

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	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 Ombuds- man	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 Organisation Ombudsman 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 an-	
dere 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 Ombudsmannver-	
fahrens	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 Reklamationsnämnd
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
BGBI.	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 Juristische 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

XVIII

Abkürzungen

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 Mediation¹ 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 DM² zwingend die Durchführung eines vorherigen außergerichtlichen Streitschlichtungsverfahrens zu verlangen³, 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 alttümlichen schwedischen Wort „umbup“ (Macht, Autorität)⁴.

Es handelt sich mittlerweile um einen sehr schillernden Begriff, der ganz unterschiedliche Sachverhalte betrifft⁵. 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“ berufen⁶. Dieser Justizombudsman 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 eröffnet⁷. Dabei sind dem Ombudsmann aber keine Eingriffsbefugnisse an die Hand gegeben, er waltet nur kraft der Autorität seines Amtes⁸. 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 andauert⁹. Insgesamt gibt es heute weltweit unzählige öffentlich-rechtlichen Ombudsmänner¹⁰, die sich vorwiegend in den demokratischen Wohlfahrtsstaaten mit den Schwächen der großen bürokratischen Verwaltungen beschäftigen¹¹. Auch in Deutschland wurde der Gedanke eines unabhängigen Kontrollorgans ohne Eingriffsbefugnisse mit der Einrichtung des Wehrbeauftragten¹² und des Datenschutzbeauftragten¹³ Rechnung getragen. Rheinland-Pfalz hat einen eigenen „Bürgerbeauftragten“ ins Leben gerufen¹⁴, der als vorgeschaltete Stelle zum Petitionsausschuss fungiert¹⁵. Auch auf der europäischen Ebene ist im Juli 1995 ein europäischer Ombudsmann als Bürgerbeauftragter geschaffen worden¹⁶.

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 soll¹⁷.

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 dienen¹⁸. 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 beständen: Die privaten Organisationen hätten monopolistische oder oligopolistische Strukturen gebildet, so dass die einzelnen Bürger ihnen im Konfliktfall ähnlich unterlegen seien wie dem Staat¹⁹.

Die ersten Anstöße zu einem Ombudsmann in der Privatwirtschaft kamen aus der Versicherungsbranche. Den Beginn machte die schweizerische Assekuranz, die 1972 einen Versicherungsombudsmann einrichtete²⁰, 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 bestanden²¹. Die eigentliche Neuheit lag in der Bezeichnung „Ombudsmann“ sowie in der Organisationsform einer privaten unabhängigen Stiftung²².

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 sind²³. Zahlreiche Ombudsmanninstitutionen gleicher Prägung folgten²⁴.

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 verpflichtet haben, dem Vorschlag der Schlichtungsstelle zu folgen, so dass die Vorschläge faktisch die Anbieter einseitig binden²⁵. 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 aufzunehmen²⁶. Die irische Travel Agents Association hatte Mitte der siebziger Jahre ein Verfahren eingerichtet, bei dem die Entscheidung nur die Unternehmer bindet²⁷. 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 wurde²⁸ – in demselben Jahr, in dem dasselbe Modell 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 Sinne²⁹.

Auch die Erscheinungsformen der Ombudsmanninstitution in der Privatwirtschaft sind freilich immer noch sehr vielfältig³⁰. Der einzige gemeinsame Nenner dieser Institutionen ist, dass eine Person unter dem Namen „Ombudsmann“ als Streitbelegungsstelle 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 wird³¹. 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“ bezeichnen³². 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 ist³⁴. 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 *British 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“ bezeichnen¹, 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 gewählt².

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 einzurichten³. Am 18.1.1997 hat das europäische Parlament eine entsprechende Richtlinie über grenzüberschreitende Überweisungen verabschiedet, deren Art. 10 diese generell gehaltene Forderung wiederholt⁴ und die am 21.7.1999 im neuen § 29 AGBG ihren Niederschlag gefunden hat⁵.

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 solle⁶, wobei ganz offensichtlich der britische *Banking Ombudsman*⁷ als Vorbild diente⁸. 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 böten⁹. 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 Abhilfverfahren 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.

