THOMAS VON HIPPEL

Der Ombudsmann im Bank- und Versicherungswesen

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht

Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht
78

Mohr Siebeck

Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht

78

Herausgegeben vom

Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Privatrecht

Direktoren:

Jürgen Basedow, Klaus J. Hopt und Hein Kötz

Thomas von Hippel

Der Ombudsmann im Bank- und Versicherungswesen

Eine rechtsdogmatische
und -vergleichende Untersuchung

Mohr Siebeck

Thomas von Hippel, geboren 1972; 1992–97 Studium der Rechtswissenschaften in Göttingen; seit 1997 wiss. Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg und Referendar in Hamburg. 2000 Promotion.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Hippel, Thomas /von:
Der Ombudsmann im Bank- und Versicherungswesen /
Thomas von Hippel. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2000
(Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht ; 78)
ISBN 3-16-147231-4
978-3-16-158419-0 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 2000 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

ISSN 0720-1141

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Georg-August-Universität Göttingen als Dissertation im Sommersemester 2000 angenommen worden. Sie ist während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Hilfskraft an der Universität Göttingen bei meinem Doktorvater, *Herrn Professor Dr. Joachim Münch,* und als Assistent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg entstanden.

Ich danke *Herrn Professor Dr. Joachim Münch* für seine freundliche Betreuung und seine Verbesserungsvorschläge. Zu Dank verpflichtet bin ich auch *Herrn Professor Dr. Abbo Junker* für die Erstellung des Zweitgutachtens und seine wertvollen Anregungen. Danken möchte ich ferner *Herrn Dr. Jürgen Christoph Gödan* vom Max-Planck-Institut, der mir hinreichende Freiräume für die Arbeit gelassen hat, dem Max-Planck-Institut für die Aufnahme in die „Studien", sowie den verschiedenen nationalen und internationalen Ombudsmann- und Schlichtungsinstitutionen, die mir hilfsbereit meine Fragen beantwortet haben.

Schließlich danke ich meinem Vater, *Herrn Professor Dr. Eike von Hippel*, für seine Anteilnahme an meiner Arbeit.

Hamburg, im Mai 2000 Thomas von Hippel

Inhalt

Vorwort V

Abkürzungen XV

EINFÜHRUNG

§ 1 Begriff und Geschichte des Ombudsmanns 2
A. Geschichte 2
B. Definitionen 5
C. Gang der Untersuchung 7

ERSTER TEIL: OMBUDSMANNINSTITUTIONEN IN DEUTSCHLAND

1. ABSCHNITT: ÜBERBLICK

§ 2 Ombudsmanninstitutionen im Bankwesen 9
A. Bankenombudsmannverfahren der privaten Banken 9
I. Motive 10
II. Organisation 11
III. Verfahren 12
1. Vorprüfung 12
2. Bankeninternes Abhilfeverfahren 13
3. Hauptverfahren 13
IV. Rechtsnatur des Ombudsmannspruchs 14
V. Verfahrenspraxis und Erfahrungen 14
1. Statistik 14
2. Erfahrungen 15
3. Kritik 17
B. Schlichtungsstelle der Deutschen Bundesbank 19
C. Ombudsmannverfahren der Sparkasse Hessen-Thüringen 20

§ 3 Die Diskussion über den Versicherungsombudsmann 20

§ 4 Unzulässigkeit eines gesetzlichen „echten" Ombudsmanns 22

2. Abschnitt: Rechtsnatur des Bankenombudsmannverfahrens

§ 5 Allgemeines ... 25
A. Überblick ... 25
B. Auslegung der Verfahrensordnung für das Bankenombudsmannverfahren (BVO) ... 26
I. Wortlaut ... 26
II. Ziele ... 27
C. Ausblick ... 29

§ 6 „Ombudsmannvereinbarung" zwischen der Bank und dem Kunden? ... 33
A. Vorbemerkung ... 33
B. Angebot der Bank ... 34
I. Mögliche Angebote ... 34
II. Angebot trotz fehlenden Zugangs? ... 37
1. Verzicht auf den Zugang? ... 38
2. Gesetzliche Ausnahmen ... 38
a) Auslobung ... 38
b) Vertrag zugunsten Dritter ... 39
C. Annahme des Kunden ... 45
D. Ergebnis ... 46

§ 7 Qualifikation der „Ombudsmannvereinbarung" als Schiedsvereinbarung? 46
A. Vorbemerkung ... 46
B. Unterschiede zwischen Ombudsmannspruch und Schiedsspruch ... 47
C. Denkbare Konstruktionen eines Ombudsmannspruchs als Schiedsspruch ... 51
D. Zulässigkeit der Vereinbarung des Ombudsmannspruchs als aufschiebend bedingter „Schiedsspruch unter einseitigem Vorbehalt" ... 53

§ 8 Zulässigkeit eines „Schiedsspruchs unter beidseitigem Vorbehalt"? ... 55
A. Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur ... 56
I. Ansicht des Reichsgerichts ... 57
II. Ansicht des Reichsarbeitsgerichts und ihm zustimmender Autoren 62
B. Eigene Stellungnahme ... 65
I. Wortlaut und Systematik der §§ 1025ff. ZPO ... 66
II. Zweck des Schiedsverfahrens ... 68
III. Fragwürdige Parallelfälle ... 74
IV. Parallelen zur unzulässigen Vereinbarung, eine Abrede solle wie ein Schiedsspruch binden ... 76
1. Vergleichbare Konzeption ... 77
2. Unterschiede ... 78
a) Unterschiedliche Parteiinteressen? ... 78
b) Stärkere Sicherung durch die Geltung der §§ 1025ff. ZPO? 79
V. Ergebnis ... 83

§ 9 Übertragung der Erwägungen zum „Schiedsspruch unter beidseitigem Vorbehalt" auf den Ombudsmannspruch ... 85

§ 10 Qualifikation der „Ombudsmannvereinbarung" als sonstiger Vertrag ... 89
A. Vorbemerkung ... 89
B. Materiellrechtlicher Vertrag oder Prozessvertrag? ... 91
I. Materiellrechtliche „Feststellungsverträge" ... 91
II. Prozessverträge ... 92
C. Möglichkeiten einer materiellrechtlichen Konstruktion des Ombudsmannspruchs ... 95
I. Denkbare Vertragstypen ... 96
II. Qualifikation als Schuldanerkenntnis? ... 99
III. Geltung von Schutzvorschriften im Ombudsmannverfahren? ... 102
1. Formvorschriften ... 102
a) Analoge Anwendung des § 781 BGB? ... 102
b) Analoge Anwendung der Formvorschriften des Schiedsverfahrens? ... 104
2. Analoge Anwendung der zwingenden Verfahrensvorschriften des Schiedsverfahrens? ... 108
a) Unparteilichkeit des Ombudsmanns ... 108
b) Ablehnungsrecht ... 108
3. Analoge Anwendung der Vorschriften über die Aufhebung eines Schiedsspruchs? ... 109
4. Ergebnis ... 110

§ 11 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse ... 111

Zweiter Teil: Länderberichte

§ 12 Großbritannien: „Echte" Ombudsmanninstitutionen ... 117
A. Das Insurance Ombudsman Bureau (IOB) ... 118
I. Motive ... 118
II. Organisation ... 120
III. Verfahren ... 123
1. Vorprüfung ... 123
a) Zulässigkeit der Beschwerde ... 124
b) Abhilfeverfahren ... 124
2. Hauptverfahren ... 125
3. Internes Beschwerdeverfahren ... 128
IV. Rechtsnatur des Ombudsmannspruchs ... 129
1. Bindung des Ombudsmannspruchs ... 129
2. Gerichtliche Nachprüfbarkeit ... 130
3. Ergebnis ... 133

