

OMBUDSSTELLE FÜR INVESTMENTFONDS – BEITRAG DER FONDSBRANCHE ZUM FINANZIELLEN VERBRAUCHERSCHUTZ

Timm Sachse (Leiter Büro der Ombudsstelle)

Veröffentlichung in Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen – Ausgabe 2/2017

Die Ombudsstelle für Investmentfonds des BVI¹ steht als Finanzschlichtungsstelle für kompetente und verbraucherfreundliche Hilfe bei Problemen mit einem Fondsanbieter. Der deutsche Fondsverband leistet damit seit mehr als fünf Jahren einen wichtigen Beitrag zum Verbraucherschutz.

Neue Dynamik im Verbraucherschutz

Der finanzielle Verbraucherschutz hat in der laufenden Legislatur eine ganz neue Dynamik entfaltet. Die BaFin hat mit dem Kleinanlegerschutzgesetz zusätzliche Kompetenzen gewonnen. Zu ihren Kernaufgaben zählt nun auch der kollektive Verbraucherschutz. Die 16 Verbraucherzentralen der Länder haben, geführt vom Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) und gefördert vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), einen Marktwächter Finanzen² geschaffen. Er soll den Finanzmarkt aus Verbraucherperspektive beobachten, Beschwerden systematisch erfassen, analysieren und Behörden, Politik und Öffentlichkeit als Frühwarnsystem dienen.

Die Zusammenarbeit zwischen BaFin und sogenanntem Finanzmarktwächter trägt erste Früchte. Sie funktioniert mittlerweile sogar recht gut, erklärten Vertreter auf dem 4. BaFin-Verbraucherschutzforum am 29. November 2016 in Frankfurt einmütig. Gemein ist ihnen jedoch, dass sie Verbrauchern bei der Durchsetzung individueller Ansprüche oft nicht helfen können.

Streitschlichtung als Beitrag zum finanziellen Verbraucherschutz

Hierfür dient im Finanzmarkt ein engmaschiges Netz an privaten Verbraucherschlichtungsstellen, die Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen der Finanz- und Versicherungswirtschaft unmittelbar beilegen könnten.

Für Bankkunden zählen hierzu die Schlichtungsstellen der kreditwirtschaftlichen Spitzenverbände sowie des Verbands der privaten Bausparkassen. Für Kapitalanleger,

d.h. Fondssparer, bietet die Ombudsstelle ein Streit-schlichtungsangebot. Sie wird flankiert von der Ombudsstelle Geschlossene Fonds e.V., deren historischer Ursprung im Bereich geschlossener Fonds des grauen Kapitalmarkts liegt. Für Versicherungskunden gibt es den Versicherungsombudsmann e.V., die größte unter den Finanzschlichtungsstellen, daneben den Ombudsmann Private Kranken- und Pflegeversicherung. Zwei subsidiäre behördliche Verbraucherschlichtungsstellen bei der Deutsche Bundesbank und der BaFin ergänzen die privaten für Bankdienstleistungen und Kapitalanlagen.

Regulierung

In Bewegung ist auch die Regulierung der sogenannten alternativen Streitbeilegung geraten. Der Gesetzgeber hat die EU-Streitbeilegungsrichtlinie³ (ADR-Richtlinie) umgesetzt. Ergebnis ist das neue Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG). Ziele sind u. a. ein branchenübergreifendes Angebot an Streitbeilegungsstellen für Verbraucher, einheitliche Mindeststandards, behördliche Aufsicht sowie Informationspflichten für alle Unternehmen⁴. Für Finanzschlichtungsstellen gibt es gesonderte Neuregelungen im Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) bzw. in der neuen Verordnung über die Verbraucherschlichtungsstellen im Finanzbereich nach § 14 des Unterlassungsklagengesetzes und ihr Verfahren (FinSV).

Mit der Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle⁵ hat das VSBG eine weitere für den Finanzmarkt relevante Verbraucherschlichtungsstelle hervorgebracht. Sie ist Sammelbecken für nahezu alle Verbraucherstreitigkeiten, für die es keine privaten oder behördlichen Schlichtungsangebote gibt. Für den Finanzmarkt ist dies von Bedeutung, weil sie vereinzelt Lücken abdeckt, die von privaten oder behördlichen Verbraucherschlichtungsstellen nicht geschlossen werden. Zu denken ist z.B. an freie Finanzver-

¹ nachstehend Ombudsstelle

² www.marktwaechter.de

³ Richtlinie 2013/11/EU

⁴ §§ 36, 37 VSBG

⁵ www.verbraucher-schlichter.de

mittler. Hier gibt es bislang keine privaten Schlichtungs-
pendants. Die BaFin hat hierzu keinen gesetzlichen Auf-
trag. Die Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle
schlichtet jedoch nur auf freiwilliger Basis.