Sachregister

- Abhilfeverfahren** 12f., 16, 124
- Allgemeine Geschäftsbedingungen** 10f., 34, 154, 169, 180, 224, 265
- Anbieter(seite)** 2-7, 23, 115f., 120, 134, 137, 141, 151, 156f., 165, 168-170, 173, 175-183, 187f., 193, 197-202, 204f., 207-213, 216-219, 221, 225, 227f., 230-233, 235-238, 240-247, 249, 251, 254-260, 263-265, 271f., 274-276
- Anhörung vor dem Ombudsmann** 13, 16, 126, 128, 159, 167, 203, 230, 247
- Anwaltsvergleich** 31, 78, 82-84, 90
- Auslobung** 36, 38f.
- Bankenombudsmann(verfahren)** 7, 9-19, 25-114, 211-213, 215, 219-221, 226-228, 231-234, 236-241, 243f., 246, 248f., 252-254, 256-266, 270, 272, 275f.
- Banking Ombudsman / Office of the Banking Ombudsman (OBO)** 10, 28, 115, 129, 142-161, 167f., 170, 175-178, 198, 205-207, 212-214, 218, 221, 223-226, 228, 237f., 241-243, 246, 255, 258-260, 263f.
- Bedingung** 52-54, 61f., 65-67, 70f., 75f., 99f., 111f., 275
- Begründung der Entscheidung des Ombudsmanns** s. Entscheidungsbegründung
- Bekanntheit des Ombudsmanns** s. Publizität
- Beschwerdeausschuss** s. Schlichtungsausschuss
- Beweismittel im Ombudsmannverfahren** 12f., 15, 125f., 128, 148f., 153, 159, 176, 183, 187, 218, 244-249, 257, 260, 264, 271
- Beweiswürdigung** 128, 149, 159, 176, 244-249, 257, 264
- Board** 120-123, 138-143, 157, 165f., 176, 181f., 187, 189, 241
- British and Irish Ombudsman Association (BIOA)** 239
- Budget der Ombudsmanninstitution** 121-123, 134-136, 143, 151, 163, 178, 181, 185, 190
s.a. Finanzierung, Kosten
- Building Societies Ombudsman / Building Societies Ombudsman Scheme (BSOS)** 117, 141, 155-164, 167-172, 174-178, 180, 200f., 203, 205-208, 214f., 218, 230, 243, 247, 254, 258f., 269
- Bund deutscher Banken (BdB)** 9-13, 16, 35-39, 42-45, 86f., 104, 109, 239, 243f., 262f.
- Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV)** 21f., 202 (Fn. 60), 266-270
- BVO = Verfahrensordnung des deutschen Bankenombudsmannverfahrens** 11f., 26-30, 35-37, 43-45, 48-50, 52, 86f., 89f., 95, 97, 100, 109-114, 212, 217, 220-222, 224, 244, 252, 277-280
- Consumer's Association (CA)** 118f.
- Council** 120-123, 127-129, 138, 141, 152, 157, 162, 164-166, 170, 176, 181, 240-242, 255