V. Verfahrenspraxis und Erfahrungen ... 133
1. Statistik ... 133
2. Erfahrungen ... 136
B. Das Office of the Banking Ombudsman (OBO) ... 142
I. Motive ... 142
II. Organisation ... 142
III. Verfahren ... 144
1. Vorprüfung ... 144
2. Hauptverfahren ... 147
IV. Rechtsnatur des Ombudsmannspruchs ... 150
V. Verfahrenspraxis und Erfahrungen ... 150
1. Statistik ... 150
2. Erfahrungen ... 152
C. Das Building Societies Ombudsman Scheme (BSOS) ... 155
I. Motive ... 156
II. Organisation ... 157
III. Verfahren ... 157
IV. Rechtsnatur der Entscheidung des Building Societies Ombudsman ... 161
V. Verfahrenspraxis und Erfahrungen ... 163
1. Statistik ... 163
2. Erfahrungen ... 164
D. Das Personal Investment Authority Ombudsman Bureau (PIAOB) . 164
E. Das Investment Management Regulatory OrganisationOmbudsman Scheme (IMRO Ombudsman Scheme) ... 166
F. Empirische Untersuchungen der Ombudsmanninstitutionen ... 167
I. Bekanntheit der Ombudsmanninstitutionen ... 168
II. Firmeninterne Beschwerdeverfahren ... 171
III. Bewertung des Ombudsmannverfahrens durch die beteiligten Parteien ... 173
G. Zusammenfassung der herkömmlichen Ombudsmanninstitutionen . 175
H. Der geplante gesetzliche Financial Ombudsman Service (FOS) ... 179
I. Motive ... 179
II. Organisation ... 180
III. Verfahren ... 181
IV. Ausblick ... 183

§ 13 Schweiz: Freiwillige „Schlichtungs-Ombudsmanninstitutionen“ ... 184
A. Der „Ombudsman der Privatversicherung“ ... 184
B. Der „Bankenombudsman“ ... 185

§ 14 Skandinavien: Staatliche Schlichtungsausschüsse ... 187
A. Schweden ... 187
B. Norwegen ... 188

C. Dänemark 190
I. Ankenævnet for Forsikring (Versicherungsbeschwerdeausschuss) 190
II. Pengeinstitutankenævnet (Bankenbeschwerdeausschuss) 192

DRITTER TEIL: BEWERTUNG UND REFORMVORSCHLÄGE

§ 15 Funktionen des Ombudsmanns 193

§ 16 Ombudsmanntypen 198
A. „Echte" Ombudsmanninstitutionen und Schlichtungsstellen 198
B. Freiwillige und gesetzliche Ombudsmanninstitutionen 201

§ 17 Grundzüge eines optimalen Ombudsmannmodells 209
A. Zugänglichkeit 209
B. Vertrauenswürdigkeit 210
C. Effektivität 210

§ 18 Vergleich und Bewertung der bestehenden .... Ombudsmanninstitutionen 211
A. Zugänglichkeit 211
I. Zuständigkeit des Ombudsmanns 211
1. Persönliche Ausschlussgründe 211
a) Ausschluss der beteiligten Anbieter 211
b) Ausschluss beim Fehlen einer Geschäftsbeziehung 212
c) Ausschluss von Gewerbetreibenden und Selbständigen ... 213
2. Sachliche Ausschlussgründe 216
a) Unzulässiger Beschwerdegegenstand 216
b) Frühere Beilegung des Beschwerdegegenstandes oder andere konkurrierende Verfahren 216
c) Fristen 218
d) Fehlendes Rechtsschutzbedürfnis 219
e) Parallele Strafanzeige gegen den Anbieter 219
f) Komplexe Fälle 220
g) Ungeklärte rechtliche Grundsatzfrage 220
aa) Geeignetheit des Ombudsmannverfahrens? 221
bb) Veto-Recht des Anbieters 225
cc) Veto-Recht des Ombudsmanns 227
dd) Ergebnis 228
h) Streitwertlimit 228
i) „Unechte" Zulässigkeitsvoraussetzungen 229
II. Kostenfreiheit für den Kunden 229
1. Unmittelbare Kosten des Ombudsmannverfahrens 230
2. Kosten für Aufwendungen im Rahmen des Ombudsmannverfahrens 230
3. Indirekte Kosten durch Zinsen 232

III. Publizität ... 233
IV. Zusammenfassung: Zugänglichkeit ... 234
B. Vertrauenswürdigkeit ... 235
I. Unabhängigkeit des Ombudsmanns ... 235
1. Persönliche Unabhängigkeit ... 235
2. Institutionelle Unabhängigkeit ... 237
a) Finanzierung ... 237
b) Bestimmung der Organisation und des Verfahrens ... 237
c) Bestellung, Wiederbestellung und Abberufung des Ombudsmanns ... 238
d) Ergebnis ... 242
II. Kompetenzen des Ombudsmanns ... 243
1. Entscheidung über die Zuständigkeit des Ombudsmanns ... 243
2. Kompetenz, rechtsgrundsätzliche Fragen zu entscheiden ... 244
3. Kompetenz, bei streitigem Sachverhalt eine Untersuchung durchzuführen ... 244
4. Adäquater Entscheidungsmaßstab ... 250
5. Kompetenz, gegenüber dem Anbieter verbindliche Entscheidungen zu erlassen ... 251
III. Transparenz ... 252
1. Begründung der Entscheidungen ... 252
2. Veröffentlichung ... 252
IV. Zusammenfassung: Vertrauenswürdigkeit ... 256
C. Effektivität ... 257
I. Zügiger Verfahrensverlauf ... 257
1. Firmeninterne Beschwerdeverfahren ... 257
2. Hauptverfahren ... 259
II. Bindung des Anbieters an die Entscheidung des Ombudsmanns 260
III. Bekanntgabe der Entscheidungen ... 261
IV. Zusammenfassung: Effektivität ... 261

§ 19 Reformvorschläge für das deutsche Bankenombudsmannverfahren ... 262
A. Institutionelle Unabhängigkeit ... 262
B. Erweiterte Zuständigkeit ... 264
C. Transparenz ... 264
D. Publizität ... 265

§ 20 Vorschläge zur Ausgestaltung der Organisation und des Verfahrens eines Versicherungsombudsmanns ... 266
A. Bedürfnis für einen Versicherungsombudsmann ... 266
B. Ausgestaltung der Organisation und des Verfahrens ... 268
I. Organisationsform ... 268
II. Organe der Ombudsmanninstitution ... 270
C. Verfahren ... 270

D. Finanzierung und Publizität 272

§ 21 Einführung eines Ombudsmanns in weiteren Branchen? 274

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE 275

ANHANG: Verfahrensordnung für die Schlichtung von Kundenbeschwerden im deutschen Bankgewerbe (BVO) 277

Literatur 281

Sachregister 297

Abkürzungen

a.F.	alte Fassung
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil Club
AG	Amtsgericht
AGBG	Gesetz zur Regelung der allgemeinen Geschäftsbedingungen
AJCL	Australian Journal for Civil Law
Alt.	Alternative
ABl.	Amtsblatt
AllER	All England Law Report
AnAmLR	The Anglo-American Law Review
Anm.	Anmerkung
ArbNErfG	Arbeitnehmererfindungsgesetz
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
ARN	Allmänna Reklamationsnämd
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
Bank	Die Bank
BAV	Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen
BB	Der Betriebsberater
BdB	Bundesverband deutscher Banken
BFLR	Banking & Finance Law Review
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BIOA	British and Irish Ombudsman Association
BLR	Business Law Review
BSOS	Building Societies Ombudsman Scheme
BT-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungs-gerichts
BVO	Verfahrensordnung für das deutsche Bankenombuds-mannverfahren der privaten Banken
bzw.	beziehungsweise

