WOLFGANG RÖMER

Die Funktion des Ombudsmanns im Versicherungswesen

I. Einleitende Bemerkungen

Das Thema der Tagung „Eigentum und Eigenvorsorge" hat sich durch viele Beiträge in der privaten Lebensversicherung konkretisiert. Es war die kluge Hand der Veranstaltungsleitung, die der Lebensversicherung nun mein Thema hinzugefügt hat. Es soll die Rede sein von der Funktion des Ombudsmanns – ganz allgemein – im Versicherungswesen.

Die Frage nach dem speziellen Zusammenhang mit der Lebensversicherung ist aber schnell beantwortet. Obwohl der Ombudsmann – mit Ausnahme der Krankenversicherung – für sämtliche privaten Versicherungssparten zuständig ist, also z. B. für die Unfall-, die Haftpflicht-, die Hausrat-, die Rechtsschutz-, die Gebäude- und für viele andere Versicherungen mehr, erhält er doch über die Hälfte aller Beschwerden alleine aus der Lebensversicherung. Das hat keine guten, sondern schlechte Gründe. Auf sie ist gleich noch kurz einzugehen.

Wenn man bedenkt, dass ich in diesem Jahr etwa 18.000 Beschwerden bekommen werde, also ca. 9.000 aus der Lebensversicherung, so ist schon damit belegt, wie notwendig und nützlich die Einrichtung einer solchen Schlichtungsstelle war.

II. Entwicklung

Dennoch hat sich die Versicherungswirtschaft erst nach jahrelanger Diskussion entschließen können, für ihre Kunden eine Stelle einzurichten, die ein Auffangbecken für so manchen Ärger sein kann, und die gleichzeitig die staatlichen Gerichte von Kleinstreitigkeiten entlastet.

Den Verbrauchern sollte nun eine neutrale Stelle zur Verfügung stehen, um Streitigkeiten zwischen ihnen und den Versicherungsunternehmen aus der Welt zu schaffen.

Am 1. Oktober 2001 hat der Ombudsmann seine Tätigkeit aufgenommen.[1] Das ist jetzt über fünf Jahre her. Es darf angenommen werden, dass die aufgrund europarechtlicher Vorstellungen durchgesetzte Deregulierung des Versicherungsmarktes

[1] Zum Überblick: Römer, NJW 2005, 1251.

Ende 1994[2] einen wesentlichen Erkenntnisbeitrag geleistet hat. Denn nach und nach stellte sich auch im Versicherungswesen Wettbewerb ein, den es vorher unter dem Einfluss umfassend staatlicher Aufsicht so nicht gab. Der Versicherungsnehmer mutierte nun zum Kunden und Wettbewerb fördert ein Verhalten von Kundenfreundlichkeit, auch mit dem Ziel der Kundenbindung.

Vor diesem Hintergrund ist die Einrichtung einer Schlichtungsstelle nur logisch, auch wenn viele Versicherungsunternehmen sich dieser Logik selbst dann noch entzogen, als die Schlichtungsstelle schon eingerichtet war. Die Anfänge waren deshalb nicht leicht.

Heute, nach fünf Jahren, besteht Einigkeit bei allen Beteiligten darüber, dass die Einrichtung der Schlichtungsstelle eine richtige Entscheidung war, die letztlich allen nutzt. Man könnte von einer win-win-Situation sprechen.

III. Die Funktionen des Ombudsmanns

Betrachtet man die Funktionen des Ombudsmanns, so bedeutete es eine verkürzte Sicht, wollte man allein den Nutzen für die Unternehmen in Betracht ziehen. Die Tätigkeit nutzt letztlich auch dem Verbraucher.[3] Und darüber hinaus gibt es noch einen Aspekt des Allgemeinwohls. Es sei nur auf die Entlastung der Gerichte hingewiesen.

Damit die Schlichtungsstelle diese Funktionen erfüllen kann, bedarf es einer genau darauf ausgerichteten Konstruktion. Aus ihr muss die Überzeugung hervorgehen können, dass die Versicherungswirtschaft sich nicht nur ein Feigenblatt zugelegt hat, das allein egoistische Interessen verdeckt. Lassen Sie mich also kurz einige Bemerkungen dazu machen, wie diese Schlichtungsstelle konstruiert und organisiert ist.[4]

1. Organisatorische Voraussetzungen

Die Schlichtungsstelle wird von einem Verein getragen. Mitglieder des Vereins sind die einzelnen Versicherungsunternehmen. Inzwischen haben sich alle bedeutenden Unternehmen dem Verfahren angeschlossen. Insgesamt decken die Mitgliedsunternehmen mehr als 95 % des Marktes ab. Mitglied im Verein ist ferner der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft.