Schließlich schafft die neben der ADR-Richtlinie erlassene
EU-Verordnung über die Online-Streitbeilegung⁶ auf EU-
Ebene ein weiteres Instrument zum Ausbau alternativer
Streitbeilegung. Die EU-Online Streitbeilegungsplattform
der EU-Kommission⁷ (OS-Plattform) soll Verbrauchern als
Anlaufstelle bei Streitigkeiten über Online-Geschäfte die-
nen. Sie ist selbst keine Schlichtungsstelle, sondern ein
Service-Provider, der insbesondere grenzüberschreitende
Streitbeilegung erleichtern soll und Verbraucher im Rah-
men eines standardisierten Prozess den nationalen Ver-
braucherschlichtungsstellen zuweist. Bedeutung für den
Finanzmarkt kann die OS-Plattform entfalten, wenn Fi-
nanzdienstleister mit Verbrauchern Online-Geschäfte
abschließen. Neue Informationspflichten für Unternehmen⁸
sollen ihr Vorschub leisten.

Diese neue Dynamik betrifft in erster Linie die Finanz- und
Versicherungsinstitute, die sich auf einen Paradigmen-
wechsel bei der BaFin, den Finanzmarktwächter und auf
ein gewandeltes politisches und gesellschaftliches Ver-
ständnis von Verbraucherschutz einstellen müssen. Erste
Vorboten sehen wir in den Diskussionen um Produktverbo-
te bzw. -beschränkungen der BaFin bei Bonitätsanleihen
oder CFDs. Wir sehen sie auch in ersten Sonderuntersu-
chungen des Finanzmarktwächters, z.B. zur Anlagebera-
tung oder Standmitteilungen bei Lebensversicherungen.
Die Finanzschlichtungsstellen betrifft es, da ihre Arbeit nun
reguliert und beaufsichtigt wird. Es dürfte sie aber auch mit
Blick auf BaFin und Finanzmarktwächter betreffen, denn
diese wollen zumindest perspektivisch den Kontakt zu den
Finanzschlichtungsstellen, wie der Ombudsstelle, aus-
bauen, um auch deren Erkenntnisse für ihre Zwecke zu
verwerten.

Ombudsstelle für Investmentfonds

Die Ombudsstelle⁹ ist neben der Schlichtungsstelle der
BaFin die jüngste in der Riege dieser Finanzschlichtungs-

stellen und Kernstück der verbraucherpolitischen Aktivitä-
ten des deutschen Fondsverbands als Träger. Die Schlicht-
ter sind Dr. h.c. Gerd Nobbe, Vorsitzender Richter des
BGH a.D., und Wolfgang Arenhövel, Präsident des Han-
seatischen OLG in Bremen a.D. Beide verfügen über
ausgewiesene Expertise im Bank- und Kapitalmarktrecht
und arbeiten unabhängig wie ein Gericht. Der BVI bestellt
die Schlichter im Einvernehmen mit dem vzbv und das
Büro der Ombudsstelle des BVI mit Sitz in Berlin unter-
stützt sie als Geschäftsstelle.

Grundlagen

Die Ombudsstelle hat der BVI 2011 ins Leben gerufen.
Gründe für seine Initiative waren neben den Leitmotiven
der Fondsbranche u. a. auch die Folgen der Finanzkrise
für Privatanleger, z.B. die des Madoff-Skandals für Fonds-
anleger in Europa, die Krise der offenen Immobilienfonds
in Deutschland sowie das Fehlen eines die Gerichte er-
gänzenden niederschweligen und effektiven individuellen
Rechtsschutzes für private Fondskunden.

Der Gesetzgeber begleitete dies im Zuge der Umsetzung
der OGAW-IV-Richtlinie mit einer Vorschrift im damaligen
Investmentgesetz¹⁰ (InvG). Der BaFin räumte sie erstmals
subsidiäre Streitschlichtungskompetenzen beschränkt auf
das InvG ein. Näher ausgestaltet wurden diese in der
Investmentschlichtungsstellenverordnung (InvSchlichtV).
Die Vorschrift wurde im später eingeführten Kapitalanlage-
gesetzbuch (KAGB)¹¹ fortgeschrieben, welches das InvG
im Zuge der Umsetzung der AIFM-Richtlinie 2013 ablöste,
und die InvSchlichtV zur Kapitalanlagenschlichtungsstel-
lenverordnung. Seit 1. April 2016 enthält das KAGB selbst
keine Vorschriften mehr zur Streitbeilegung. Der Gesetz-
geber hat solche sektorspezifischen Vorschriften im Zuge
der Umsetzung der ADR-Richtlinie für den regulierten
Finanzmarkt einheitlich im UKlaG¹² zentralisiert.