CJQ	Civil Justice Quarterly
CLJ	Consumer Law Journal
CPR	Consumer Policy Review
DB	Der Betrieb
dens.	denselben
ders.	derselbe
DJZ	Deutsche Juristen Zeitung
DKr.	Dänische Kronen
DM	Deutsche Mark
DRiZ	Deutsche Richter-Zeitung
DZWir	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ed.	edition
EGZPO	Einführungsgesetz zur Zivilprozeßordnung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
f., ff.	und folgend(e)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FSA	Financial Services Agency
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
HS.	Halbsatz
HwiG	Haustürwiderufsgesetz
IMRO	Investment Management Regulatory Organisation
IOB	Insurance Ombudsman Bureau
JBL	Journal of Business Law
JCP	Journal of Consumer Policy
JherJb	Jherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
k.A.	keine Angabe(n)
KG	Kammergericht
KTS	Konkurs - Treuhand - Schiedsverfahren
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
LG	Landgericht
LMCLQ	Lloyds' Maritime Civil Law Quarterly
LZ	Leipziger Zeitung

m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MLR	The Modern Law Review
n.F.	Neue Fassung
NBI	Norwegian Bureau for Insurance Disputes
NILQ	North Ireland Legal Quarterly
NJW	Neue Jurisitische Wochenzeitschrift
NKr.	Norwegische Kronen
NLJ	New Law Journal
NZLJ	New Zealand Legal Journal
NZV	Neue Zeitschrift für das Verkehrsrecht
o.V.	ohne Verfasser
OBO	Office of the Banking Ombudsman
OLG	Oberlandesgericht
p.	page(s)
para(s).	paragraph(es)
PIAOB	Personal Investment Ombudsman Bureau
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RAG	Reichsarbeitsgericht
RAGE	Entscheidungssammlung des Reichsarbeitsgerichts
RG	Reichsgericht
RGRK	Reichsgerichtsrätekommentar
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer
Rpfleger	Der Rechtspfleger
s.	Siehe
S.	Seite(n); Satz
SJ	Solicitors' Journal
SKr.	Schwedische Kronen
StGB	Strafgesetzbuch
Urt.	Urteil
v.	vom
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
Var.	Variante
VerbrKrG	Verbraucherkreditgesetz
VersR	Versicherungsrecht
vgl.	vergleiche
VuR	Verbraucher und Recht
VW	Zeitschrift für die Versicherungswirtschaft
WLR	Weekly Law Reports
WM	Wertpapier-Mitteilungen
ZAP	Zeitschrift für die Anwaltspraxis

ZBB	Zeitschrift für Bank- und Börsenrecht
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZDK	Zentralverband deutsches Kraftfahrzeuggewerbe
ZDW	Zentralverband Deutsche Werbewirtschaft
ZfKredW	Zeitschrift für die Kreditwirtschaft
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZfV	Zeitschrift für Versicherungswesen
ZfVW	Zeitschrift für die Versicherungswissenschaft
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozeß

EINFÜHRUNG

Die vorliegende Arbeit behandelt die Ombudsmann- und Schlichtungsinstitutionen, die sich im Bank- und Versicherungswesen entwickelt haben, um eine außergerichtliche Beilegung von Kundenbeschwerden zu ermöglichen. Wie die Erfahrung zeigt, sind die Verbraucher gerade gegenüber Banken und Versicherungen besonders schutzbedürftig. Es ist deshalb kein Zufall, dass in vielen Ländern Ombudsmann- und Schlichtungsinstitutionen im Bank- und Versicherungssektor entstanden sind. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die verschiedenen Modelle und die inzwischen gewonnenen Erfahrungen darzustellen und aufgrund ihrer Auswertung Vorschläge für ein optimales Ombudsmannmodell zu entwickeln. Wie sich zeigen wird, sind die Überlegungen und Vorschläge der Arbeit über den Banken- und Versicherungsbereich hinaus auch für andere Branchen von Bedeutung.

Zugleich ist die Arbeit ein Beitrag zu der aktuellen Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen von Schlichtung und Mediation[1] und der „Entlastung der Ziviljustiz". In diesem Zusammenhang zu nennen ist auch der seit dem 1.1.2000 geltende § 15 a EGZPO, der es den einzelnen Bundesländern ermöglicht, bei Klagen bis zu einem Streitwert von 1500 DM[2] zwingend die Durchführung eines vorherigen außergerichtlichen Streitschlichtungsverfahrens zu verlangen[3], wobei die näheren Anforderungen an die „Gütestelle" und ihr Verfahren dem Landesgesetzgeber überlassen worden sind.

---

[1] In letzter Zeit häufiger verwendet worden ist der Begriff den „Mediation", vgl. allein zur Mediation im Wirtschaftsbereich statt vieler *Gottwald*, WM 1998, 1257ff.; *Labes*, DZWir 1998, S. 353ff; *Risse*, BB 1999, Beil. 9, 1ff. m.w.N.; *Prütting*, BB 1999, Beil. 9, 7ff. Uneinheitlich geblieben ist allerdings die Abgrenzung der Mediation zur Schlichtung, vgl. hierzu die unterschiedlichen Einordnungen von *Tonner*, Liber amicorum Reich (1999), S. 861 (871), wonach bei der Schlichtung stärker die Vermittlung des Dritten durch seinen Vorschlag, bei der Mediation die Verhandlung der Parteien mit Unterstützung durch den Mediator im Vordergrund stehe, *Gottwald*, WM 1998, 1257 (1259), der Schlichtung als eher am Recht orientierte Vermittlung und Mediation als eher an den Interessen der Parteien orientierte Vermittlung begreift, *Lachmann*, Rn. 14ff., wonach Schlichtung üblicherweise einem gerichtlichen Verfahren vorgeschaltet ist, *Breidenbach*, S. 4, wonach Schlichtung als Oberbegriff dient, sowie *Prütting*, Verfahrensrecht, S. 57 (59f), der beide Begriffe gleichsetzt.

[2] § 15 a Abs. 1 S. 1 EGZPO nennt Streitigkeiten mit einem Streitwert bis zu 1500 DM, Nachbarstreitigkeiten und Verletzungen der persönlichen Ehre außerhalb der Presse und des Rundfunks.

[3] Siehe hierzu *Hartmann*, NJW 1999, 3745ff. Zu der kaum noch überschaubaren Diskussion über die Berechtigung und Zweckmäßigkeit einer obligatorischen außergerichtlichen Schlichtung siehe näher *Wollschläger*, Neue Methoden im Zivilverfahren, S. 13ff.; *Maunz*, Der außergerichtliche obligatorische Schlichtungsversuch gemäß § 15 a EGZPO (1999); *Stadler*, NJW 1998, 2479ff.; *Prütting*, BB 1999, Beil. 9, 7 (10).

§ 1 Begriff und Geschichte des Ombudsmanns

Der Begriff „Ombudsmann" ist die eingedeutschte Form des schwedischen Wortes „ombudsman". Die schwedische Bezeichnung „ombud" führt zurück auf eine Person, die als Sprecher oder Vertreter eines anderen handelt. Der Ursprung liegt in dem altertümlichen schwedischen Wort „umbup" (Macht, Autorität)[4].

Es handelt sich mittlerweile um einen sehr schillernden Begriff, der ganz unterschiedliche Sachverhalte betrifft[5]. Als „Ombudsmann" bezeichnen sich sowohl öffentlich-rechtliche Kontrollorgane als auch firmeninterne Beschwerdestellen. In der vorliegenden Arbeit geht es um Beschwerdestellen im Bank- und Versicherungswesen, die von der Anbieterseite oder vom Staat geschaffen worden sind.

Zum näheren Verständnis des Begriffs „Ombudsmann" sei zunächst ein Blick auf die historische Entwicklung der Ombudsmann-Institution geworfen.

