

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht  
FINMA  
Herr Dr. Oliver Zibung  
Einsteinstrasse 2  
CH-3003 Bern

E-Mail: [policy@finma.ch](mailto:policy@finma.ch)

9. Mai 2011

## **Stellungnahme zum FINMA-Vertriebsbericht 2010**

Sehr geehrter Herr Zibung

Mit der Veröffentlichung des „FINMA-Vertriebsberichts am 10. November 2010 haben Sie auch economiesuisse zur Stellungnahme eingeladen. Unsere Eingabe wurde in Abstimmung mit unseren am stärksten betroffenen Mitgliedern erarbeitet. Wir äussern uns aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht und verweisen für die Beantwortung von Detailfragen auf die separaten Stellungnahmen der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg), des Schweizerischen Versicherungsverbands (SVV) und des Verbands Schweizerischer Vermögensverwalter (VSV) als hauptbetroffene Mitglieder von economiesuisse.

### **1 Zusammenfassung**

economiesuisse unterstützt die ganzheitliche Sicht des Vertriebsberichts und das Ziel, an den unterschiedlichen Verkaufsstandorten bzw. Points of Sale „gleich lange Spiesse“ vorzusehen. Bei der Harmonisierung der Informationspflichten muss aber differenziert werden: „One size doesn't fit all“, auch nicht bei Kundinnen und Kunden im Finanzsektor.

Der Finanzbereich ist bereits heute stark reguliert. Die Akteure sind aufgrund der ständigen und engen Zusammenarbeit geradezu gezwungen, weitgehende Eingriffe zu akzeptieren und sich mit zunehmend aufwendigen Auflagen zu arrangieren. Umso mehr müssen neue Eingriffe aus gesamtheitlicher Sicht im Sinne einer möglichst geringen Regulierungsdichte und einer möglichst schlanken Bürokratie sehr kritisch hinterfragt werden. Denn die Kosten bezahlen schliesslich die Kunden. Die FINMA interpretiert ihre Aufsichtspflicht sehr extensiv. Aufgrund rechtsstaatlicher Prinzipien, insbesondere der Verhältnismässigkeit, müssen jedoch neuen Eingriffen enge Schranken gesetzt werden.

Bei Produktinformationen ist wichtig, dass sie auf die wesentlichen Aspekte beschränkt werden. Was die Produktion und den Vertrieb von Versicherungsprodukten betrifft, so unterliegen diese bereits heute

einem umfangreichen Katalog von zwingenden rechtlichen Regeln wie vorvertraglichen Produkt- und Vermittlerinformationspflichten. Hier besteht grundsätzlich kein Bedarf für zusätzliche Vorgaben.

Die Schaffung einer angemessenen Aufsicht über die bankunabhängigen Vermögensverwalter kann im Sinne der Herstellung „gleich langer Spiesse“ und zur Erleichterung des Marktzugangs gerechtfertigt werden. Sie muss aber den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung tragen und entsprechend differenziert ausfallen. Auch ist die Selbstregulierung einzubeziehen.

Im internationalen Kontext sind künftige Regulierungen so auszurichten, dass der Zugang all unserer Akteure aus dem Finanzsektor zum europäischen Markt gesichert bleibt und möglichst verbessert wird. Im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit muss dabei jeder Spielraum für die Schweiz voll ausgenutzt werden. Keinesfalls darf es zu einem generellen „Swiss Finish“ kommen, ausser er würde unseren Akteuren einen Wettbewerbsvorteil bringen.

Die als kurzfristiges Provisorium gedachte Bundesratsverordnung, mit der eine vorläufige Harmonisierung der Verhaltensregeln unter dem geltenden Recht vorgeschlagen wird, lehnen wir ab: Sie würde keinen Beitrag zum Abbau des Regelungsdefizits bei den unabhängigen Vermögensverwaltern leisten, hätte aber wohl für die heute schon regulierten Banken, Effekthändler, Fondsleitungen und KAG-Vermögensverwalter eine Harmonisierung „nach oben“ zur Folge. Damit würde die heute unbefriedigende Rechtslage verschärft. Ausserdem sehen wir für ein kurzfristiges Provisorium keinen Grund und auch keine Dringlichkeit. Schon heute sind für die beaufsichtigten Unternehmen strenge Verhaltensregeln anwendbar, die von der FINMA durchgesetzt werden.

