

Ombudsstelle für Investmentfonds: Beitrag der Fondsbranche zum finanziellen Verbraucherschutz

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 von privaten Verbraucherschlichtungsstellen, die Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen

der Finanz- und Versicherungswirtschaft unmittelbar beilegen könnten (Abbildung 1).

Für Bankkunden zählen hierzu die Schlichtungsstellen der kreditwirtschaftlichen Spitzenverbände sowie des Verbands der privaten Bausparkassen. Für Kapitalanleger, das heißt Fondssparer, bietet die Ombudsstelle des BVI ein Streitschlichtungsangebot. 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 Deutschen Bundesbank und der

BaFin ergänzen die privaten für Bankdienstleistungen und Kapitalanlagen.

In Bewegung ist auch die Regulierung der sogenannten alternativen Streitbeilegungsgesetzen. Der Gesetzgeber hat die EU-Streitbeilegungsrichtlinie³⁾ (ADR-Richtlinie) umgesetzt. Ergebnis ist das neue Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG). Ziele sind unter anderem 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) beziehungsweise in der neuen Verordnung über die Verbraucherschlichtungsstellen im Finanzbereich nach § 14 des Unterlassungsklagengesetzes und ihr Verfahren (FinSV).

Grenzüberschreitende Streitbeilegung

Mit der Allgemeinen 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 vereinzelte Lücken abdeckt, die von privaten oder behördlichen Verbraucherschlichtungsstellen nicht geschlossen werden. Zu denken ist zum Beispiel an freie Finanzvermittler. Hier gibt es bislang keine privaten Schlichtungspendants. Die BaFin hat hierzu keinen gesetzlichen Auftrag. Die Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle scheidet jedoch nur auf freiwilliger Basis.

Schließlich schafft die neben der ADR-Richtlinie erlassene EU-Verordnung über die Online-Streitbeilegung⁶⁾ auf EU-Ebene

Timm Sachse, Leiter, Ombudsstelle für Investmentfonds, Berlin

Der finanzielle Verbraucherschutz ist hierzulande in der politischen Umsetzung in verschiedenen Marktsegmenten aufgewertet worden. Auch für die Streitschlichtung, so zeigt der Autor, sind für die Verbraucher auf nationaler Ebene eine Reihe von Anlaufstellen geschaffen worden. Mit Blick auf die Ombudsstelle der Fondsbranche verweist er mit Ausnahme des Jahres 2012 – als die geschlossenen Immobilienfonds einige Probleme aufgeworfen haben – auf eine vergleichsweise überschaubare Zahl an Beschwerdefällen. Angesichts der Belastung der Verbraucherzufriedenheit in der Altersvorsorge durch das anhaltend niedrige Zinsniveau und die Umsetzung der EU-Streitbeilegungsrichtlinie im neuen Verbraucherstreitbeilegungsgesetz schließt er eine wachsende Bedeutung der alternativen Streitbeilegung im Fondsgeschäft aber nicht aus. (Red.)

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 dienen. Sie ist selbst keine Schlichtungsstelle, sondern ein Service-Provider, der insbesondere grenzüberschreitende Streitbeilegung erleichtern soll und Verbraucher im Rahmen eines standardisierten Prozess den nationalen Verbraucherschlichtungsstellen zuweist. Bedeutung für den Finanzmarkt kann die OS-Plattform entfalten, wenn Finanzdienstleister mit Verbrauchern Onlinegeschäfte abschließen. Neue Informationspflichten für Unternehmen⁸⁾ sollen ihr Vorschub leisten.

Diese neue Dynamik betrifft in erster Linie die Finanz- und Versicherungsinstitute, die sich auf einen Paradigmenwechsel bei der BaFin, den Finanzmarktwächter und auf ein gewandeltes politisches und gesellschaftliches Verständnis von Verbraucherschutz einstellen müssen. Erste Vorboten zeigen sich in den Diskussionen um Produktverbote beziehungsweise -beschränkungen der BaFin bei Bonitätsanleihen oder CFDs. Auch in ersten Sonderuntersuchungen des Finanzmarktwächters, zum Beispiel zur Anlageberatung oder Standmitteilungen bei Lebensversicherungen sind sie zu sehen. Die Finanzschlichtungsstellen betrifft es, da ihre Arbeit nun reguliert und beaufsichtigt wird. Es dürfte sie aber auch mit Blick auf BaFin und Finanzmarktwächter tangieren, denn diese wollen zumindest perspektivisch den Kontakt zu den Finanzschlichtungsstellen, wie der Ombudsstelle des BVI, ausbauen, um auch deren Erkenntnisse für ihre Zwecke zu verwerten.

