gegen Unternehmen jeweils als eigenständige Verfahren

mit unterschiedlichen Regeln ausgestaltet sind, ist im Zweifelsfall zu klären, welches Verfahren durchgeführt werden soll. Hier hilft häufig nur eine entsprechende Aufklärung und Nachfrage beim Beschwerdeführer.

IV. Verstöße gegen Beratungs- und Dokumentationspflichten

Einen inhaltlichen Schwerpunkt der Beschwerden insbesondere gegen Vermittler bilden Rügen unzulänglicher Beratung und Dokumentation.

1. Nach dem Gesetz sind Versicherer und Versicherungsvermittler verpflichtet, angemessen zu beraten und diese Beratung unter Berücksichtigung der Komplexität des angebotenen Versicherungsvertrages zu dokumentieren. Die Einzelheiten sind in §§ 6, 60 ff. VVG geregelt.

Worüber im Detail zu beraten und was im Einzelnen zu dokumentieren ist, sagt das Gesetz nicht, es stellt insoweit auf unbestimmte Rechtsbegriffe ab, die in jedem Einzelfall durch Auslegung zu konkretisieren sind.

Das neue Recht geht von dem Modell der anlassbezogenen, nicht einer abstrakt-generellen Beratungspflicht aus. Nach §§ 6, 61 VVG hat der Versicherer bzw. der Vermittler den Versicherungsnehmer nach seinen Wünschen und Bedürfnissen zu befragen, soweit nach der Schwierigkeit, die angebotene Versicherung zu beurteilen, oder der Person des Versicherungsnehmers und dessen Situation hierfür Anlass besteht. Er hat ihn außerdem unter Berücksichtigung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Beratungsaufwand und der zu zahlenden Prämie zu beraten. Des Weiteren hat er die Gründe anzugeben für jeden zu einer bestimmten Versicherung erteilten Rat. Schließlich hat er all dies unter Berücksichtigung der Komplexität des angebotenen Versicherungsvertrages zu dokumentieren. Außerdem fordert das Gesetz noch die Übermittlung schriftlicher Informationen.

Diese weitreichenden gesetzlichen Vorgaben für eine ordnungsgemäße Beratung des Versicherten bzw. des Versicherungsinteressenten enthalten eine Fülle unbestimmter Rechtsbegriffe („nach der Schwierigkeit, die Versicherung zu beurteilen“, „soweit Anlass besteht“, „angemessenes Verhältnis zwischen Beratungsaufwand und Prämie“, „unter Berücksichtigung der Komplexität des Versicherungsvertrages“). Unbestimmte

Rechtsbegriffe sind im Einzelfall anhand der etablierten juristischen Methoden auszulegen. Dabei bestehen mehr oder weniger große Beurteilungsspielräume. Stützt der Beschwerdeführer Ansprüche auf eine angebliche Falschberatung, nimmt der Ombudsmann eine gestufte Prüfung vor.

Wird vom Beschwerdeführer gerügt, er sei über einen bestimmten Aspekt seiner Versicherung nicht in Kenntnis gesetzt worden, etwa darüber, welche Folgen eine Unterversicherung haben kann, ist zuerst zu klären, ob dieser Umstand beratungsbedürftig war. Dies ist, wenn der Versicherungsnehmer nicht von sich aus entsprechende Fragen stellt, anhand der im Gesetz genannten Kriterien zu beurteilen. Maßgebend für die Beratungsbedürftigkeit ist hiernach, ob entweder „nach der Schwierigkeit, die angebotene Versicherung zu beurteilen“ oder „nach der Person des Versicherungsnehmers oder dessen Situation“ Anlass für eine Beratung besteht. Es geht also sowohl um objektive Kriterien, nämlich um die Komplexität des konkreten Produkts, als auch um personen- und situationsbezogene Aspekte, etwa Bildung, allgemeine Geschäftserfahrung, erkennbare finanzielle Situation des Versicherungsnehmers.

2. Ist die Beratungsnotwendigkeit zu bejahen, hat eine Beratung zu erfolgen, es sei denn der Versicherungsnehmer verzichtet auf Beratung. Ein Verzicht ist nur wirksam, wenn er durch eine gesonderte schriftliche Erklärung erfolgt, in der er ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass ein derartiger Verzicht sich nachteilig auf seine Möglichkeiten auswirken kann, Ansprüche wegen Verletzung der Beratungspflichten geltend zu machen (§ 6 Abs. 3, § 61 Abs.2 VVG).