A. Geschichte

Die Geschichte des Ombudsmanns ist bis zum Beginn der siebziger Jahre eine Geschichte des *öffentlich-rechtlichen* Ombudsmanns.

Der erste Ombudsmann wurde im Jahre 1809 vom schwedischen König als öffentlich-rechtlicher „Justieombudsman" berufen[6]. Dieser Justizombudsmann war die Urform des parlamentarischen Ombudsmanns. Es handelt sich hierbei um einen unabhängigen Beauftragten zur Verhinderung von Missständen in der öffentlichen Verwaltung, der dem Bürger die Möglichkeit zur Beschwerde neben dem Gerichtsverfahren eröffnet[7]. Dabei sind dem Ombudsmann aber keine Eingriffsbefugnisse an die Hand gegeben, er waltet nur kraft der Autorität seines Amtes[8]. Lange Zeit blieb der parlamentarische Ombudsmann auf Schweden begrenzt. 1919 übernahm das unabhängig gewordene Finnland diese Institution. Dänemark folgte 1955, Norwegen 1962. Danach kam es zu einem weltweiten Siegeszug in vielen

---

[4] *Hansen*, S. 3.

[5] Das internationale Ombudsmann-Institut gab 1993 eine Liste mit 175 Mitgliedern heraus, siehe *Gregory*, S. 5f.

[6] Siehe näher *Hansen*, S. 1f.; *Kim*, S. 1f.; *Matthes, S.* 32, der darauf hinweist, dass es schon im 16. Jahrhundert ähnliche Institutionen unter anderer Bezeichnung gab.

[7] *Wild*, S. 13; *Gregory*, S. 2 m.w.N.; *Bell/Vaughan*, SJ 1988, 1478 (1478).

[8] *Rowat*, S. 5., *Kim*, S. 9; *Mauerer*, 123 (125); *Oosting*, S. 7 (7).

Staaten, der bis heute andauert[9]. Insgesamt gibt es heute weltweit unzählige öffentlich-rechtlichen Ombudsmänner[10], die sich vorwiegend in den demokratischen Wohlfahrtsstaaten mit den Schwächen der großen bürokratischen Verwaltungen beschäftigen[11]. Auch in Deutschland wurde der Gedanke eines unabhängigen Kontrollorgans ohne Eingriffsbefugnisse mit der Einrichtung des Wehrbeauftragten[12] und des Datenschutzbeauftragten[13] Rechnung getragen. Rheinland-Pfalz hat einen eigenen „Bürgerbeauftragten" ins Leben gerufen[14], der als vorgeschaltete Stelle zum Petitionsausschuss fungiert[15]. Auch auf der europäischen Ebene ist im Juli 1995 ein europäischer Ombudsmann als Bürgerbeauftragter geschaffen worden[16].

Anfang der siebziger Jahre ist die Idee eines staatlich bestellten unabhängigen Kontrollorgans auch zur Förderung des Verbraucherschutzes eingesetzt worden. Ausgehend von Schweden (1971) haben mehrere Länder einen Konsumentenombudsman geschaffen, der als staatliche Aufsichtsbehörde den Verbraucher vor unlauterer Werbung und unlauteren Vertriebsmethoden bewahren soll[17].

Ebenfalls zu Beginn der siebziger Jahren erhielt der Begriff „Ombudsmann" noch eine weitere Bedeutung. Im Zusammenhang mit der aufkommenden Verbraucherschutzbewegung entstand zunächst in der Schweiz, dann in anderen Ländern der *„privatrechtliche"* Ombudsmann als von der Anbieterseite eingerichtete Beschwerdestelle. Der positiv besetzte Begriff „Ombudsmann", der für Integrität, Unabhängigkeit und Bürgernähe stand, sollte auch als Werbung für die Unparteilichkeit und Bürgernähe solcher Stellen dienen[18]. Von rechtssoziologischer Seite wurde die Bezeichnung „Ombudsmann" auch mit der Überlegung begründet,

---

[9] Siehe näher *Gregory*, S. 4f.; *Rowat*, S. 131ff.; *Kim*, S. 47ff. und den Überblick über die europäischen parlamentarischen Ombudsmann-Einrichtungen von *Mauerer*, S. 123ff.

[10] 1981 wurden über 90 Ombudsmänner in über 30 Ländern gezählt, siehe *Caiden/Mac Dermont/Sandler (ed.)*, International Handbook of the Ombudsman (1983), S. 5. 1995 wurden in 75 Ländern nationale und regionale Ombudsmänner oder ähnliche Stelle unter einem anderen Namen ausgemacht, siehe *Oosting*, S. 7 (7).

[11] Siehe *Oosting*, S. 7. (9f.).

[12] Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages vom 20.6.1957 (BGBl. I, S. 652ff.).

[13] Siehe §§ 22 – 26 Bundesdatenschutzgesetz vom 20.12.1990 (BGBl. I, S. 2954ff.).

[14] Siehe Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten vom 30.4.1974 (GVBl. Rheinland-Pfalz, S. 1101ff.).

[15] Näher hierzu *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte (1981); *Kempf*, Ein deutscher Ombudsmann, Der Bürgerbeauftragte in Rheinland/Pfalz (1986).

[16] Näher hierzu der europäische Ombudsmann *Söderman* in European Public Law 1997, S. 351ff.

[17] Siehe näher zum schwedischen Konsumentenombudsman *Dopffel/Scherpe*, S. 429 (431ff.); *v. Bockelberg*, S. 1ff.; *E. v. Hippel*, Verbraucherschutz, S. 104ff.

[18] Vgl. den Beginn des Jahresberichtes des schweizerischen Ombudsman der Privatversicherung 1973, S. 1: „Die Ombudsmänner sind bekanntlich im Vormarsch", vgl. auch für Großbritannien *Bell/Vaughan*, SJ 1988, 1478 (1478).

dass Parallelen zum öffentlich-rechtlichen Ombudsmann bestünden: Die privaten Organisationen hätten monopolistische oder oligopolistische Strukturen gebildet, so dass die einzelnen Bürger ihnen im Konfliktsfall ähnlich unterlegen seien wie dem Staat[19].

Die ersten Anstöße zu einem Ombudsmann in der Privatwirtschaft kamen aus der Versicherungsbranche. Den Beginn machte die schweizerische Assekuranz, die 1972 einen Versicherungsombudsmann einrichtete[20], der bei Kundenbeschwerden unverbindliche Schlichtungsvorschläge machte. Dieser „Ombudsmann" gehört also zu den zahlreichen Schlichtungsstellen, die unverbindliche Vorschläge machen und die zuvor (unter anderen Bezeichnungen) auch schon in anderen Ländern bestanden[21]. Die eigentliche Neuheit lag in der Bezeichnung „Ombudsmann" sowie in der Organisationsform einer privaten unabhängigen Stiftung[22].

Einen starken Schub erlebte der privatrechtliche Ombudsmann durch die britischen Ombudsman Schemes. Der britische Ombudsman, der zuerst wiederum im Versicherungswesen als Insurance Ombudsman im Jahre 1981 eingeführt wurde, hatte das Recht, bis zu der Summe von 100.000 £ Entscheidungen zu treffen, die nur die beteiligten Versicherer banden, während den Kunden weiterhin der Weg zu den Gerichten offen blieb. Diese Entscheidungsbefugnisse sind eine Neuerung gegenüber dem „klassischen" Ombudsmann im öffentlichen Sektor, dem keine Entscheidungskompetenzen eingeräumt sind[23]. Zahlreiche Ombudsmanninstitutionen gleicher Prägung folgten[24].