- Entlastung der Gerichte** 1, 23, 86, 193, 196-199, 209, 266, 275
- Entscheidung, einseitig verbindliche**
s. Om-budsmannspruch
- Entscheidungsbefugnis / -gewalt** 4, 6, 19, 23, 147f., 176, 182, 199, 267
- Entscheidungsbegründung** 13, 148, 183, 210, 252, 257, 272
- Entscheidungsmaßstab / -spielraum** 122, 127, 132, 149, 159, 166, 178, 180, 185, 223, 250f., 272
- Entscheidungspraxis** 18, 20, 137, 139, 267
- Entscheidungsvorschlag der Schiedsstelle bei dem Patentamt** 55 (Fn. 139)
- Feststellungsvertrag** 92, 95, 114
- Financial Ombudsman Service (FOS)** 23, 117, 123, 141, 163, 179-183, 200f., 214, 258
- Finanzierung des Ombudsmanns** 13, 19, 123, 140, 143, 176, 181, 184f., 187, 189f., 202 (Fn. 60), 237f., 242, 256, 267, 270, 272
s.a. Budget, Kosten
- firmeninterne(s) Beschwerdestellen / -verfahren** 2, 9, 12f., 16, 124f., 128f., 134, 144-147, 152f., 157, 167, 169-172, 175-177, 181-183, 187, 197, 218, 257f., 272
- Formmangel** 47, 87
- Generalklausel** 33, 110, 114, 127, 137, 166 (Fn. 366), 220, 223, 228, 250f.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft** 20f., 266, 268
- Gesellschafterversammlung (General Meeting)** 120-122, 176, 215
- Gesetzeszweck** 29, 67, 81-86, 89, 108f.
- Glaubwürdigkeit**
– des Beschwerdeführers 126, 128, 176, 249
– des Ombudsmanns 7, 206, 210, 227, 235, 243f., 256, 267, 275
- gleich gelagerte Fälle** 84, 154, 161, 188f., 225, 228, 261
- Großkunden** 215
- Grundsatzfragen, rechtliche** 220f., 223-228, 234, 243f., 264, 272
- Güteverhandlung, obligatorische** 23
- Hauptverfahren** 12f., 16, 87, 93, 123-125, 134, 136, 143-145, 147, 151-153, 158, 164, 166, 171-173, 176, 182, 203, 225, 229, 244, 247, 255-257, 259f., 271
- Imagepflege** 11, 22, 119, 132, 142, 150, 193, 197-200, 209, 212, 266, 274f.
- Innungsschiedsgerichte** 61, 63-65, 74, 83
- Insurance Ombudsman / Insurance Ombudsman Bureau (IOB)** 4, 118-142, 144f., 147-151, 155, 159, 165-168, 172, 174-178, 195, 206f., 212-215, 218, 221-223, 228, 230, 241-243, 249f., 253, 255, 258f., 263, 271, 274
- Investment Ombudsman / Investment Management Regulatory Organisation Ombudsman / IMRO Ombudsman Scheme** 117, 166f., 175f., 178, 180, 238f., 247
- Kleinunternehmen** 144, 213-215, 264, 271
- Kosten**
– Anreisekosten 11, 126, 154, 230f., 247f.
– Anwaltskosten 11, 128, 231f., 272
– des gerichtlichen Verfahrens 72-74, 85f., 145, 194-196, 221, 226, 228, 264, 272

- des Ombudsmannverfahrens 127, 159, 176, 229-231, 246, 248, 260, 271
 - s.a. Budget, Finanzierung
- Mediation** 1, 48
 - s.a. Schlichtung
- Mindestanforderungen / -standards / -vorgaben** 155, 176, 181, 202f., 205, 207, 214, 269
- Modellfälle** s. gleich gelagerte Fälle
- Musterfallverfahren** s. test case procedure
- National Consumer Council (NCC)** 119, 142, 156, 172f., 207, 232, 255
- Ombudsmann(institution)** 1f., 4-7, 9-11, 15, 20, 115-118, 133f., 138, 156, 165, 167-173, 211f., 215f., 218, 220, 223, 230f., 233-246, 252-254, 256-258, 262, 267-271, 276
 - Begriff 2, 5-7
 - „echte(r)“ 6f., 9, 22f., 27, 29f., 49, 111, 114-118, 155, 183, 191, 198-201, 203, 211, 225, 228, 238, 241, 245, 262, 267, 274-276
 - freiwillige 6, 9, 115, 117, 138, 140-142, 153, 155f., 165, 175, 177, 184, 201-208, 237f., 242, 254, 256, 268-270, 275
 - Funktionen 193-199, 207, 209, 223, 250, 267, 275
 - Geschichte 2-5
 - gesetzliche 6, 9, 22f., 117, 141, 155, 157, 162f., 165, 175-183, 199-208, 237f., 242, 254, 256, 268-270
 - Typen 198-208
 - Unparteilichkeit 17, 19, 108, 110, 113, 137, 141, 153, 167, 172-176, 178, 198, 202, 204-297, 210, 234-242, 254, 256, 262f., 267, 269f., 274-276
 - s.a. Bankenombudsmann, Banking Ombudsman, Building Societies Ombudsman, Insurance Ombudsman, Investment Ombudsman, Versicherungsombudsmann
- Ombudsmannmodell, optimales** 209-211, 275
- Ombudsmannspruch** 4-7, 13f., 21, 23, 25, 27-33, 35, 41f., 46-55, 85-102, 105, 109-114, 116, 129f., 133, 139, 150, 177, 182, 191, 198f., 202f., 206, 208, 211, 216, 222, 225, 241f., 245, 251, 256, 267, 269, 275
 - Begriff 27
- Ombudsmannvereinbarung** 25, 33-47, 89, 99, 102, 107f., 111-113
- (Option)srecht** 42-46, 99, 104, 107, 111, 113
- ordre public** 80, 110
- pactum de non petendo** 90, 93f., 114
- Personal Insurance Arbitration Service (PIAS)** 119f., 180 (Fn. 426)
- Personal Investment Authority Ombudsman / PIA Ombudsman Bureau (PIAOB)** 146f., 164-166, 175-178, 180, 201, 204, 223, 228, 260
- Prozessvertrag** 34, 50, 90-95, 101, 112
- publicity option** 160, 162f., 177, 200
- Publizität des Ombudsmanns** 138, 168-171, 177f., 186, 210, 218, 223, 233f., 255, 262, 265, 272, 275
- ratio legis** s. Gesetzeszweck
- Rechtskraft**
 - des Schiedsspruchs, s. Schiedsspruch
 - des Urteils 31, 50, 52, 60, 70-72
 - Typenzwang 31, 50, 76f., 83f., 87, 112