Der Verein hat einen Beirat. Er besteht aus 28 Personen. Mitglieder des Beirats sind Vertreter der Unternehmen, der Wissenschaft, der Politik, der Verbraucherverbände und der Aufsichtsbehörde. Mitglied ist z. B. der Bundesverband der Verbraucherzent-

---

[2] Gesetz v. 21.7.1994 – BGBl. I S. 1630.

[3] Vgl. Antwort der Bundesregierung v. 23.3.2004, BT-Drucksache 15/2736, auf eine kleine Anfrage von Abgeordneten der CDU/CSU Fraktion, BT-Drucksache 15/2614; vgl. auch *Michaels*, VersWirtsch 2000, 396.

[4] S. im Einzelnen die Satzung, www.versicherungsombudsmann.de; vgl. auch *Knauth*, Wertpapier-Mitteilungen (WM) 2001, 2325.

ralen, der Bund der Versicherten, der ADAC und die Stiftung Warentest. Bereits jetzt zeigt die Erfahrung, dass die Beteiligung der Verbraucherverbände ein großer Gewinn ist.

Der Ombudsmann selbst ist in seinen Entscheidungen, seiner Amtsführung unabhängig und keinen Weisungen unterworfen. Das ist in der Satzung und der Verfahrensordnung ausdrücklich festgelegt und wird auch so praktiziert. Es hat bisher keinen ernsthaften Versuch gegeben, die Unabhängigkeit des Ombudsmanns in Frage zu stellen oder zu beeinflussen.

Der Ombudsmann entscheidet nach Recht und Gesetz,[5] d. h., Kulanzentscheidungen sind nicht seine Aufgabe. Diese bleiben den Unternehmen überlassen. Dies scheint auf den ersten Blick seiner Aufgabe als „Schlichter" zu widersprechen. Auf den zweiten Blick erweist sich diese Regelung aber als sehr hilfreich. Denn Neutralität kann nur dann glaubhaft vermittelt werden, wenn Recht und Gesetz für alle Beteiligten die Grundlage der Entscheidungen sind. Andererseits ist der Ombudsmann nicht gehindert, den Parteien Vorschläge für eine gütliche Einigung zu unterbreiten. Davon wird häufig Gebrauch gemacht.

Die Amtszeit des Ombudsmanns beträgt höchstens fünf Jahre. Ursprünglich war festgelegt, dass er nicht wiedergewählt werden könne. Dies ist vor kurzem geändert worden. Er kann nun wiedergewählt werden, allerdings nur für eine Amtsperiode. Hintergrund dieser Änderung ist, dass es sich als außerordentlich schwierig herausgestellt hat, geeignete Persönlichkeiten für diese Aufgabe zu finden, die nach der alten Regelung nur fünf Jahre hätte ausgeübt werden können.

Der Ombudsmann entscheidet nur über Beschwerden von Verbrauchern. Hier könnte man überlegen, den Kreis auch auf Kleingewerbetreibende auszudehnen.[6]

Für Verbraucher ist das Verfahren kostenfrei. Soweit sich der Beschwerdeführer eines Rechtsanwalts bedient, werden ihm die dafür entstehenden Kosten aber nicht ersetzt.[7]

Bei Streitwerten bis zu einem Beschwerdewert von 5.000 Euro entscheidet der Ombudsmann für die Versicherungsunternehmen verbindlich, d. h., die Unternehmen haben sich mit dem Beitritt zum Trägerverein verpflichtet, diese Entscheidungen anzuerkennen und umzusetzen. Das geschieht auch problemlos. Eine solche Entscheidungskompetenz ist für Schlichtungsstellen etwas ungewöhnlich. Aber gerade diese Befugnis hat sich als außerordentlich nützlich erwiesen. Denn sie zeigt auch nach außen deutlich, dass die Unternehmen eine neutrale und von ihnen unabhängige Schlichtungsstelle wirklich wollen und sie erleichtert die Arbeit des Ombudsmanns bei der eigentlichen Schlichtung sehr. Eine Einigung, d. h. auch das Einverständnis des

---

[5] S. Wortlaut der Verfahrensordnung, in: Privatversicherungsrecht, 7. Aufl. 2002, Beck-Texte in dtv S. 271; www.versicherungsombudsmann.de; eingehende Darstellung bei *Hövel/Leissner*, in: *Halm/Engelbrecht/Krahe*, Handbuch des Fachanwalts für Versicherungsrecht, 2006, S. 151 ff.; zu einzelnen Fragen der Verfahrensordnung: *Römer*, Neue Zeitschrift für Versicherung und Recht (NVersZ) 2002, 289.