Allerdings hatte es auch schon vorher in mehreren anderen Staaten weniger bekannte Verfahren gegeben, die mit einer derartigen einseitigen Bindung experimentierten, ohne sich als „Ombudsmann" zu bezeichnen: Bereits 1970 wurde die „Schlichtungsstelle des Kraftfahrzeughandwerks Hamburg" geschaffen, bei der sich die Mitglieder der Innungen intern verpflichtetet haben, dem Vorschlag der Schlichtungsstelle zu folgen, so dass die Vorschläge faktisch die Anbieter einseitig binden[25]. Der Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe hat den übrigen

---

[19] *Bell/Vaughan*, SJ 1988, 1478 (1478); *Birds/Graham*, CJQ 1988, 313 (313); *Rawlings/Willett*, JCP 17 (1994), 307 (307).

[20] Siehe näher hierzu unten unter § 13 A. Vgl. auch *Hellner*, FG Hans Möller (1972), S. 283 (290), wonach eine bedeutende schwedische Versicherungsgesellschaft bereits im Jahre 1970 eine außenstehende Person als „(Firmen-)Ombudsmann" bestellt hat.

[21] Siehe für den Versicherungsbereich die skandinavischen Beschwerdeausschüsse, unten unter § 14; vgl. auch die Hinweise im Jahresbericht des schweizerischen Ombudsmann der Privatversicherung 1973 auf entsprechende „neutrale Beschwerdeinstanzen" in Frankreich und den Niederlanden.

[22] Siehe unten unter § 13 A.

[23] *Morris*, JBL 1987, 199 (205); *Burger*, S. 56 (56); *Rowat*, S. 5; *Kim*, S. 9; *Mauerer*, 123 (125); *Oosting*, S. 7 (7).

[24] Siehe den Beginn des zweiten Teils.

[25] *E. v. Hippel*, Verbraucherschutz, S. 165. Siehe auch den Vorschlag *desselben*, S. 178, die Verbände der anderen Wirtschaftsbranchen sollten diesem Beispiel folgen. Insoweit daher unrichtig *Parsch*, WM 1997, 1228 (1229), wonach es sich bei dem einseitig verbindlichen Ombudsmann-

Innungen empfohlen, einen entsprechenden Passus in ihre Verfahrensordnungen aufzunehmen[26]. Die irische Travel Agents Association hatte Mitte der siebziger Jahre ein Verfahren eingerichtet, bei dem die Entscheidung nur die Unternehmer bindet[27]. Im Versicherungsrecht hatte der dänische Versicherungsbeschwerdeausschuss im Jahre 1979 eine Regelung eingeführt, wonach die Beschlüsse des Ausschusses die beteiligten Versicherer einseitig banden. Da der Ausschuss sich daraufhin aber scheute, gegen die Versicherer zu entscheiden, drangen Verbraucherschützer darauf, die Bindungsbefugnis wieder abzuschaffen, was 1981 durchgeführt wurde[28] – in demselben Jahr, in dem dasselbe Modells in Großbritannien erfolgreich eingeführt wurde.

B. Definitionen

Wie der historische Abschnitt gezeigt hat, ist zu unterscheiden zwischen dem öffentlich-rechtlichen Ombudsmann, der als staatlicher Beauftragter zur Verhinderung von Missständen in der öffentlichen Verwaltung tätig ist, und dem privatrechtlichen Ombudsmann, der bei Streitigkeiten zwischen Kunden und Anbietern als Beschwerdestelle fungiert. Da diese Arbeit sich mit dem privatrechtlichen Ombudsmann beschäftigt, gebraucht sie den Begriff „Ombudsmann" in diesem Sinne[29].

Auch die Erscheinungsformen der Ombudsmanninstitution in der Privatwirtschaft sind freilich immer noch sehr vielfältig[30]. Der einzige gemeinsame Nenner dieser Institutionen ist, dass eine Person unter dem Namen „Ombudsmann" als Streitbeilegungsstelle für privatrechtliche Streitigkeiten zwischen einem Kunden

---

spruch im deutschen Bankenombudsmannverfahren um eine in Deutschland „wohl einzigartige Einrichtung" handele.

[26] Siehe *Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe (ZDK)*: Muster- Geschäfts- und Verfahrensordnung der Schiedsstellen für das Kraftfahrzeuggewerbe (1993), S. 19f. Inwieweit die übrigen 149 Schiedsstellen diesen Vorschlag umgesetzt haben, ist unbekannt.

[27] Siehe *E. v. Hippel*, Verbraucherschutz, S. 171.

[28] Siehe näher § 14 C.

[29] Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass im folgenden grundsätzlich der eingedeutschten Schreibweise gefolgt wird und nur bei denjenigen Institutionen, die sich als *„Ombudsman"* bezeichnen, die schwedische Schreibweise befolgt wird. Außerdem versteht es sich, dass der Begriff „Ombudsmann" funktionell gemeint ist und auch „Ombudsfrauen" wie die derzeitige schweizerische Ombudsfrau der Privatversicherung umfasst. In den USA haben sich neutrale Bezeichnungen wie „Ombudsperson" durchgesetzt, die in Europa aber (noch) zu unüblich sind, um sie in dieser Arbeit zu übernehmen.

[30] Vgl. den Bericht der *British and Irish Ombudsman Association (BIOA)*: Report of the standards of best practice (1996), S. 1 über die bestehenden britischen Ombudsman Schemes: „Some Ombudsman have statutory powers; others do not. Some regularly hold hearings at which the parties may cross-question each other; most Ombudsmen do not. Some Ombudsmen may only make recommendations, the awards of other are binding. ... And so on."

und einem Wirtschaftsunternehmen tätig wird[31]. Es verwundert denn auch nicht, dass mehrere Autoren die Begriffe „Streitbeilegungsstelle", „Schlichtungsstelle", und „Ombudsmann" synonym verwenden und jede Beschwerdestelle unabhängig von ihrem Namen als „Ombudsmann" bezeichnen[32]. Freilich ist eine so weitgefasste Definition wenig hilfreich, so dass es notwendig ist, weitere Unterteilungen vorzunehmen.

Als Kriterium hierfür kann erstens darauf abgestellt werden, ob die Ombudsmanninstitution freiwillig von der Anbieterseite eingerichtet worden ist (*freiwillige Ombudsmanninstitution*) oder auf einer gesetzlichen Regelung beruht (*gesetzliche Ombudsmanninstitution*)[33]. Zweitens kann danach unterschieden werden, ob der Ombudsmann nur Schlichtungsvorschläge abgeben darf oder ob er Entscheidungen treffen kann, die für beide Seiten oder nur einseitig für den Anbieter verbindlich sind. Im ersten Fall (Schlichtungsvorschlag) handelt es sich um ein Schlichtungsverfahren, im zweiten Fall (beidseitig verbindliche Entscheidung) um ein Schiedsverfahren. Der dritte Fall, dass der Dritte nur eine Seite (den Anbieter) binden kann, hat bislang keine eigenständige Bezeichnung. Es liegt daher nahe, den Begriff „Ombudsmannverfahren" auf dieses bislang namenlose Verfahren zu verengen, was allerdings bislang nicht üblich ist[34]. Um Missverständnisse zu vermeiden, verwendet diese Arbeit im folgenden für einen Ombudsmann, der durch seine Entscheidung den betroffenen Anbieter einseitig bindet, den Begriff *„echter"* Ombudsmann. In den anderen beiden Fällen (keine Bindung, beidseitige Bindung) handelt es sich dagegen rechtlich gesehen um Schlichter bzw. Schiedsrichter, die lediglich unter dem Namen „Ombudsmann" firmieren. Ein Ombudsmann ohne die Befugnis, bindende Entscheidungen zu erlassen, wird daher im folgenden als *„Schlichtungs-Ombudsmann"* bezeichnet. Da es derzeit keinen

---

[31] Nur vereinzelt ist die Bezeichnung „Ombudsmann" gesetzlich geschützt; siehe etwa section 28 des maltesischen Ombudsman Act 1995, wonach nur solche Personen sich als „Ombudsman" bezeichnen dürfen, die eine Genehmigung des öffentlich-rechtlichen Ombudsmanns haben, siehe Commonwealth Law Bulletin 1995, S. 385f. Eine entsprechende Regelung besteht auch in Neuseeland.