- Vereinbarung durch die Parteien 31, 76f., 83f., 86, 112
- Rechtsschutzbedürfnis, fehlendes** 219
- Rechtsschutzgarantie** 23, 202f., 242, 256
- Rechtssicherheit** 60 (Fn. 171), 62, 66 (Fn. 206), 67 (Fn. 208), 70, 86, 166 (Fn. 366), 196 (Fn. 25)
- Sanktion** 131, 169, 234, 258, 273
- Satzung** 120-122, 124, 139f., 142, 167, 242, 273
- Schadensersatz** 17, 93, 233
 - immaterieller 153, 160, 170f., 258, 272f.
- Schiedsgutachten** 30 (Fn. 19), 48f., 99, 101, 105, 245, 249 (Fn. 329)
- Schiedsrichter** 6f., 51, 61, 69, 71f., 77f., 82, 129f. 162, 180
 - Unparteilichkeit 80f., 87f., 108f.
- Schiedsspruch**
 - einvernehmliche Aufhebung 31, 57, 59, 71-73
 - gerichtliches Aufhebungsverfahren 48, 57-59, 67, 73, 80, 88, 102, 109, 129
 - Rechtskraft 50-53, 60f., 64, 69-72, 75, 111
 - „unter beidseitigem Vorbehalt“ 54-85, 112
 - „unter einseitigem Vorbehalt“ 53-55, 85-87, 112
- Schiedsstelle bei dem Patentamt** 55 (Fn. 139)
- Schiedsvereinbarung** 30, 32, 34f., 46-88
 - zugunsten Dritter 41
- Schiedsverfahren** 6, 25f., 30, 32f., 41f., 47-90, 102, 104-114, 119, 124, 130, 162, 174, 180, 260
 - mehrinstanzliches 61, 63-65, 71, 73, 75f., 82f.
- Schiedsverfahrensrecht, neues** 32 (Fn. 34), 47 (Fn. 99), 48 (Fn. 106), 51 (Fn. 123), 53, (Fn. 129), 54 (Fn. 133), 67 (Fn. 209), 80, 87 (Fn. 271), 106
- Schlichtung(sverfahren)** 1, 6, 10, 20, 23, 35-28, 30, 35, 48f., 78f., 81-84, 86, 88, 111f., 116, 134, 155f., 182, 222, 240, 255, 260, 275
 - obligatorische(s) 1, 25
- Schlichtungsausschuss / -ombuds-
mann / -institution / -stelle** 4, 6f., 9, 11, 19, 22-24, 35, 115-117, 120, 165, 180, 184
 - Modelle 116
 - Schlichtungsausschüsse, skandinavi-
sche 116, 187-192, 200f., 213, 224, 229f., 254, 256
 - „Schlichtungs-Ombudsmann“,
schweizerischer 116, 184-186, 204f., 213, 230, 238, 242, 246, 253, 263, 267
 - Unparteilichkeit 239f., 274
- Schlichtungsspruch des Banken-
ombudsmanns** 13, 16f., 26f., 43
- Schlichtungsvorschlag** 4, 6, 13, 28, 76-80, 82-84, 86, 127f., 134, 147-149, 160f., 176, 182, 186, 188f., 200, 224, 226, 228f., 254, 259
- Schuldanerkenntnis** 25f., 91f., 95-105, 110, 112-114, 275
- Statistiken** 14f., 135f., 151f., 163
- Streitwertlimit** 1, 13, 17, 17f., 32, 49, 100, 111, 128, 144, 224, 227-229, 238, 260, 275
- test case procedure** 145, 158, 177, 221, 224-228, 272
- Überweisungen,
grenzüberschreitende** 10-12, 19, 35, 100, 239