## **2 Die Vorlage**

Die FINMA hat Anfang 2010 eine Untersuchung zum Vertrieb kapitalgeschützter strukturierter Produkte an Privatkunden durchgeführt. Dabei stellt sie im Bereich des Kundenschutzes ein Verbesserungspotential fest, etwa beim Erwerb und beim Absatz von Finanzprodukten. Die FINMA stellt deshalb folgende Handlungsoptionen zur Diskussion:

- Verständliche Beschreibung der Risiken von Finanzprodukten
- Verhaltensregeln bei Kundenkontakt am Point of Sale
- Verbesserte Dokumentationspflichten am Point of Sale
- Verstärkte Regulierung des grenzüberschreitenden Vertriebs von ausländischen Finanzprodukten in der Schweiz
- Erleichterte Produkte- und Verhaltensregeln für Geschäfte mit qualifizierten Kunden
- Registrierungspflicht für nicht prudentiell beaufsichtigte Finanzdienstleister am Point of Sale
- Verbindliche, einfache und rasche Streiterledigung bei Privatkunden

## **3 Allgemeine Bemerkungen**

Die vorliegende Auslegung von Handlungsoptionen genügt für weitere Entscheide nicht. Vielmehr ist der Bedarf für jegliche weitere Aktivität kritisch zu hinterfragen. Für jede Option muss konkret dargelegt werden, welche Gefahren und Probleme entstünden, wenn auf diesen Eingriff verzichtet würde. Die entstehenden Kosten für Unternehmen und die Verwaltung sind zu quantifizieren und dem behaupteten Nutzen gegenüberzustellen. Schliesslich muss für jede Option aufgezeigt werden, dass keine weniger weit gehende Möglichkeit besteht. In diese Evaluation sind nicht nur die unmittelbar betroffenen Branchen, sondern ist auch die Wirtschaft insgesamt und unmittelbar einzubeziehen. Gerade weil die FINMA ihre Interventionen auf einen sehr generellen und breiten Auftrag abstützt, müssen ihre

Aktivitäten unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit umso kritischer geprüft und bei der Vorlage von Umsetzungs-Vorschlägen nochmals diskutiert werden.

#### **4 Bemerkungen zu einzelnen Fragen**

##### **4.1 Beaufsichtigung der Vermögensverwalter**

Die Einführung einer angemessenen Aufsicht über die Vermögensverwalter ist sinnvoll. Wichtig ist, dass die Regelungen die Besonderheiten der Branche angemessen berücksichtigen und mit den besonders betroffenen Kreisen abgestimmt werden (siehe Eingabe von SwissBanking und VSV). Ob eine Registrierungspflicht mit punktueller Überprüfung genügt, oder ob eine auf die Vermögensverwalter zugeschnittene, prudentielle Aufsicht über die Einhaltung der Verhaltenspflichten nötig ist, muss noch unter dem Blickwinkel eines subsidiären, möglichst wenig weit gehenden Eingriffs vertiefter geprüft werden.

##### **4.2 Ausbau von Informations- und Prospektpflichten**

Die Vereinheitlichung von Informations- und Prospektpflichten unterstützen wir. Die Vergleichbarkeit von Produkten liegt grundsätzlich im Interesse der Kunden. Allerdings führt ein Zuviel an Information auch dazu, dass sie nicht mehr wahrgenommen wird. Das Verhältnismässigkeitsprinzip muss stärker beachtet werden: nicht jedes Produkt ist informations- und prospektbedürftig. Die Einführung einer Folgepublizität ist im Sekundärmarkt schwierig umzusetzen. Allfällige Regelungen müssen sich auf das Minimum beschränken und übertriebener Formalismus ist zu vermeiden. Das Versicherungsvertragsgesetz verfügt bereits über eine umfassende vorvertragliche Informationspflicht der Versicherer. Eine Prospektpflicht im engeren Sinne ist für Versicherungsprodukte deshalb nicht angezeigt.