[32] *Burger*, S. 56ff.; *Reichert-Facilides*, Rechtsschutz, S. 140ff.; *ders.*, Versicherungsombudsmann, S. 169ff. Auch die *BIOA* hat – trotz Kritik – auch Institutionen als Mitglieder aufgenommen, die nicht unter dem Namen „Ombudsman" firmieren, aber die übrigen Voraussetzungen erfüllen (z.B. die Police Complaints Authority), siehe die Mitgliederliste der BIOA.

[33] Ähnlich *Reichert-Facilides*, Versicherungsombudsmann, S. 169 (173f.), der zwischen einem „öffentlichen" Modell (hier: „gesetzliche Ombudsmanninstitution"), einem „rein privatwirtschaftlichen" Modell und einem Modell, bei dem der Ombudsmann durch einen eigenständigen Träger wahrgenommen wird (hier: Untergruppen einer „freiwilligen Ombudsmanninstitution"), unterscheidet.

[34] Siehe statt aller *Britisch and Irish Ombudsman Association*: Standards of Best Practice (1996), S. 1, die nicht verlangt, dass ein Ombudsmann bindende Entscheidungen treffen können muss. Soweit ersichtlich hat nur die britische *Financial Services Agency*: Consultation Paper 4, para. 49, eine ähnliche Unterscheidung vorgenommen. Sie trennt dort zwischen dem „ombudsman", dessen Spruch nur den Anbieter bindet und dem „arbitrator" (Schiedsrichter), dessen Spruch beide Parteien bindet.

Ombudsmann gibt, der als Schiedsrichter fungiert, erübrigt es sich, außerdem den Begriff des „Schiedsrichter-Ombudsmanns" einzuführen.

C. Gang der Untersuchung

Eine umfassende Behandlung des Themas „Ombudsmann" berührt sowohl rechtstheoretische als auch rechtspolitische Aspekte.

Nach einem Überblick über die Ombudsmanninstitutionen im deutschen Bank- und Versicherungswesen im ersten Abschnitt des ersten Teils beschäftigt sich der zweite Abschnitt des ersten Teils am Beispiel des deutschen Bankenombudsmannverfahrens mit der Rechtsfigur des „Ombudsmannspruchs" des „echten" Ombudsmanns, der nur eine Partei (den Anbieter) bindet, nicht aber die andere Partei (den Kunden). Es handelt sich bei dieser einseitlich verbindlichen Entscheidung um eine Novität im deutschen Recht, bei der es sich fragt, wie sie sich rechtlich einordnen lässt. Konsequenzen hat dies für die Fragen, ob das Ombudsmannverfahren bestimmten rechtlichen Mindestanforderungen genügen muss, und wie der Kunde einen ihn begünstigenden Ombudsmannspruch gegen die Bank durchsetzen kann.

Indessen hat die Praxis des deutschen Bankenombudsmannverfahrens und der anderen ausländischen Ombudsmanninstitutionen gezeigt, dass die Probleme, die in der Arbeit dieser Institutionen auftreten, nur sehr selten diese dogmatischen Fragestellungen betreffen. Hauptsächlich geht es um Fragen der Ausgestaltung der Organisation und des Verfahrens, insbesondere darum, welche Beschwerden der Ombudsmann bearbeiten darf, wie weit seine Befugnisse im Verfahren reichen und wie die Glaubwürdigkeit der Ombudsmanninstitution gewährleistet werden kann. Um ein Gesamtbild dieser auftretenden Probleme und ihrer Lösungsmöglichkeiten zu erhalten, genügt es nicht, sich nur mit den deutschen Ombudsmanninstitutionen zu beschäftigen. Daher beschäftigt sich der zweite Teil dieser Arbeit mit Ombudsmann- und Schlichtungsinstitutionen im Bank- und Versicherungsbereich. Den Schwerpunkt bildet insoweit Großbritannien, das hinsichtlich der Entwicklung führend ist.

Im dritten Teil werden Kriterien eines optimalen Ombudsmannmodells entwickelt, und die bestehenden Institutionen miteinander verglichen und bewertet. Abschließend werden Reformvorschläge für das deutsche Bankenombudsmannverfahren gemacht, und es wird erörtert, ob ein Ombudsmann für das Versicherungswesen und in anderen Branchen eingeführt werden sollte.

ERSTER TEIL: OMBUDSMANNINSTITUTIONEN IN DEUTSCHLAND

1. Abschnitt: Überblick

Bislang waren in Deutschland Ombudsmanninstitutionen nur im Bankwesen tätig (§ 2). Ein Versicherungsombudsmann soll nun ebenfalls eingeführt werden (§ 3). Von Interesse ist schließlich, ob und inwieweit ein gesetzlicher „echter" Ombudsmann in Deutschland eingerichtet werden könnte (§ 4).

§ 2 Ombudsmanninstitutionen im Bankwesen

In Deutschland bestehen neben an dieser Stelle nicht weiter interessierenden firmeninternen Beschwerdestellen, die sich als „Ombudsmann" bezeichnen[1], sowohl freiwillige „echte" Ombudsmanninstitutionen (A) als auch gesetzliche Schlichtungsstellen (B, C).

A. Bankenombudsmannverfahren der privaten Banken

Das deutsche Bankenombudsmannverfahren wurde 1.7.1992 als freiwillige Ombudsmanninstitution von dem Bundesverband deutscher Banken (BdB) für die privaten Banken eingeführt. Die Bezeichnung „Ombudsmann" wurde aufgrund des positiv besetzten Begriffs und der auch in anderen Staaten verwendeten Bezeichnung gewählt[2].

---

[1] So z.B. bei der Dresdener Bank, siehe *Gottwald*, WM 1998, 1257 (1260) oder bei einzelnen Sparkassen, siehe *Steuer*, Rn. 19. Bei solchen firmeninternen Beschwerdestellen, die unten unter § 18 C I 2 näher behandelt werden, handelt es sich nicht um eine Ombudsmanninstitution im Sinne dieser Arbeit, denn es fehlt schon an der persönlichen Unabhängigkeit des Ombudsmanns.

[2] Siehe *Heinsius*, WM 1992, 478 (478), wonach der Ombudsmann „weltweit zum Synonym für eine volksnahe Vertretung von Bürger- und Verbraucherinteressen geworden ist"; ebenso *Zawal-Pfeil*, Rn. 2/1078, und die vom BdB erstellte Broschüre „Fünf Jahre Ombudsmann", S. 7. Skeptisch zur Bezeichnung dagegen *Hoeren*, NJW 1992, 2727 (2728), wonach sich die Bürger unter einem „Ombudsmann" nichts vorstellen könnten.

I. Motive

Der Anstoß für die Einführung lag in der Empfehlung der EG-Kommission „zur Transparenz der Bankkonditionen bei grenzüberschreitenden Finanztransaktionen" vom 14.2.1990. Diese Empfehlung forderte die Mitgliedsstaaten auf, für die Fälle, in denen solche grenzüberschreitenden Finanztransaktionen stattfinden, eine besondere Stelle für die Behandlung von Kundenbeschwerden einzurichten[3]. Am 18.1.1997 hat das europäische Parlament eine entsprechende Richtlinie über grenzüberschreitende Überweisungen verabschiedet, deren Art. 10 diese generell gehaltene Forderung wiederholt[4] und die am 21.7.1999 im neuen § 29 AGBG ihren Niederschlag gefunden hat[5].