Aufgaben

Zuständig ist die Ombudsstelle für Streitigkeiten zwischen
Verbrauchern und Kapitalverwaltungsgesellschaften sowie
weiteren Finanzdienstleistern, wie Banken, die aus der

⁶ Verordnung (EU) Nr. 524/2013

⁷ www.webgate.ec.europa.eu/odr

⁸ Art. 14 Verordnung (EU) Nr. 524/2013

⁹ www.ombudsstelle-investmentfonds.de

¹⁰ § 143c InvG a. F.

¹¹ § 342 KAGB a. F.

¹² § 14 UKlaG n. F.

Geldanlage in Fondsprodukten nach dem KAGB resultieren oder damit zusammenhängen.

Die Aufgaben beinhalten hauptsächlich produktorientierte Streitigkeiten über offene und geschlossene Fonds nach dem KAGB und fondsbasierte Altersvorsorgeverträge (z. B. Riester). Es geht praktisch z.B. darum, ob eine Kapitalverwaltungsgesellschaft einen Fonds oder einen Altersvorsorgevertrag ordnungsgemäß gemanagt hat, ob die Prospekte eines Fonds korrekt sind, ob die Schließung oder Liquidation eines Fonds rechtmäßig ist oder, ob die Berechnung der Riesterrente stimmt. Darüber hinaus bieten einige Kapitalverwaltungsgesellschaften ihren Kunden die Verwahrung ihrer Fondsanteile, das Depotgeschäft, an. Die Ombudsstelle schlichtet auch hier und beschäftigt sich dabei z.B. mit Streitigkeiten über die ordnungsgemäße Erledigung von Fondsaufträgen, Depotgebühren oder auch die Nachlassabwicklung.

Vertriebsbezogene Streitigkeiten, z.B. über eine fragwürdige Anlageberatung, sind zumeist kein Thema, es sei denn, eine Kapitalverwaltungsgesellschaft entfaltet Vertriebstätigkeiten unmittelbar selbst. Soweit der Fondsvertrieb über Banken betroffen ist, liegt die Zuständigkeit für solche Streitigkeiten bei den Bankenschlichtungsstellen. Soweit Streitigkeiten aus den Vertriebstätigkeiten freier Vermittler resultieren, können sich Verbraucher an die neue Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle wenden. Bei produktbezogenen Streitigkeiten über Fonds aus anderen EU-Staaten, die hier vertrieben werden, schaltet die Ombudsstelle die jeweils zuständigen Finanzschlichtungsstellen aus den Herkunftsländern der Fonds ein.

Mitglieder

Die Ombudsstelle verfügt über eine breite Mitgliederbasis und ist deshalb für private Fondsanleger in puncto Streit-schlichtung zentrale Anlaufstelle. Sie steht grundsätzlich auch verbandsfremden Unternehmen offen, was ein Novum unter verbandsgetragenen Finanzschlichtungsstellen ist.

Bei deutschen offenen Fonds nach dem KAGB deckt die Ombudsstelle den Markt fast vollständig ab¹³. Die subsidiäre Zuständigkeit der Schlichtungsstelle der BaFin kommt

hier quasi nicht zum Tragen. Bei geschlossenen Fonds nach dem KAGB verzeichnet sie stetige Mitglieder- bzw. Bedeutungszuwächse. Der Gesetzgeber hatte diese Anlageform erst 2013 regulatorisch in das KAGB integriert. Darüber hinaus schlichtet sie Streitigkeiten mit Banken, die im Wesentlichen nur das Depotgeschäft betreiben oder sich in ihrer Funktion als Verwahrstelle für Fonds nach dem KAGB angeschlossen haben. Vereinzelt zählt sie EU-Verwaltungsgesellschaften zu ihren Mitgliedern, die deutsche Fonds nach dem KAGB grenzüberschreitend verwalten.