[6] Ähnlich *Lorenz*, VersR 2004, 541 (546): Erweiterung auf „verbraucherähnliche Personen".

[7] I. d. R. treten die Rechtsschutzversicherer dafür ein.

Sachbearbeiters beim Unternehmen kommt eher zustande, wenn im Hintergrund die Möglichkeit steht, sonst werde das Unternehmen verbindlich verpflichtet zu zahlen.

Auch darf nicht übersehen werden, dass diese Entscheidungskompetenz wesentlich dazu beiträgt, die Medien von der Unabhängigkeit des Ombudsmanns zu überzeugen. Bei den zahlreichen Gesprächen mit den Medienvertretern ist immer eine der ersten Fragen: „Wie können Sie denn unabhängig sein, wenn die gesamten Kosten der Schlichtungsstelle allein von den Versicherungsunternehmen getragen werden?"

Die Verbraucherverbände hätten es gern gesehen, wenn der Ombudsmann in allen Fällen verbindlich entscheiden könnte. Inzwischen hat sich aber herausgestellt, dass über 80 % aller Beschwerden unter 5.000 Euro liegen. Bei Beträgen von über 5.000 bis 50.000 Euro spricht der Ombudsmann eine unverbindliche Empfehlung aus. Die Unverbindlichkeit darf indessen nicht unterschätzt werden. Die Entscheidungen sind juristisch eingehend begründet. Ein Unternehmen wird sich überlegen, ob es das Risiko eingeht, dass die Empfehlung des Ombudsmanns durch ein Gericht bestätigt und das Unternehmen verurteilt wird.

Bei Beträgen von über 50.000 Euro ist der Ombudsmann nicht mehr zuständig. Langfristig gesehen wäre es nicht falsch, diese Grenze etwa auf 80.000 Euro zu erweitern.

2. Funktion zugunsten des Verbraucherschutzes

Ist eine Schlichtungsstelle so wie dargestellt eingerichtet,[8] kann sie die ihr zugedachte Funktion des Verbraucherschutzes wirksam übernehmen. Dies ist heute durchaus auch ein Anliegen der Versicherungsunternehmen.[9]

Wie sehr die Verbraucher diese Schlichtungsstelle angenommen haben, zeigt sich an den ständig hohen Zahlen des Beschwerdeaufkommens. In den letzten Jahren waren ständig 10.000 bis 11.000 Beschwerden eingegangen. Im Jahre 2006 werden es voraussichtlich ca. 18.000 Beschwerdeeingänge werden. Dabei hat von allen Versicherungssparten die Lebensversicherung zurzeit einen Anteil von 52,5 %. Als Vergleich sei die weit verbreitete Hausratversicherung mit nur 5,8 % genannt.

Auch in diesem ganz ungewöhnlich hohen Anteil der Lebensversicherung an der Gesamtzahl der Beschwerden kommt die Problematik dieses Produkts zum Ausdruck. Im Vordergrund steht die mangelnde Transparenz der Lebensversicherung. Sie liegt in der Konstruktion dieses Produkts, aber auch in der Handhabung durch die Unternehmen während der Vertragslaufzeit. Die Kunden verstehen nicht, dass und warum die Überschussbeteiligung so sehr gesenkt werden musste. Sie verstehen nicht, dass sie bei einer Kündigung nach zwei, drei Jahren von ihren eingezahlten Prämien keinen Cent mehr zurückbekommen. Sie verstehen das Zahlenwerk der Zwischenmitteilungen über den Stand des angesparten Vermögens nicht. Sie können nicht nachvollzie-

---

[8] Vgl. zum Einfluss der Organisationsformen auf eine erfolgreiche Tätigkeit von Schlichtungsstellen *Römer*, Festschr. für Kollhosser, 2004, 277.