Kernstück der verbraucherpolitischen Aktivitäten des BVI

Die Ombudsstelle des BVI⁹⁾ ist neben der Schlichtungsstelle der BaFin die jüngste dieser Finanzschlichtungsstellen und Kernstück der verbraucherpolitischen Aktivitäten des deutschen Fondsverbands als Träger. Die Schlichter sind Dr. h. c. Gerd Nobbe, Vorsitzender Richter des BGH a. D., und Wolfgang Arenhövel, Präsident des Hanseatischen 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 unterstützt sie als Geschäftsstelle.

Die Ombudsstelle hat der BVI 2011 ins Leben gerufen. Gründe für seine Initiative waren neben den Leitmotiven der Fondsbranche unter anderem auch die Folgen der Finanzkrise für Privatanleger, zum Beispiel die des Madoff-Skandals für Fondsanleger in Europa, die Krise der offenen Immobilienfonds in Deutschland sowie das Fehlen eines die Gerichte ergänzenden niederschwelligen 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 Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB)¹¹⁾ fortgeschrieben, welches das InvG im Zuge der Umsetzung der AIFM-Richtlinie 2013 ablöste, und die InvSchlichtV zur Kapitalanlagenschlichtungsstellenverordnung. Seit 1. April 2016 enthält das KAGB selbst keine Vorschriften mehr zur Streitbeilegung. Der Gesetzgeber hat solche sektorspezifischen Vorschriften im Zuge der Umsetzung der ADR-Richtlinie für den regulierten Finanzmarkt einheitlich im UKlaG¹²⁾ zentralisiert.

Aufgaben: hauptsächlich produktorientierte Streitigkeiten

Zuständig ist die Ombudsstelle des BVI für Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Kapitalverwaltungsgesellschaften sowie

weiteren Finanzdienstleistern, wie Banken, die aus der 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 (zum Beispiel Riester). Es geht praktisch etwa 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 Riester-Rente stimmt. Darüber hinaus bieten einige Kapitalverwaltungsgesellschaften ihren Kunden die Verwahrung ihrer Fondsanteile, das Depotgeschäft, an. Die Ombudsstelle des BVI schlichtet auch hier und beschäftigt sich dabei zum Beispiel mit Streitigkeiten über die ordnungsgemäße Erledigung von Fondorders, Depotgebühren oder auch die Nachlassabwicklung.

Vertriebsbezogene Streitigkeiten, zum Beispiel 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-

Abbildung 1: Finanzschlichtungsstellen in Deutschland

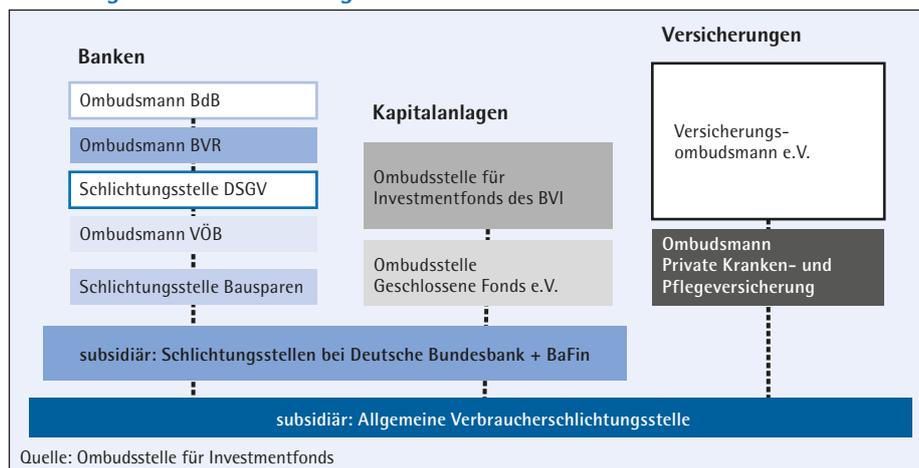
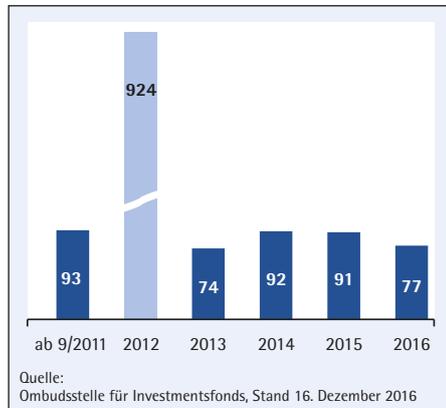