Schon die Empfehlung der Kommission von 1990 führte aus, das die Kundenbeschwerdestelle dem öffentlichen Sektor, der Zentralbank oder „einer speziellen Instanz wie dem Ombudsmann" angegliedert sein solle[6], wobei ganz offensichtlich der britische *Banking Ombudsman*[7] als Vorbild diente[8]. Zwar hat die Bundesregierung 1991 im Rahmen einer europaweiten Untersuchung über die vorhandenen Kundenbeschwerdestellen im Bankwesen erklärt, es bestehe in Deutschland kein Bedarf für eine derartige Stelle, da die Gerichte einen angemessenen Schutz böten[9]. Dennoch übte sie nach Angaben des Chefsyndikusses des BdB, *Stefan Steuer*, „seinerzeit nachhaltigen Druck auf das deutsche Kreditgewerbe aus, zur Vermeidung einer staatlichen Institution private Streitschlichtungsverfahren zu installieren."[10] Der BdB sah sich also dazu aufgefordert, jedenfalls für grenzüberschreitende Finanztransaktionen ein Ombudsmannverfahren einzurichten. Wie der damalige Chefsyndikus und stellvertretende Hauptgeschäftsführer des BdB, *Thorwald Hellner*, mitteilt, führten die internen

---

[3] ABl. 1990 Nr. L 67, S. 39.

[4] Art. 10 der Richtlinie 97/5/EG lautet: „Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass angemessene und wirksame Beschwerde- und Abhilfeverfahren zur Beilegung etwaiger Streitigkeiten zwischen einem Auftraggeber und seinem Institut bzw. zwischen einem Begünstigten und seinem Institut vorhanden sind, gegebenenfalls unter Benutzung bestehender Verfahren", siehe ABl. 1997, Nr. L 43, S. 25ff., sowie den Abdruck in WM 1997, 844 (847). Siehe näher zu dieser Richtlinie *Matusche*, EU-Verbraucherschutz und deutsches Bankrecht (1999), S. 115ff. In einer neueren Empfehlung vom 30.3.1998 (ABl. 1998 Nr. 115/31), hat die EU-Kommission sieben „Grundsätze" für „Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig" sind, aufgestellt (z.B. Grundsatz der Unabhängigkeit, Grundsatz der Transparenz), die durch recht allgemein gehaltene Beispiele verdeutlicht worden sind, siehe näher hierzu unten unter § 18.

[5] Zu der auf dieser Grundlage geschaffenen Schlichtungsstelle der Deutschen Bundesbank näher unten unter § 2 B.

[6] So der sechste Grundsatz der Empfehlung der Kommission, ABl. 1990, Nr. L 67, S. 42.

[7] Siehe hierzu ausführlich die Darstellung unten unter § 13 B.

[8] *Schlosser*, Alternative Streitbeilegung (1999), S. 185 (205).

[9] Siehe *Mitchell/Worthington*, p. 11.

[10] *Steuer*, Rn. 22.

Beratungen innerhalb der Geschäftsführung des BdB seinerzeit zu dem Ergebnis, „dass eine Schlichtungsstelle, deren Kompetenz auf den Bereich der EG-Empfehlung beschränkt ist, keinen Sinn macht. Wenn sich die Banken entschließen, mit Personal- und Kostenaufwand die Voraussetzungen für die Bestellung eines unabhängigen Ombudsmanns zu schaffen, so sollte diese Institution nicht nur den Bereich des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs, sondern das gesamte Spektrum des Bankgeschäfts abdecken."[11]
Ein weiteres Motiv war die Verbesserung des Images der Banken. Anfang der neunziger Jahre nahmen die Banken mehrere verbraucherfreundliche Veränderungen vor, um ihr Image zu verbessern: Neben der kundenfreundlicheren Neufassung der Banken-AGB sollte auch das Angebot des Ombudsmannverfahrens es dem Kunden erleichtern, seine Rechte durchzusetzen[12]. Zudem wurde das Ombudsmannverfahren als Mittel begrüßt, um die Vertrauensbeziehung zwischen der Bank und dem Kunden zu erhalten[13], und es wurde darauf hingewiesen, dass die beim Ombudsmann eingehenden Beschwerden Aufschlüsse über die Service-Mängel im Bankgeschäft ergäben[14]. Schließlich ermutigten die positiven Erfahrungen im Ausland den BdB, ein Ombudsmannverfahren zu schaffen[15].

II. Organisation

Die Bankenombudsmanninstitution ist nicht als Gesellschaft oder Stiftung verselbständigt, sondern dem BdB angegliedert. Die Organe, die im Bankenombudsmannverfahren tätig werden, sind der Vorstand des BdB, der Ombudsmann und die Kundenbeschwerdestelle.

Der *Vorstand* des BdB ist für die Bestellung des Ombudsmanns zuständig (Nr. 1 Abs. 3 S. 2 1. HS. BVO). Außerdem hat er die Verfahrensordnung für das Bankenombudsmannverfahren (BVO) erlassen und kann sie ändern.
Entscheidungsorgan ist der *Ombudsmann*. Seit 1995 agieren zwei Ombudsmänner was gemäß Nr. 1 Abs. 3 S. 1 BVO zulässig ist. Persönliche Voraussetzung ist die Befähigung zum Richteramt (Nr. 1 Abs. 2 BVO). Der erste Ombudsmann war *Dr. Leo Parsch*, pensionierter Präsident des bayrischen Verwaltungsgerichtshofs. Er amtierte vom Beginn an bis zu seinem Tod am 31.3.2000. Seit 1995 ist *Karl-Heinz*

---

[11] *Hellner*, Bank 1991, 666 (667).

[12] Siehe die Broschüre des *BdB* „Fünf Jahre Ombudsmann", S. 24, wonach sich das Ombudsmannverfahren „als wichtiger Aspekt in das von den Banken seit Jahren verfolgte *verbraucherpolitische Gesamtkonzept*" einreiht. Ebenso *Heinsius*, WM 1992, 478 (478); der Bankenombudsmann *Parsch* in einem Interview, Bank Magazin 8/1996, S. 22 (22) und das damalige Mitglied des Vorstandes Deutscher Bank AG *Krupp*, WM 1993, 1476 (1476).

[13] Siehe *Parsch*, WM 1993, 238 (238); *ders.*, Bank 1994, 480 (480); *Niederauer*, S. 12; *Steuer*, Rn. 13.

[14] *Heinsius*, WM 1992, 478 (478); *Niederauer*, S. 12; *Steuer*, Rn. 13.

[15] *Hellner*, Bank 1991, 666 (667).

Bundschuh, pensionierter Vorsitzender Richter des „Bankensenats" am Bundesgerichtshof, als zweiter Ombudsmann tätig. Seit dem 1.5.2000 ersetzt *Horst-Dieter Hensen*, pensionierter Vizepräsident am Oberlandesgericht Hamburg und Mitautor eines Kommentars zum AGBG, *Dr. Parsch* als Ombudsmann.

Als weiteres am Verfahren beteiligtes Organ fungiert die *Kundenbeschwerdestelle*, die zentral beim BdB eingerichtet worden ist (Nr. 3 Abs. 1 S. 1 BVO)[16] und derzeit mit zwei Juristinnen und einer Schreibkraft besetzt ist[17]. Die Kundenbeschwerdestelle führt die Vorprüfung durch, ob die Beschwerde zulässig ist.

III. Verfahren

Das Ombudsmannverfahren unterteilt sich in die Vorprüfung (1), ein sich anschließendes bankinternes Beschwerdeverfahren (bzw. Abhilfeverfahren) (2) und in das Hauptverfahren (3). Während des Verfahrens gilt die Verjährung als gehemmt (Nr. 5 Abs. 1 BVO).