##### **4.3 Einheitliche Verhaltensregeln und Transparenz am Point of Sale**

- Eine Pflicht zur Vornahme von Eignungs- oder Angemessenheitsprüfungen am Point of Sale ist prüfungswert. Der Abschluss von Geschäften „Execution only“ (d.h. der Kunde will gar keine Beratung) muss aber explizit davon ausgenommen sein.
- Am Point of Sale soll Klarheit darüber herrschen, ob der Finanzdienstleister als Anbieter von Finanzprodukten (push-side) oder als Berater des Kunden (pull-side) auftritt. In einer Bank ist eine Differenzierung jedoch nicht immer einfach, da das Unternehmen oft sowohl als Produzent von Finanzinstrumenten als auch als Verkäufer und Berater agiert. Dies erlaubt Synergien und kann die Effizienz steigern. Wenn ein Kunde dies nicht zu akzeptieren bereit ist, steht es ihm frei, einen spezialisierten Vermögensverwalter zu kontaktieren und diesen direkt für seine Leistungen zu entgelten.
- Eine Pflicht, Details der Preisgestaltung oder gar Vertriebsvergütungen offen zu legen, lehnen wir ab. Es gibt keine einzige Branche, bei welcher der Verkäufer gesetzlich verpflichtet ist, seine interne Kosten- und Ertragsstruktur dem Käufer bekannt zu geben. Wir befürworten jedoch, dass offen gelegt wird, was ein Produkt kostet und worin dessen Risiken bestehen. Dabei darf ein Allgemeinwissen vorausgesetzt werden: Etwa, dass der Kunde weiss, dass ein höherer Zins auch ein höheres Risiko reflektiert oder, dass Kurse von Aktien und Währungen schwanken. Was ein Kunde jedoch nicht immer wissen kann ist, – gerade bei strukturierten Produkten – welcher Risikoart ein Produkt ausgesetzt ist. Hier ist eine konzentrierte und kondensierte Information wichtig. Eine auf das Wesentliche ausgerichtete Information ist produktiver als eine Überfülle an Detail-Informationen. Grundsätzlich gilt aber auch hier, dass kein Kunde ein Produkt zu kaufen gezwungen ist, das er nicht versteht.

Eine über bestehende Praxis und Regelungen hinausgehende generelle Pflicht der Finanzdienstleister zur Information über die Steuerfolgen der von ihnen vertriebenen Produkte lehnen wir ebenfalls ab.

- Erweiterte Dokumentationspflichten: Wie die FINMA erachten auch wir die gesetzliche Statuierung einer eigentlichen Protokollpflicht als wenig tauglich, um die Kunden in effektiver Weise vor Beweisschwierigkeiten zu schützen. Der Objektivität von Tonbandaufnahmen steht die Schwierigkeit ihrer praktischen Handhabung gegenüber. Letztlich bringt es auch den Kundinnen und Kunden wesentlich mehr, wenn die Intermediäre zur Erfüllung ihrer Verhaltenspflichten proaktiv angehalten, als wenn sie nachträglich möglichst objektiv, aber mit unverhältnismässigem Aufwand kontrolliert werden.

#### 4.4 Verstärkte Regulierung des grenzüberschreitenden Vertriebs von ausländischen Finanzprodukten in der Schweiz

Eine Regulierung des grenzüberschreitenden Vertriebs von ausländischen Produkten in der Schweiz erscheint uns auch im Sinne der Wettbewerbsgleichheit mit ausländischen Finanzplätzen und als künftiger Verhandlungsgegenstand prüfenswert. Allerdings wäre auch die praktische Durchsetzbarkeit einer solchen Regelung in die Abwägung einzubeziehen.

#### 4.5 Produktneutrale Aufteilung der Kundschaft in Segmente

Die Kundschaft am Point of Sale in Segmente aufzuteilen, kann sinnvoll sein. Eine Aufteilung sollte allerdings genug Differenzierungsmöglichkeiten und auch eine Wahlmöglichkeit der Kunden hinsichtlich der Betreuungsintensität („opt in“ oder „opt out“) bieten.

#### 4.6 Mystery-Shopping

„Schnüffelmethode“ – im Vertriebsbericht „Mystery Shopping“ genannt – ohne gesetzliche Grundlage einzuführen ist absurd. Solch verdeckte Ermittlungen gelten im Strafprozessrecht als Zwangsmassnahmen, die tief in das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen eingreifen. Nach Art. 286 StPO sind verdeckte Ermittlungen nur bei schweren Delikten und durch Mitarbeitende der Polizei zulässig. Solche Massnahmen sprengen die Aufsichtstätigkeit. Keinesfalls hat die FINMA aus ihrer Aufsichtsaufgabe bereits die Kompetenzen zum „Mystery Shopping“. Es wäre jedoch unverhältnismässig, diese Möglichkeit einzuführen.