[9] Vgl. *Michaels*, VersWirtsch 2000, 396.

hen, warum ihnen im Jahr 2004 eine Summe als garantiert gutgeschrieben mitgeteilt wurde, die im nächsten Jahr doch wieder niedriger ist. Den meisten Versicherungsnehmern ist nicht einmal klar, dass ihre Prämien nicht insgesamt verzinst werden, sondern nur der wesentlich geringere so genannte Sparanteil.

Nun haben die Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Juli 2005[10] und des Bundesgerichtshofs vom 12. Oktober des letzten Jahres,[11] die in der Berichterstattung der Medien großen Raum eingenommen haben, ihr Übriges dazu getan, die Kunden zu weiteren Beschwerden zu veranlassen. Es ist zu hoffen, dass jedenfalls solche Beschwerden, die in der Regel erfolglos bleiben müssen, alsbald wieder abnehmen werden.

Von dieser Sonderproblematik der Lebensversicherung einmal abgesehen, sind die Gründe der Beschwerden recht vielfältig. Dennoch lassen sich Kernbereiche herausarbeiten. Vielen Beschwerden ist zu entnehmen, dass man zwar auch des Geldes wegen streitet. Dies ist aber keineswegs der einzige, häufig nicht einmal der Hauptgrund. Die emotionale Komponente der Beschwerden darf nicht übersehen werden. Viele Kunden fühlen sich vernachlässigt, ungerecht oder von oben herab behandelt.

Sie sehen sich einem übermächtigen Unternehmen gegenüber und machen von der Möglichkeit Gebrauch, einen neutralen Dritten in Anspruch zu nehmen, dem sie zutrauen, ihnen in ihrer Sache zu helfen. Nicht selten wird das Bild vom übermächtigen, manchmal arroganten Unternehmen ungewollt bestätigt. Denn viele Sachbearbeiter haben als Folge eines regulierten Marktes über ein ganzes Jahrhundert hinweg noch immer nicht gelernt, wie man mit dem Versicherungsnehmer als Kunden umgeht. Als Beispiel zitiere ich gleich den ersten Satz eines Schreibens an einen offenbar lästigen Kunden. Da heißt es wörtlich: „Ihre Ansicht weise ich als völlig unqualifiziert zurück." Diese und ähnliche Formulierungen lösen den Ärger aus und sind häufig der Grund für Beschwerden. An dieser Stelle sehe ich noch ein großes Verbesserungspotential bei den Unternehmen.

Soweit die Beschwerden keinen Erfolg hatten, liegt der Grund häufig darin, dass die Beschwerdeführer die rechtlich zutreffende Leistungsablehnung des Versicherers nicht verstanden haben und zum Teil auch nicht verstehen konnten. Der Ombudsmann bemüht sich dann, in verständlichem Deutsch, also unjuristisch, dem Kunden zu erklären, warum das Unternehmen tatsächlich nicht zu leisten braucht.

Auch das ist Verbraucherschutz, weil manch ein Kunde so überzeugt werden kann, dass eine Klage vor den staatlichen Gerichten keine Aussicht auf Erfolg haben wird. So spart er viel Zeit, Nerven und auch Geld.

Im Sinne des Verbraucherschutzes macht es diese Schlichtungsstelle dem Kunden auch so leicht wie möglich, sich zu beschweren. Die Verbraucher können ihre Beschwerden per Fax, per E-Mail, aber auch telefonisch einreichen. Es ist ein Call-Center eingerichtet, das mit Versicherungskaufleuten besetzt ist. Diese können dann sogleich das Notwendige erfragen, zum Beispiel um welches Unternehmen es sich handelt, welche Sparte betroffen ist und vielleicht auch noch welche Versicherungs-

---

[10] VersR 2005, 1109, 1127.
[11] VersR 2005, 1565.

nummer der Vertrag hat. Das beschleunigt die Bearbeitung. Selbstverständlich kann die Beschwerde auch traditionell schriftlich mit der Post eingereicht werden. Aber es ist erstaunlich, wie viele Menschen eine unüberwindbare Hürde darin sehen, einen Brief zu formulieren.