Abbildung 2: BVI-Ombudsstelle – Beschwerdezahlen 2011 bis 2016



Staaten, die hier vertrieben werden, schaltet die Ombudsstelle des BVI die jeweils zuständigen Finanzschlichtungsstellen aus den Herkunftsländern der Fonds ein.

Mitglieder und Schlichtungsverfahren

Die Ombudsstelle des BVI 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 verbandstragen Finanzschlichtungsstellen ist.

Bei deutschen offenen Fonds nach dem KAGB deckt die Ombudsstelle des BVI 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- beziehungsweise 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.

Das schriftliche Schlichtungsverfahren der Ombudsstelle des BVI verfügt über die höchsten Standards in der Finanzbranche. Die Grundzüge, das heißt die grundsätzlichen Abläufe ihres Verfahrens vom Eingang der Beschwerde über die Stellung-

nahme des Unternehmens, die Erwidernng des Verbrauchers bis hin zum Schlichtungsvorschlag, gleichen zwar im Wesentlichen den anderen Finanzschlichtungsstellen. Die Ombudsstelle des BVI kann aber, zum Beispiel 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 zugunsten von Verbrauchern entscheiden. Bei höheren Streitwerten oder Fragen von grundsätzlicher Bedeutung unterbreitet sie Schlichtungsempfehlungen.

Die Einzelheiten des Schlichtungsverfahrens stehen in der Verfahrensordnung der Ombudsstelle des BVI¹⁴⁾, 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 des BVI hat sich resümierend in kürzester Zeit als fester Ansprechpartner für private Fondsanleger, Finanzaufsicht und Politik etabliert. In den nun gut fünf Jahren ihrer Tätigkeit hat sie weit über Tausend Verbrauchernfragen 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 des BVI 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 Millionen Fondsanlegern gingen die Beschwerden in vier von fünf vollen Geschäftsjahren ihrer Tätigkeit jeweils nicht über den zweistelligen Bereich hinaus (Abbildung 2).

Hier hebt sich die Fondsbranche mit ihrer Ombudsstelle deutlich von anderen Finanzschlichtungsstellen ab, die in Normal-

zeiten vier- bis fünfstelligen Beschwerdezahlen zu bewältigen haben. Die bei der BaFin registrierten Verbraucherbeschwerden¹⁵⁾ über Kapitalverwaltungsgesellschaften spiegeln dieses Verhältnis ebenso wider. Die von der Ombudsstelle des BVI 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 zirka 2,6 Millionen 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 des BVI 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 zum Beispiel das anhaltend niedrige Zinsniveau belastet die Verbraucherzufriedenheit in der Altersvorsorge momentan sehr. Darüber hinaus genießt die Ombudsstelle des BVI einen ungebremsten Mitgliederzustrom. Die neuen Informationspflichten des VSBG für Unternehmen dürften ihr Übriges dazu beitragen.

Fußnoten

- 1) nachstehend Ombudsstelle des BVI
- 2) www.marktwaechter.de
- 3) Richtlinie 2013/11/EU
- 4) §§ 36, 37 VSBG
- 5) www.verbraucher-schlichter.de
- 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.
- 13) www.ombudsstelle-investmentfonds.de/mitglieder/
- 14) www.ombudsstelle-investmentfonds.de/ombudsverfahren/verfahrensordnung/
- 15) Vgl. BaFin Jahresbericht 2015, S. 61.