3. Die Beratung ist unter Berücksichtigung der Komplexität des angebotenen Versicherungsvertrages zu dokumentieren. Auch hierauf kann unter den genannten Modalitäten verzichtet werden.

Dass selbst noch so gute Protokollformblätter nichts nützen, wenn dem Vermittler beim Ausfüllen jedes Verständnis für den Sinn und Zweck der Protokollierungspflicht fehlt, zeigt folgender Fall: Unter „Kundenwunsch“ wurde im Beratungsprotokoll lediglich vermerkt „optimale Absicherung“, unter „Empfehlung“ ebenfalls nur „optimale Absicherung“ und unter „Abschluss“ war eingetragen „wie gewünscht“. Eine derart inhaltslose Dokumentation ist für den Papierkorb.

4 Die Verletzung der Beratungs- und Dokumentationspflichten kann zu einem Schadensersatzanspruch gegen den Vermittler führen (§ 63 VVG). Dies habe ich jedoch nicht zu entscheiden, hierfür sind die Gerichte zuständig.

Mir stellt sich jedoch immer wieder die Frage, ob eine unzureichende Beratung oder Dokumentation Auswirkungen auf den vermittelten Versicherungsvertrag hat. Hier geht es um die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen das Handeln des Vermittlers dem Unternehmen zuzurechnen ist, und um Fragen der Beweislast. Ob Vermittlerhandeln dem Unternehmen zuzurechnen ist, hängt von der Stellung des Vermittlers ab – insoweit möchte ich nur die „Auge und Ohr“- Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs erwähnen.

Da sich zu der Frage, ob über einen bestimmten Aspekt der Versicherung gesprochen wurde, häufig widersprechende Angaben des Vermittlers und des Kunden gegenüberstehen, kommt dem Aspekt der Beweislast erhebliche, oft streitentscheidende Bedeutung zu. Auszugehen ist von dem Grundsatz, dass der Versicherte, der sich auf einen Beratungsfehler beruft und hieraus Rechte herleiten will, diesen Mangel grundsätzlich auch zu beweisen hat.

Allein der Umstand, dass ein beratungsbedürftiger Umstand in der Beratungsdokumentation nicht erwähnt wird, beweist für sich allein noch nicht, dass über ihn nicht gesprochen worden ist. Die Rechtsprechung nimmt allerdings bei Verstößen gegen eine bestehende Dokumentationspflicht zugunsten des Betroffenen „Beweiserleichterungen bis hin zur Umkehr der Beweislast“ an. Dies bedeutet, dass es bei unzureichender Dokumentation Sache des Vermittlers ist, zu beweisen oder wenigstens schlüssige Indizien darzulegen dafür, dass über diesen Punkt doch beraten wurde.

Der Vermittler bzw. der Versicherer muss folglich damit rechnen, dass die Gerichte

- bei Zweifel, ob über einen bestimmten Aspekt des vermittelten Produkts hätte beraten werden müssen, dies zugunsten des Versicherten bejaht,
- den Vermittler für die Behauptung, er habe beraten, dann für beweispflichtig halten, wenn er die Beratung nicht dokumentiert hat.

Dies bedeutet, dass eine mangelhafte Dokumentation ein erhebliches Risiko für den Bestand des Versicherungsvertrages begründet. Dies, so mein Eindruck, ist manchen Vermittlern noch nicht ausreichen bewusst.

VI. Schlussgedanke

Die Ergänzung des gerichtlichen Rechtsschutzes durch Institute der außergerichtlichen Streitbeilegung entspricht einem modernen Verständnis von Staat und Gesellschaft. Für den Bereich hoheitlicher Verwaltung erfüllen staatliche Ombudsleute, Petitionsausschüsse und der Europäische Bürgerbeauftragte diese Funktion. Es setzt sich jedoch immer stärker die Erkenntnis durch, dass auch für den privatrechtlichen Bereich der Rechtsschutz der Verbraucher dadurch komplettiert werden sollte, dass neben den Rechtsweg zu den Gerichten außergerichtliche Möglichkeiten der Streitbeilegung geschaffen werden. Die deutsche Versicherungswirtschaft hat mit dem Versicherungsombudsmann eine derartige Einrichtung gegründet und stellt damit ihren Kunden und Vertragspartnern für den Fall von Meinungsverschiedenheiten eine Prüfung durch einen neutralen und unabhängigen Dritten zur Verfügung. Als Einrichtung, die dem Verbraucherschutz dient, ist der Versicherungsombudsmann inzwischen auch von den Verbraucherschutzverbänden akzeptiert und geschätzt.