Man muss aber auch deutlich sehen, dass manch ein vermeintlicher Anspruch des Beschwerdeführers nur etwas mit seinen überzogenen Erwartungen zu tun hat. Als Anspruchsgrundlage wird auch schon gesehen, wenn der Versicherungsnehmer lange Zeit Prämien gezahlt, aber noch keinen Versicherungsfall hatte. Dass Ansprüche auf eine Leistung in den Allgemeinen Versicherungsbedingungen geregelt sind, ist häufig nur schwer zu vermitteln. Das Kleingedruckte hat ohnehin einen üblen Ruf. Der wiederum besteht nicht ganz zu Unrecht. Das Kompendium ist seinem Umfang nach schon abschreckend. Die äußere Attraktivität dieser Lektüre ermuntert auch nicht gerade zum Nachlesen. Wer in diesem Zusammenhang wenigstens die Verständlichkeit der Allgemeinen Versicherungsbedingungen loben wollte, würde seine Glaubwürdigkeit in Frage stellen.

Es gibt eine große Gruppe von Streitigkeiten, die ihre Wurzeln schon in der Vertragsanbahnung haben. An dieser Stelle ist der Vermittler unmittelbar involviert. So wird z. B. darüber gestritten, ob der Versicherungsnehmer bei Antragstellung falsche Angaben gemacht hat, etwa weil der Vermittler gesagt hat, dies oder jenes brauche nicht angegeben zu werden. Das kommt in der Praxis häufiger vor, als man es glauben mag. Häufig weckt der Vermittler beim Verkauf des Produkts auch Vorstellungen beim Kunden, die im Leistungsfall zwangsläufig zu Enttäuschungen führen müssen. Bei diesen Beschwerden fällt besonders ins Gewicht, dass der Vermittler nicht richtig aufgeklärt, informiert oder beraten hat. Betroffen sind vor allem die Vermittler, die nicht die nötige Qualifikation haben oder auf eine dauerhafte Beziehung zu dem Kunden keinen Wert zu legen brauchen. Am schlimmsten ist, wenn beides zusammenkommt.

Vor dem Hintergrund solcher Beschwerden kann man es nur begrüßen, wenn die EU-Vermittlerrichtlinie[12] nun verlangt, dass ein Mindestmaß an Kenntnissen gegeben sein muss.

3. Funktion zugunsten der Versicherungsunternehmen

Wenn ich die These aufstelle, die Tätigkeit des Ombudsmanns zugunsten des Verbraucherschutzes wirke sich in aller Regel gleichzeitig aber auch zugunsten der Unternehmen aus, so mag das zunächst erstaunen. Doch bei näherem Hinsehen wird dies leicht verständlich.

Die Aufgabe dieser Schlichtungsstelle kommt einer ausgelagerten Abteilung für Beschwerdemanagement gleich. Man kann hier die Frage stellen, ob dies die Unternehmen nicht selbst besser könnten. Selbstverständlich macht die Schlichtungsstelle ein hausinternes Beschwerdemanagement nicht überflüssig.

---

[12] Richtlinie 2002/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 9.12.2002 über Versicherungsvermittlung, ABl. EG Nr. L 9 S. 3.

Ziel der Bemühungen muss es in jedem Falle sein:

1. Die Kundenzufriedenheit wieder herzustellen,
2. negative Auswirkungen auf das Unternehmen zu minimieren,
3. die Bindung des Kunden an den Versicherer möglichst zu erhalten,
4. keinen weiteren Image-Schaden der Unternehmen eintreten zu lassen, denn nichts schadet mehr, als wenn Auseinandersetzungen mit Versicherern in den Medien breitgetreten werden und deshalb auch
5. Rechtsstreitigkeiten vor den staatlichen Gerichten zu vermeiden.

Diese Ziele kann ein außen stehender Dritter viel leichter erreichen, als eine hausinterne Beschwerdeabteilung; jedenfalls wenn er unabhängig und neutral ist, kann er Vertrauen bei den Versicherungskunden für sich in Anspruch nehmen. Er spricht nicht pro domo.

Die Beschwerdeabteilung eines Unternehmens kann noch so gut agieren, sie wird bei dem Kunden nie den Verdacht abschütteln können, letztlich doch nur die Interessen des Unternehmens wahrnehmen zu müssen. Es tritt hinzu, dass jeder vom Ombudsmann geschlichtete Fall mehr Kosten spart als er verursacht. Der Ombudsmann betreibt ein vereinfachtes, kurzes Verfahren. Anwälte sind nicht erforderlich. Ginge der Streit zu Gericht, fielen zusätzliche Kosten an und der Bearbeiter beim Unternehmen wäre mehrfach damit befasst, was Kräfte bindet und auch Geld kostet. Schließlich ist es auch billiger, einen Kunden zu halten, als einen neuen hinzuzugewinnen. Erkennt der Ombudsmann aufgrund mehrerer Beschwerden, dass im Unternehmen grundsätzlich Fehler auftreten, kann er es informieren und größeren Schaden zu vermeiden helfen.