Schlichtungsverfahren

Das schriftliche Schlichtungsverfahren der Ombudsstelle verfügt über die höchsten Standards in der Finanzbranche. Die Grundzüge, d.h. die grundsätzlichen Abläufe ihres Verfahrens vom Eingang der Beschwerde über die Stellungnahme des Unternehmens, die Erwiderung des Verbrauchers bis hin zum Schlichtungsvorschlag, gleichen zwar im Wesentlichen denen der anderen Finanzschlichtungsstellen. Die Ombudsstelle kann aber, z.B. anders als der Versicherungsombudsmann e.V., dessen Kompetenz bei Beschwerden mit einem Streitwert von 100.000 Euro endet, Streitigkeiten in unbegrenzter Höhe schlichten. Darüber hinaus kann sie, anders als die meisten anderen Finanzschlichtungsstellen, Streitigkeiten bis 10.000 Euro sogar verbindlich zu Gunsten von Verbrauchern entscheiden. Bei höheren Streitwerten oder Fragen von grundsätzlicher Bedeutung unterbreitet sie Schlichtungsempfehlungen.

Die Einzelheiten des Schlichtungsverfahrens stehen in der Verfahrensordnung der Ombudsstelle¹⁴, die in ihrer aktuellen Fassung vom Bundesministerium der Finanzen und dem BMJV geprüft und genehmigt wurde. Nach der neuen FinSV ist hierfür künftig das Bundesamt für Justiz als zuständige Aufsichtsbehörde verantwortlich.

Erfahrungen und Perspektiven

Die Ombudsstelle hat sich in kürzester Zeit als fester Ansprechpartner für private Fondsanleger, Finanzaufsicht und Politik etabliert. In den nun gut fünf Jahren ihrer Tätig-

¹³ www.ombudsstelle-investmentfonds.de/mitglieder/

¹⁴ www.ombudsstelle-investmentfonds.de/ombudsverfahren/verfahrensordnung/

keit hat sie weit über tausend Verbraucheranfragen verzeichnet und in zahlreichen Fällen geschlichtet. Die Erkenntnisse ihrer Arbeit teilt sie in verschiedenen nationalen und internationalen Gremien, wie dem BaFin-Verbraucherbeirat oder dem Netzwerk der Schlichtungsstellen für Finanzdienstleistungen (FIN-NET) der EU-Kommission.

Die bisherigen Erfahrungen der Ombudsstelle bestätigen zudem, dass sich Verbraucher mit der Wahl eines Fondsprodukts nach dem KAGB in einem hochregulierten und grundsätzlich gut funktionierenden Bereich des Finanzmarkts bewegen. Die Beschwerdezahlen belegen auch dies. Bei geschätzten 20 Mio. Fondsanlegern gingen die Beschwerden in vier von fünf vollen Geschäftsjahren ihrer Tätigkeit jeweils nicht über den zweistelligen Bereich hinaus.

Hier hebt sich die Fondsbranche mit ihrer Ombudsstelle deutlich von anderen Finanzschlichtungsstellen ab, die in Normalzeiten vier- bis fünfstelligen Beschwerdezahlen zu bewältigen haben. Die bei der BaFin registrierten Verbraucherbeschwerden¹⁵ über Kapitalverwaltungsgesellschaften spiegeln dieses Verhältnis ebenso wider. Die von der Ombudsstelle verzeichneten Beschwerden über die klassische Fondsverwaltung von Kapitalverwaltungsgesellschaften machen dabei regelmäßig nur einen geringeren Teil aus. Die meisten Beschwerden betreffen das Altersvorsorgegeschäft - wobei auch die Relation zu ca. 2,6 Mio. verwalteten Riester-Verträgen der Mitglieder erfreulich ist - und das Depotgeschäft.

Weitere Erkenntnis ist, dass das Pendel in Einzelfällen auch einmal stark in die andere Richtung ausschlagen kann. Die Problematik bei offenen Immobilienfonds im Zuge der Finanzkrise belegt das eindrucksvoll. Sie bescherte der Ombudsstelle 2012 ausnahmsweise eine Welle von mehreren hundert Verbraucherbeschwerden.

Vor diesem Hintergrund sind auch Prognosen schwierig. Der BVI geht davon aus, dass alternative Streitbeilegung auch bei Fonds tendenziell weiter an Bedeutung gewinnt und von Verbrauchern zunehmend in Anspruch genommen wird. Hierbei sind Basis der Einschätzung sicherlich

die hohen regulatorischen Rahmenbedingungen für Fondsanleger. Kapitalmärkte sind aber nicht berechenbar und z.B. das anhaltend niedrige Zinsniveau belastet die Verbraucherszufriedenheit in der Altersvorsorge momentan sehr. Darüber hinaus genießt die Ombudsstelle einen ungebremsen Mitgliederzustrom. Die neuen Informationspflichten des VSBG für Unternehmen dürften ihr Übriges dazu beitragen.

¹⁵ vgl. BaFin Jahresbericht 2015, S. 61