- Umfrage(n)** 125, 134 (Fn. 153), 155 (Fn. 296), 160 (Fn. 335), 167-175, 194 (Fn. 10), 207, 215 (Fn. 126), 232, 234, 258 (Fn. 372)
- Unabhängigkeit / Unparteilichkeit**
 – des Ombudsmanns s. Ombudsmann
 – des Schiedsrichters s. Schiedsrichter
 – der Schlichtungsstellen s. Schlichtungsstellen
- UNCITRAL-Modellgesetz** 54 (Fn. 133), 66f.
- Unterwerfungserklärung** 34-40, 4f., 100-102, 104-107, 110f., 113, 204
- Verbraucher** 1, 12, 15, 35, 81, 86, 100, 107f., 118, 138, 187, 190, 213-215, 266
- Verbraucherschützer / -verbände** 5, 17-20, 119, 167f., 177f., 191, 198f., 203, 209, 224, 233-235, 239f., 242, 263, 274, 276
- Verbraucherschutz** 3, 118f., 124, 156, 183, 187f., 193-195, 199, 213, 222, 250, 254, 263, 275
- Verbraucherstreitigkeiten** 130
- Verfahrensdauer**
 – des gerichtlichen Verfahrens 196
 – des Ombudsmannverfahrens 14f., 152, 164, 171, 173, 232, 235, 259
 s.a. Statistik
- Verfahrensordnung** 5, 120-122, 124f., 127, 136, 138, 142, 145, 147, 153-155, 158f., 162, 176, 181, 201, 204-206, 208, 212, 214, 217, 219f., 226, 228, 233, 238f., 242-245, 249, 256f., 259, 263f., 270
 s.a. BVO = Verfahrensordnung des deutschen Bankenombudsmannverfahrens
- Vergleich** 16, 64, 77, 79, 83, 90-92, 95-98, 101, 103-105, 112, 127, 147, 49f., 154, 175, 216, 255
 s.a. Anwaltsvergleich
- Verhaltenskodices (Codes of Practice)** 118, 127f., 149, 159, 166, 177, 223, 250
- Verjährung** 229, 278, 250 (Fn. 332)
- Versicherungsombudsmann** 4, 9, 20-22, 115, 193, 249, 266-273
 s.a. Insurance Ombudsman
- Vertragsfreiheit** 31, 41, 50, 54, 63-65, 74, 96, 98
- Vertrauenswürdigkeit** s. Glaubwürdigkeit
- vertrauliche Behandlung von Informationen** 148, 154, 159, 183, 246f., 255
- Veto-Recht** 121f., 143, 157, 176, 205, 221, 225-228, 238, 241f., 263, 270
- Vollstreckungstitel** 29-32, 50, 66, 68, 76, 78, 82-84, 86, 90f., 94, 105
- Vorprüfung der Zulässigkeit einer Beschwerde** 12, 123-125, 144-147, 157f., 176, 229, 270
- Zinsen** 17, 128, 232
- Zugang einer Willenserklärung** 35-40, 43-46
- Zugang zum Recht** s. Verbraucherschutz
- Zulässigkeit der Beschwerde** 11-15, 22f., 27, 124f., 134, 144-147, 153, 157f., 176, 184, 211-229, 246, 248, 271
 – Entscheidung über die 13, 124, 158, 243f.
- Zuständigkeit des Ombudsmanns**
 s. Zulässigkeit