1. Vorprüfung

Die Kundenbeschwerdestelle prüft zunächst, ob sich die Bank dem Ombudsmannverfahren angeschlossen hat (Nr. 3 Abs. 2 S. 1)[18]. Sodann prüft sie, ob der Beschwerdeführer sein Anliegen hinreichend substantiiert vorgebracht hat und fordert ihn anderenfalls zur Ergänzung auf (Nr. 3 Abs. 2 S. 2). Untersucht wird dabei die Plausibilität, die Verständlichkeit und die Vollständigkeit[19].

Danach prüft die Kundenbeschwerdestelle, ob die Beschwerde die in Nr. 2 BVO festgelegten Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt. Zu nennen sind an dieser Stelle[20] insbesondere, dass nur ein Verbraucher den Ombudsmann anrufen darf, es sei denn, die Beschwerde betrifft grenzüberschreitende Finanztransaktionen. Unzulässig sind außerdem Beschwerden über höchstrichterlich nicht entschiedene Rechtsfragen und Beschwerden, bei denen sich der Sachverhalt nicht durch Urkundenbeweis klären lässt[21].

Gelangt die Kundebeschwerdestelle zu der Ansicht, die Beschwerde sei unzulässig, so wies sie früher die Beschwerde ab (so Nr. 3 BVO a.F.). Nach der seit 1995 geltenden Fassung der Verfahrensordnung legt die Kundenbeschwerde-

---

[16] Für Beschwerden, die sich gegen eine Hypothekenbank richten, ist eine Beschwerdestelle beim Verband deutscher Hypothekenbanken eingerichtet, vgl. die Anm. zu Nr. 1 Abs. 3 S. 1 BVO.

[17] *Bundschuh*, ZBB 1998, 2 (2).

[18] Nach den Angaben der Leiterin der Kundenbeschwerdestelle *Zawal-Pfeil*, Rn. 2/1083, sind fast alle privaten Banken beigetreten.

[19] So *Steuer*, Rn. 40.

[20] Siehe ausführlicher zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen die vergleichende Bewertung unter § 18 A I 1, sowie die eingehende Kommentierung von *Zawal-Pfeil*, Rn. 2/1082-2/1112.

[21] Nr. 2 Abs. 2 d und e BVO.

stelle die Beschwerde dem Ombudsmann zur Entscheidung über die Zulässigkeit vor (Nr. 4 Abs. 1 S. 1). Dieser trifft dann die Entscheidung, ob das Verfahren als unzulässig abzuweisen ist oder als zulässig weitergeführt wird (Nr. 4 Abs. 1 S. 3).

2. *Bankeninternes Abhilfeverfahren*

Ist das Verfahren zulässig, so leitet die Kundenbeschwerdestelle die Beschwerde an die Geschäftsleitung der betroffenen Bank oder an eine eigens hierfür von der Bank eingerichtete zentrale Stelle (Nr. 4 Abs. 2 S. 1). Die Bank erhält hierdurch Gelegenheit, der Beschwerde abzuhelfen; die Frist zur Stellungnahme beträgt einen Monat, notfalls wird eine Nachfrist von einem weiteren Monat eingeräumt (Nr. 4 Abs. 2 und 3).

3. *Hauptverfahren*

Wenn die Bank der Beschwerde nicht abhilft, legt die Kundenbeschwerdestelle die Beschwerde dem Ombudsmann vor (Nr. 4 Abs. 3), womit das Hauptverfahren beginnt. Der Ombudsmann entscheidet nach Lage der Akten, er kann die Parteien auch zu ergänzenden Stellungnahmen auffordern (Nr. 4 Abs. 4 S. 1). Zur Beweisaufnahme ist er – mit Ausnahme des Urkundenbeweises – nicht befugt (Nr. 4 Abs. 4 S. 2). Auch im Hauptverfahren kann der Ombudsmann die Beschwerde als unzulässig abweisen (Nr. 4 Abs. 4 S. 3). Anderenfalls erlässt er „auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen unter Berücksichtigung von Billigkeitserwägungen" einen „Schlichtungsspruch" (Nr. 4 Abs. 4 S. 4), mit Begründung (Nr. 4 Abs. 4 S. 5), den er den Parteien unmittelbar zuleitet (Nr. 4 Abs. 4 S. 6). Der Ombudsmannspruch ist lediglich einseitig zu Lasten der Bank bindend, sofern der Streitwert der Beschwerde unterhalb des nach dem Gerichtsverfassungsgesetz maßgeblichen Höchstbetrages für vermögensrechtliche Klagen vor den Amtsgerichten (derzeit 10.000 DM) liegt (Nr. 4 Abs. 5 S. 1). Überschreitet der Streitwert des Beschwerdegegenstandes 10.000 DM, so kann der Ombudsmann nur einen unverbindlichen Schlichtungsvorschlag machen (Nr. 4 Abs. 6).

Die Parteien dürfen sich sachkundig vertreten lassen, tragen aber ihre eigenen Kosten sowie die Kosten eines eventuell eingeschalteten Rechtsvertreters selbst (Nr. 5 Abs. 3 S. 1, 2). Im übrigen trägt der BdB die Kosten des Verfahrens (Nr. 5 Abs. 2). Bei einem Schlichtungsspruch zugunsten des Kunden trägt die betroffene Bank die Reisekosten des Kunden (Nr. 5 Abs. 3) zu einer eventuellen mündlichen Anhörung vor dem Bankenombudsmann.

IV. Rechtsnatur des Ombudsmannspruchs

Die Rechtsnatur des Ombudsmannspruchs wird im zweiten Abschnitt des ersten Teils ausführlich behandelt. Auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen.

V. Verfahrenspraxis und Erfahrungen

1. Statistik

Die Statistik des Bankenombudsmannverfahrens gibt das folgende Bild[22]:

Statistik des Bankenombudsmanns	*1992*[23]	*1993*	*1994*
Schriftliche Beschwerden	965	1510	1532
Bis zum 31.3.2000 abgeschlossene Hauptverfahren	467	941	894
Unzulässigkeitsquote (total)[24]	73,7%	70,9%	69,2%
Unzulässigkeitsquote (BVO)[25]	38,9%	49,8%	43,3%
Vergleich angeregt	4,5%	5,5%	5,8%
Erfolgsquote (Kunde)	51,4%	48%	62%
Verfahrensdauer (Monate)[26]	3-6	3-6	3-6

Statistik des Bankenombudsmanns	*1995*	*1996*	*1997*
Schriftliche Beschwerden	1602	1339	1743
Bis zum 31.3.2000 abgeschlossene Hauptverfahren	1112	860	1110
Unzulässigkeitsquote (total)	64,1%	62,7%	55,1%
Unzulässigkeitsquote (BVO)	42,9%	37,3%	32,3%
Vergleich angeregt	3,7%	5,2%	3,2%
Erfolgsquote (Kunde)	50,4%	39,5%	40,2%
Verfahrensdauer (Monate)	3-6	3-6	3-6

[22] Entnommen der Homepage des *BdB* http://www.*BdB*.de.

[23] Ab dem 1.7.1992.

[24] Insgesamt als unzulässig abgewiesene Beschwerden, da die Beschwerde durch die Verfahrensordnung ausgeschlossen war oder eine Bank betraf, die nicht am Ombudsmannverfahren beteiligt ist.

[25] Durch die Verfahrensordnung ausgeschlossene Beschwerden.

[26] Eine Statistik über die durchschnittliche Dauer eines Hauptverfahrens vom Beginn bis zur Beendigung durch Entscheidung oder Beilegung wird nicht erhoben. Die Schätzungen liegen zwischen drei und sechs Monaten (*Bundschuh*, ZBB 1998, 2 (6)) bzw. vier und sechs Monaten (*Hoeren*, NJW 1994, 362 (363); *Steuer*, Rn. 11).