All das setzt aber voraus, dass die Unternehmen und der Ombudsmann – bei Wahrung seiner Unabhängigkeit und Neutralität – ohne Reibungen zusammenarbeiten. Verständlicherweise gab es anfangs nicht geringe Schwierigkeiten, weil die Sachbearbeiter und die Schadenchefs von der Notwendigkeit dieser Schlichtungsstelle nicht überzeugt waren und sich vor allem nicht reinreden lassen wollten. Heute funktioniert die Zusammenarbeit ohne Schwierigkeiten. Dies ist vor allem von Bedeutung, wenn es nicht um verbindliche Entscheidungen, sondern darum geht, die Kundenzufriedenheit durch eine einverständliche Lösung wieder herzustellen. Diese Beendigung eines Streits ist prinzipiell der Streitentscheidung vorzuziehen, weil sie vermeidet, dass eine Partei als Verlierer gekennzeichnet ist.

Heute werden weitaus mehr Fälle durch gütliche Einigungen gelöst, also durch Beteiligung beider Parteien, als durch Entscheidungen oder Empfehlungen. Die Mitarbeiter des Ombudsmanns, darunter sind derzeit 12 Volljuristen, haben inzwischen auch gelernt, wie man solche Einigungen zustande bringt. Dabei stehen sie Vorschlägen der Parteien offen gegenüber. Manchmal ist aber auch ein striktes „Nein" zu den Vorschlägen einer Partei die richtige Antwort. Insoweit unterscheidet sich das Verfahren vor dem Ombudsmann von einem Mediationsverfahren.[13]

---

[13] Näher *Römer*, Zeitschrift für Konfliktmanagement (ZKM) 2002, 212.

Vor kurzem war dem Ombudsmann ein Fall vorgelegt worden, bei dem der Versicherer einen durchaus vernünftigen Vorschlag gemacht hatte. Der Kunde kannte aber die örtlichen Verhältnisse und wusste, dass das Versicherungsunternehmen den dortigen Fußballverein förderte. Er wollte deshalb den Vergleichsvorschlag nur annehmen, wenn er vom Versicherer auch noch bestimmte Platzkarten bekomme. So weit wollte der Ombudsmann nicht gehen. Er hat ihm geschrieben – natürlich mit netten Worten – so habe man nicht gewettet.

4. Funktion zugunsten des Allgemeinwohls

Eine gut funktionierende Schlichtungsstelle ist auch volkswirtschaftlich sinnvoll, weil die Gesamtkosten wesentlich unter denen liegen, die entstünden, würden die Gerichte mit diesen relativ einfachen Fällen befasst.

Auch gesellschaftspolitisch können Schlichtungsstellen einen wertvollen Beitrag leisten. Man spricht zwar heute gern von einer „Streitkultur". Das muss aber nicht bedeuten, dass man den Streit als Kultur fördert, sondern ihn möglichst alsbald beilegt.

Es ist nicht zu verkennen, dass es Streitigkeiten gibt, die für ein solches Schlichtungsverfahren ungeeignet sind und die vor die staatlichen Gerichte gehören, selbst wenn der Streit dadurch vertieft wird. Aber andererseits sollte die Chance genutzt werden, die Gerichte von solchen Streitigkeiten freizuhalten, die mit einem weniger aufwendigen, weniger komplizierten und schnelleren Verfahren erledigt werden können. Dies dürften auch die Gerichte nicht anders sehen. So hat z. B. der Präsident des Bundesgerichtshofs[14] vor kurzem ein Plädoyer dafür gehalten, sich modernen Formen der Konfliktlösung nicht zu verschließen und Konflikte nicht allein durch den Gang zum Gericht und durch streitige Entscheidung lösen zu wollen.

IV. Künftige Entwicklung

Die Erfahrungen als Ombudsmann führen zu der Überzeugung, dass solche Schlichtungsstellen in der Zukunft noch weit größeren Raum einnehmen. Voraussetzung ist, dass sie überzeugend ihre Unabhängigkeit und Neutralität vermitteln können. Mir scheint das mit Blick auf den Ombudsmann für Versicherungen gelungen zu sein. Dafür sprechen auch die vielen und nur positiven Berichte in den Medien. Auf diese ist eine solche Schlichtungsstelle angewiesen. Denn was hilft ihre Existenz, wenn von ihr niemand etwas weiß.

Zwar ist vereinbart, dass die Versicherungsunternehmen in ihren Allgemeinen Versicherungsbedingungen auf diese Schlichtungsstelle hinweisen. Aber dieser Hinweis

[14] *Hirsch*, Vortrag zum 3. Konfliktmanagement-Kongress in Hannover am 8.7.2006.

teilt das Schicksal aller Regelungen in den Allgemeinen Versicherungsbedingungen. Sie werden nicht gelesen.

Heute wird die Einrichtung von Schlichtungsstellen überwiegend unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes gesehen. Dabei haben die Staaten immer größere Schwierigkeiten, dem Bürger den Zugang zum Recht zu gewähren. Darauf weist in aller Deutlichkeit die Europäische Kommission in ihrem Grünbuch über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht hin.[15] Es wundert daher auch nicht, dass die Einrichtung von außergerichtlichen Schlichtungsstellen nun auch durch Richtlinien den Mitgliedstaaten vorgeschrieben wird. Dies ist z. B. in der EU-Richtlinie über den Fernabsatz[16] und der EU-Vermittlerrichtlinie[17] geschehen.

Was den Ombudsmann für Versicherungen betrifft, ist hervorzuheben, dass die Bundesrepublik die in der Fernabsatzrichtlinie vorgeschriebene Schlichtungsstelle bereits auf den Versicherungsombudsmann von Gesetzes wegen übertragen hat.[18] Dasselbe ist für die Umsetzung der Vermittlerrichtlinie vorgesehen.

Für das neue Versicherungsvertragsgesetz, das voraussichtlich zum 1. Januar 2008 in Kraft treten wird, hat der Regierungsentwurf vom 11. Oktober 2006[19] einen eigenen Paragraphen für eine Schlichtungsstelle aufgenommen.[20] Auch hier wird wohl der Ombudsmann für Versicherungen mit diesen Aufgaben betraut werden.

Für die Zukunft könnte ich mir eine Rahmengesetzgebung über Schlichtungsstellen vorstellen,[21] die auch europarechtlich unterlegt sein könnte.[22] Mit ihr sollten die Grundsätze niedergelegt sein, die für eine Schlichtungsstelle erforderlich sind. Die europäischen Bemühungen um Möglichkeiten einer außergerichtlichen Streitbeilegung sind sicher geeignet, Anhaltspunkte für den richtigen Rahmen zu geben. Soweit auf europäischer Ebene – noch unverbindliche – Anforderungen normiert sind,[23] erfüllt sie der Ombudsmann für Versicherungen heute schon.[24] Für die weitere Zukunft könnte ein Zusammenschluss der Schlichtungsstellen, die sich mit Beschwerden im Zusammenhang von Produkten der Finanzdienstleistungen befassen, sinnvoll sein.[25]

---

[15] *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Grünbuch über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht v. 19.4.2002.

[16] Richtlinie 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.9.2002, transponiert durch Gesetz zur Änderung der Vorschriften über Fernabsatzverträge bei Finanzdienstleistungen v. 2.12.2004, BGBl. I S. 3102.

[17] Richtlinie 2002/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 9.12.1002 über Versicherungsvermittlung, ABl. EG Nr. L 9 S. 3.

[18] Vgl. § 312c Abs. 1 BGB i. V. m. § 1 VO v. 16.2.2005, BGBl. I 257.

[19] www.bmj.bund.de.

[20] § 214 VVGE.

[21] Dazu *Scherpe*, Verbraucher und Recht (VuR) 2002, 231.

[22] Zum deutschen Versicherungsombudsmann im europäischen Vergleich s. *Römer*, Versicherungswissenschaftliche Studien, Bd. 25 2004, 199.

[23] Vgl. Forderungen der EG-Kommission. ABl.EG Nr. L 115 v. 17.4.1998, S. 31.

[24] *Scholl*, Münsteraner Reihe, Heft 72, 2002, S. 19, 25 ff.

[25] Vgl. z. B. für die Niederlande *Hendrikse u Rinkes*, Naar een Klachteninstituut Financiele Dienstverlening, 2006 Uitgeverig Paris, Zutphen.