Auch die zivilrechtlichen Gesetzgebungsvorschläge der FINMA lehnen wir ab (Beweislastumkehr, Rücktritts- und Kündigungsrecht, AGB-Überprüfung). Diese Vorschläge sind aus rechtssystematischer Sicht äusserst problematisch und sprengen den aufsichtsrechtlichen Rahmen des Vertriebsberichts.

#### 4.7 Sammelklagen

economiesuisse ist gegen die Einführung von Sammelklagen. Die Auswüchse in den USA sind bekannt und es besteht keine Gewähr, dass diese bei einer Einführung in Europa und der Schweiz verhindert werden können. Sie sind dem schweizerischen Rechtssystem fremd. Die bestehenden Instrumente der Streitgenossenschaft und Klagevereinigung genügen aus unserer Sicht, um Klagen zu bündeln. Auch eine zusätzliche Regelung zur Reduktion der Verfahrenskosten für Privatkunden in zivilrechtlichen Streitigkeiten ist nicht angezeigt. Die neue ZPO ermöglicht bereits eine Flexibilität bei der Kostenregelung.

#### 4.8 Entscheidbefugte Streitschlichtungsstelle (Ombudsstelle)

In der Praxis haben sich die branchenweise organisierten Ombudsstellen bewährt. Grund für eine gesetzgeberische Intervention gibt es deshalb nicht. Dem Ombudsmann eine Entscheidkompetenz einzuräumen widerspricht dem Grundgedanken des Ombudsmanns, der als neutrale Person Konfliktparteien auf dem Weg zu einer flexiblen Lösung begleitet. Die erfolgreiche Vermittlungstätigkeit besteht

gerade darin, dass es den Parteien überlassen ist, zu welcher – auch unkonventionellen – Lösung sie sich durchringen. Davon abgesehen würde die Schaffung einer Entscheidungskompetenz den Ombudsman zwangsläufig an ein strengeres Verfahren binden und damit Kosten wie Zeitaufwand erhöhen.

#### 4.9 Neues Finanzdienstleistungsgesetz

Die Frage nach der Notwendigkeit eines sektorübergreifenden Finanzdienstleistungsgesetzes, wird von unseren Mitgliedern unterschiedlich beantwortet. Aufgrund der Breite und Unterschiedlichkeit der angebotenen Finanzprodukte mag eine sektorspezifische Regulierung zielführender sein, als ein finanzmarktübergreifendes Gesetz. Für die Versicherungsbranche zum Beispiel bestehen bereits weitgehende Regulierungen. Ein Bedarf für zusätzliche, finanzmarktübergreifende Regeln für den Vertrieb von Versicherungsprodukten besteht nicht.

Für Änderungen wie die Einführung einer Aufsicht über die Vermögensverwalter und Anpassungen an die MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) sind jedoch gesetzliche Grundlagen erforderlich. Diese Anpassungen können in einer gezielten Revision der bestehenden Gesetze (z.B. im BankG, BEHG und KAG) und den dazu gehörigen Verordnungen angegangen werden. Das Gleiche gilt für die Vereinheitlichung der Verhaltensregeln am Point of Sale wie auch für die Schaffung einer angemessenen Vermögensverwalteraufsicht. Sie wären auf beiden Wegen möglich.

## 5 Fazit

**Der „FINMA-Vertriebsbericht 2010“ zeigt eine differenzierte Gesamtschau und eignet sich als Grundlage für die weiteren Diskussionen. Wir teilen aber die Problemschilderung in der vorliegenden Form nicht. So erachten wir insbesondere das behauptete „erhebliche Informationsgefälle und Kräfteungleichgewicht zwischen Finanzdienstleistern und Privatkunden“ allenfalls in spezifischen Situationen nicht aber als grundsätzlich gegeben. Die von der FINMA vorgestellten Handlungsoptionen zur Erhöhung des Schutzes von Privatkunden und die Vorschläge zu Massnahmen und Policy müssen überarbeitet und entschlackt werden. Sie sind den Bedürfnissen der Praxis anzupassen und zwar in Absprache und unter Mitwirkung der Wirtschaft. Es braucht eine kritische Hinterfragung der Notwendigkeit im Einzelfall und eine Kosten/Nutzen-Analyse aus einer Gesamtschau. Die Darlegung von Optionen allein genügt nicht.**

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen. Für die weiteren Aktivitäten stehen wir Ihnen mit unseren Experten im Sinne des erwarteten Einbezugs zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Thomas Pletscher  
Mitglied der Geschäftsleitung

Sandra Spieser  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin