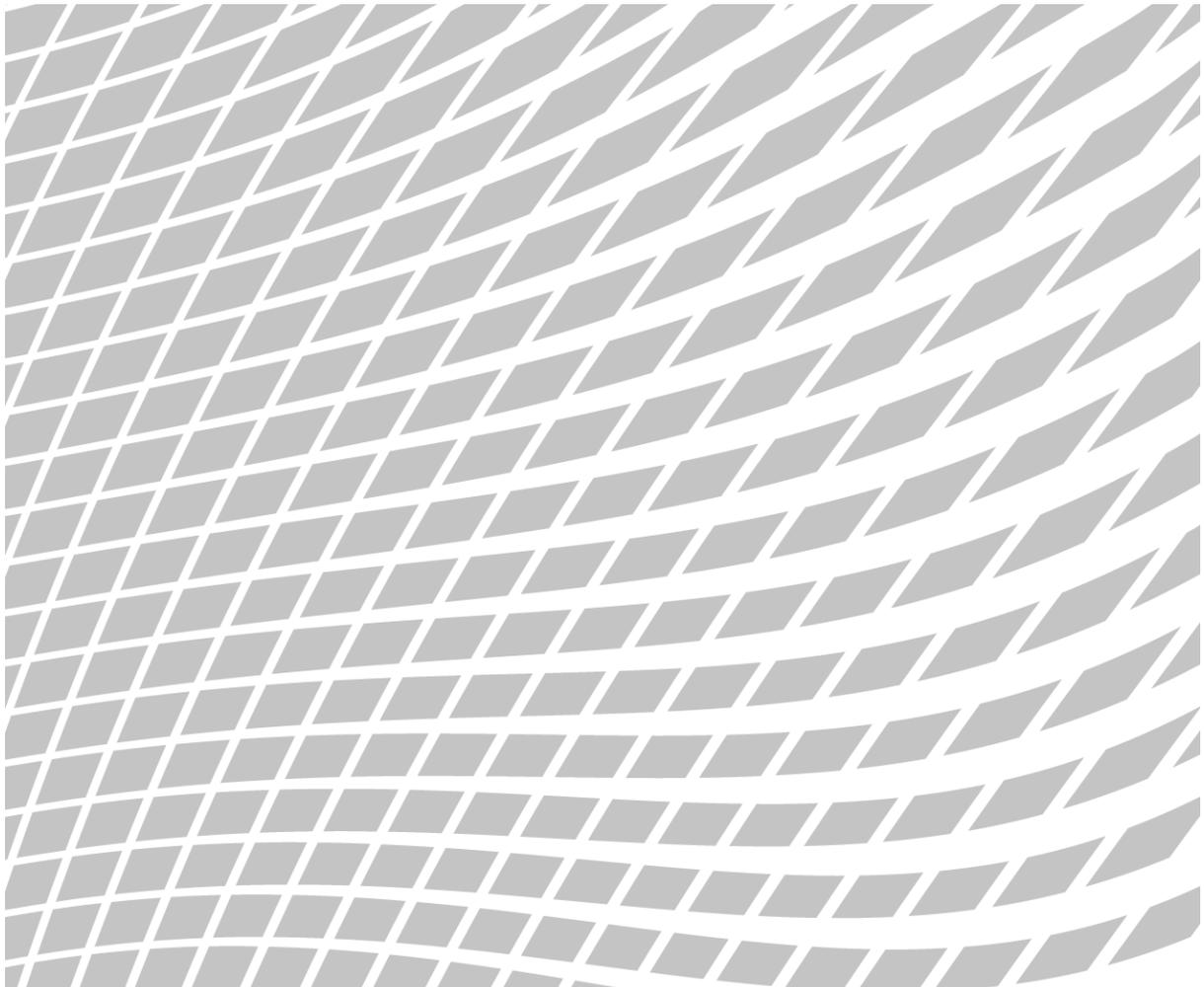


24. Februar 2012

Regulierung der Produktion und des Vertriebs von Finanzprodukten an Privatkunden

Bericht über die Anhörung vom 10. November 2010 bis 2. Mai 2011 zum „FINMA-Vertriebsbericht“ vom Oktober 2010 („Anhörungsbericht Vertriebsregeln“)



Kernpunkte

Im Projekt „Vertriebsregeln“ untersuchte die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA sektorübergreifend und unter Berücksichtigung internationaler und ausländischer Rechtsentwicklungen, ob die bestehenden Produkte-, Verhaltens- und Vertriebsregeln die Kunden ausreichend schützen. Die Ergebnisse ihres Projekts fasste sie in einem Diskussionspapier zusammen und eröffnete dazu am 10. November 2010 eine öffentliche Anhörung, die bis zum 2. Mai 2011 dauerte.

Zu ihrem Diskussionspapier gingen rund vierzig Stellungnahmen bei der FINMA ein von Interessen- und Fachverbänden der Branche, Beaufsichtigten, Konsumentenverbänden, Anwaltskanzleien, Behörden und Ombudsstellen.

- **Produktregeln:** Diese wurden überwiegend befürwortet. So stand eine Vielzahl der Stellungnahmen der Vereinheitlichung der geltenden Prospektpflichten für Anlageprodukte positiv gegenüber oder erachtete den Vorschlag zumindest für prüfenswert. Auch die von der FINMA postulierte Einführung einer einfachen und übersichtlichen Produktebeschreibung für zusammengesetzte Finanzprodukte fand Unterstützung. Mehrheitlich abgelehnt wurde hingegen die auch von der FINMA verworfene Möglichkeit, die bestehenden Produktbewilligungspflichten auszudehnen oder die Produktpalette durch aufsichtsrechtliche Vorgaben zu beeinflussen.
- **Verhaltensregeln:** Die Stossrichtung einer künftigen Regulierung soll auf das weltweite und europäische Umfeld abgestimmt werden, insbesondere die Revision der MiFID. Dennoch unterstützte die Mehrheit der Angehörten die Haltung der FINMA, dass eine ungeprüfte Übernahme des europäischen Rechts nicht erstrebenswert sei. Als sinnvoll erachtet wurden dagegen Vorschriften wie die produktneutrale Kundensegmentierung oder Verhaltens- und Organisationsregeln am Point of Sale. Befürwortet wurde vor allem der Vorschlag einer Eignungs- bzw. Angemessenheitsprüfung zur Konkretisierung der unterschiedlichen Leistungspflichten am Point of Sale. Trotz einzelnen Vorbehalten fand die von der FINMA propagierte verstärkte Transparenz über Leistungen und Kosten mehrheitlich Zuspruch. Umstritten waren der Vorschlag der FINMA zu einer konsequenten Offenlegung von Interessenkonflikten und von Vergütungen Dritter sowie die Frage der Dokumentationspflichten.
- **Aufsichtsfragen:** Wegen des Kundenschutzes und wegen der Wettbewerbsgleichheit soll der grenzüberschreitende Vertrieb von ausländischen Finanzprodukten in die Schweiz kohärent reguliert werden. Abgelehnt wurde dagegen ein zwingendes Reziprozitätserfordernis betreffend Marktzugang. Einzelne Anhörungsteilnehmer befürworteten den Vorschlag einer Registrierungspflicht und die Einführung von Verhaltensregeln für nicht prudentiell beaufsichtigte Finanzdienstleister. Andere Teilnehmer wiederum sprachen sich für eine Bewilligungspflicht und eine dauernde prudentielle Aufsicht zumindest über externe Vermögensverwalter aus – samt klarer Bezeichnungen.
- **Rechtsdurchsetzung:** Ein Ombudsstellenobligatorium wurde in der Regel befürwortet, eine Entscheidungskompetenz der Ombudsstellen dagegen abgelehnt. Namentlich die bestehenden Ombudsstellen selbst betrachteten sich lediglich als Vermittler und sahen ihre vorhandenen informellen Möglichkeiten im Falle der Einführung einer Entscheidungskompetenz massiv gefährdet. Überwiegend auf Ablehnung stiessen schliesslich zivilprozessuale Handlungsoptionen (z.B. die Einführung von Sammelklagen) und die Durchführung von Kunden-Ausbildungsprogrammen.

- **Umsetzung:** Die Mehrheit der Stellungnehmenden äusserte sich negativ zum „Mystery-Shopping“ bei beaufsichtigten Marktteilnehmern. Auch die Einführung einer Verordnung zu Verhaltenspflichten im Effektenhandel und beim Vertrieb von Kollektivanlagen stiess auf wenig Zustimmung. Einig waren sich die meisten Interessengruppen, dass eine umfassende und kohärente Regulierung der angesprochenen Problemfelder nur auf Gesetzesstufe umgesetzt werden kann.

Wie sie die Reaktionen beurteilt und wie sie das weitere Vorgehen sieht, hält die FINMA in einem separaten, ebenfalls auf ihrer Internet-Seite publizierten Positionspapier vom Februar 2012 fest. Darin unterbreitet die FINMA konkrete Policy-Vorschläge zur Verbesserung des Kundenschutzes im Schweizer Recht.

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	2
Inhaltsverzeichnis	4
1 Einleitung.....	6
2 Eingegangene Stellungnahmen	6
3 Weitere Reaktionen.....	8
4 Entwicklungen.....	8
5 Reaktionen zum Diskussionspapier allgemein.....	9
6 Reaktionen zu den skizzierten Problemfeldern	9
7 Reaktionen zu den skizzierten Handlungsoptionen	11
7.1 Kundensegmentierung	11
7.2 Ombudsstellenobligatorium.....	12
7.3 Produkteregeln	13
a) Ausdehnung der Prospekt- und Informationspflichten	14
b) Bewilligungspflicht für Produkte.....	16
c) Beeinflussung der Produktpalette.....	17
7.4 Verhaltensregeln am Point of Sale.....	17
a) Eignungs- oder Angemessenheitsprüfung am Point of Sale.....	18
b) Erhöhte Aufklärungspflichten vor Vertragsschluss.....	18
c) Klare Informationen über den Dienstleister und dessen Leistungen...	19
d) Aufdecken von Interessenkonflikten.....	19
e) Vertiefte Aufklärung über Produkte und Anlagestrategien	20

f)	Erhöhte Kostentransparenz	20
g)	Erweiterte Dokumentationspflichten	21
7.5	Kohärenter Ansatz zur Aufsicht über Finanzdienstleister	22
a)	Registrierungspflicht mit punktueller Überprüfung	22
b)	Klare Bezeichnungen.....	23
c)	Bewilligungspflicht mit dauernder Aufsicht durch die FINMA oder eine Selbstregulierungs- oder Branchenorganisation	23
7.6	Durchsetzung von Ansprüchen	24
a)	Beweislastumkehr im Streitfall.....	24
b)	Rücktritts- und Kündigungsrecht	24
c)	Inhaltskontrolle von Formularverträgen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen.....	25
d)	Kostengünstige Gerichtsverfahren	25
e)	Sammelklagen	25
7.7	Mehr Kohärenz in der Regulierung des grenzüberschreitenden Vertriebs von ausländischen Finanzprodukten in die Schweiz	26
a)	Produkteneutraler Regulierungsansatz	26
b)	Einführung zwingender Reziprozitätserfordernisse	27
7.8	Orientierung an oder Übernahme der EU-Vertriebs- und Produkteregeln.....	27
7.9	Verstärkte Kundenausbildung	28
8	Reaktionen zur skizzierten Umsetzung	28
8.1	Aufsichtsrechtliche Massnahmen.....	29
8.2	Kurzfristige Regulierung	30
8.3	Langfristige Regulierung	30
9	Beurteilung der Reaktionen durch die FINMA / Weiteres Vorgehen	31

1 Einleitung

Im Projekt „Vertriebsregeln“ untersuchte die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA sektorübergreifend und unter Berücksichtigung internationaler und ausländischer Rechtsentwicklungen, ob die bestehenden Produkte-, Verhaltens- und Vertriebsregeln die Kunden ausreichend schützen. Insbesondere prüfte sie, ob allfällige Unterschiede in der Regulierung verschiedener Produkttypen oder Dienstleistungen gerechtfertigt sind und ob ein Regulierungsbedarf besteht.

Die Ergebnisse ihres Projekts fasste sie in einem Diskussionspapier („FINMA-Vertriebsbericht“) zusammen und eröffnete dazu am 10. November 2010 eine öffentliche Anhörung. Ziel war es, eine breite öffentliche Diskussion über die Zukunft der schweizerischen Vertriebs- und Produkteregulierung zu initiieren. Entsprechend lud die FINMA nicht nur die Finanzdienstleister, sondern explizit auch deren Kunden sowie Vertreter der Wissenschaft ein, sich zu äussern. Die Anhörungsfrist endete am 2. Mai 2011.

2 Eingegangene Stellungnahmen

Folgende schriftlichen Stellungnahmen gingen bei der FINMA ein und sind auf ihrer Internet-Seite aufgeschaltet (in alphabetischer Reihenfolge):

- Advokatur Fischer & Partner (AFP)
- Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung (ATE)
- Association des Banquiers Privés Suisses (ABPS)
- Baechler, Yves Michel
- Bär & Karrer Rechtsanwälte (BKR)
- Banque Privée Edmond de Rothschild (BPER)
- Barclays Capital Group (BCG)
- CARDIF Versicherungen
- Carnegie Fund Services (CFS)
- Clopath, Gion
- Economiesuisse
- Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK)
- Fédération romande des consommateurs (FRC)
- FINDLING GmbH
- Greenpeace
- La Roche Banquiers (LRB)
- Lenz & Staehelin Avocats (LSA)

- MME Partners
- OAD FCT
- Ombudsman der Privatversicherung und der SUVA
- Ombudsman Krankenversicherung
- Schweizer Verband Unabhängiger Effekthändler (SVUE)
- Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)
- Schweizerischer Bankenombudsman
- Schweizerischer Verband für Strukturierte Produkte (SVSP)
- Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)
- SIX Group
- Stiftung für Konsumentenschutz (SKS)
- Sustainable Finance Geneva (SFG)
- Swiss CFA Society (SCFAS)
- Swiss Funds Association (SFA)
- Treuhand-Kammer (TK)
- UBS AG
- U.S. Chamber Institute for Legal Reform
- Verband der Auslandsbanken in der Schweiz (VAS)
- Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB)
- Verband Schweizerischer Vermögensverwalter (VSV)
- Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen (VQF)
- Werder Viganò Anwälte (WVA)
- WWF Bildungszentrum

Die FINMA erhielt zudem mehrere Eingaben geschädigter Privatpersonen, deren Ausführungen bei der Auswertung berücksichtigt sind, auf deren Veröffentlichung aber aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes verzichtet wird.

Keine Stellung bezogen die politischen Parteien. Allerdings bildeten das Projekt und der Bericht der FINMA Gegenstand verschiedener parlamentarischer Geschäfte.¹

¹ Insbesondere Motionen 10.3304, 10.3397 und 11.3716, Anfrage 11.1014 sowie Interpellation 11.3126.

3 Weitere Reaktionen

Da die FINMA mit ihren Diskussionsvorschlägen bewusst auch Vertreter der Wissenschaft ansprechen wollte, lud sie im Februar 2011 mehrere Professorinnen und Professoren zu einem Workshop ein, um sich mit ihnen zu den von ihr skizzierten Handlungsoptionen auszutauschen. Aus diesem Austausch gingen einzelne wissenschaftliche Beiträge in Fachzeitschriften hervor, sowohl zum gesamten Bericht,² als auch zu spezifischen Sachthemen.³

Weiter hielt die FINMA mit vier Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftern interne Veranstaltungen zu sie interessierenden Fragen ab, insbesondere betreffend Mystery-Shopping und Streiterledigung.

4 Entwicklungen

Am 29. Juni 2011 beschloss der Bundesrat auf den 15. Juli 2011 die Einführung einer standardisierten Produktebeschreibung (Key Information Document, KID) in der Schweiz im Rahmen einer Änderung der *Kollektivanlagenverordnung*. Einerseits soll dadurch der Anlegerschutz verbessert und andererseits der Fondsvertrieb in der Schweiz erleichtert werden. Unter Beachtung der Übergangsfristen ist sowohl für ausländische Kollektivanlagen, welche in oder von der Schweiz aus öffentlich vertrieben werden, wie auch für schweizerische Kollektivanlagen der Art „Effektenfonds“ und „Übrige Fonds für traditionelle Anlagen“ nur ein KID zu erstellen. Für den Fondsvertrieb in oder von der Schweiz aus ist dies insofern vorteilhaft, als nicht zusätzlich zum KID ein vereinfachter Prospekt für die Schweizer Anleger erstellt werden muss.

Im Juli 2011 eröffnete der Bundesrat zudem eine Vernehmlassung zur Teilrevision des *Kollektivanlagengesetzes*. Die Vorschriften des Gesetzes betreffend Verwaltung, Verwahrung und Vertrieb von Kollektivanlagen sollen an die neuen internationalen Standards angeglichen werden. Dadurch würden der Anlegerschutz sowie die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Finanzmarktdienstleister verbessert. In der vorgesehenen Teilrevision wird die Aufsicht auf sämtliche Vermögensverwalter von schweizerischen und ausländischen Kollektivanlagen ausgedehnt. Gleichzeitig werden die Anforderungen an die Verwahrstelle erhöht und die Vorschriften über den Vertrieb an qualifizierte Anleger und Publikumsanleger verstärkt. Für die Schweizer Finanzmarktdienstleister und deren Produkte soll dadurch der Zugang zu den europäischen Finanzmärkten sichergestellt werden. Zudem soll die Zuwanderung ausländischer Marktteilnehmer, die sich keiner Regulierung unterstellen wollen, verhindert werden.

² Contratto, Franca: FINMA-Vertriebsbericht 2010 – ein Hoffnungsschimmer am Horizont für die Anleger, in: Jusletter vom 2. Mai 2011.

³ Emmenegger, Susan: Verhaltensregeln am Point of Sale – Anlegerschutz an der Schnittstelle zum Kunden, in: Schweizerische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (SZW) 2011 S. 278–282; Nobel, Peter / Sauerwein, Nina: Die verfahrensrechtlichen Aspekte des FINMA-Vertriebsberichts 2010, in: SZW 2011 S. 283–292; Thévenoz, Luc: Une meilleure information des investisseurs privés, in: SZW 2011 S. 271–277.

Nachdem das Parlament im März 2010 die Strukturreform in der *Beruflichen Vorsorge* beschlossen hatte, verabschiedete der Bundesrat im Juni 2011 die Umsetzungsbestimmungen. Ab 1. Januar 2014 dürfen mit der Anlage und Verwaltung des Vorsorgevermögens als Externe nur noch prudenziell durch die FINMA Beaufichtigte betraut werden (wobei die Oberaufsichtskommission auch Andere als befähigt erklären kann). Daneben wurden bereits auf den 1. August 2011 Ausführungsbestimmungen u.a. zur Integrität und Loyalität der Verantwortlichen, betreffend Interessenkonflikte und zur Ablieferung von Vermögensvorteilen in Kraft gesetzt. So besteht eine Pflicht, allfällige (zusätzliche) Vergütungen Dritter der Vorsorgeeinrichtung abzuliefern, soweit ihre Art und Höhe nicht in einer schriftlichen Vereinbarung mit der Vorsorgeeinrichtung eindeutig bestimmt und festgehalten sind.

Im September 2011 publizierte der Bundesrat seine Botschaft an das Parlament samt eines Entwurfs zur Totalrevision des *Versicherungsvertragsgesetzes*. Im Versicherungsvertragsrecht sollen zwischen den Vertragsparteien gleich lange Spiesse geschaffen werden, indem etwa mit erweiterten vorvertraglichen und vertraglichen Informationspflichten grössere Transparenz geschaffen würde. Während den Versicherungsmaklern eine Offenlegungspflicht über Vergütungen Dritter auferlegt werden soll, ist für die Versicherungsagenten analoges nicht vorgesehen.

5 Reaktionen zum Diskussionspapier allgemein

Das Diskussionspapier mit seiner umfassenden Darstellung wurde sowohl in den Medien als auch in den erhaltenen Stellungnahmen breit und positiv gewürdigt. Es widerspiegeln in lobenswerter Weise die Aufgabe des Anlegerschutzes als zentrale Aufgabe der FINMA, biete eine sehr gute Problemschilderung und gehe korrekterweise von einem kurz-, einem mittel- und einem langfristigen Lösungsansatz aus (AFP). Der Lösungsansatz setze sich richtigerweise nicht aus isolierten Einzelmassnahmen zusammen, sondern bilde ein auf sich abgestimmtes bzw. harmonisiertes Massnahmenpaket, das die wichtigsten Akteure und Glieder in der Wertschöpfungskette erfasse (FINDLING). Ebenso begrüsst ABPS, BPER, Economiesuisse, SBVg, SVV, VSKB und VSV die ganzheitliche Sicht und die Diskussionsgrundlage der FINMA, wenngleich sie sich eine stärkere Auseinandersetzung mit den Folgekosten allfälliger neuer Regulierungen wünschten (und die SBVg der Analyse der FINMA nicht „in allen Teilen“ zustimmen wollte).

6 Reaktionen zu den skizzierten Problemfeldern

Seitens der *Anbieter* wurde teilweise festgehalten, dass es für Fachleute bisweilen sehr aufwändig sei, die verschiedenen Finanzprodukte zu verstehen, und es wurde die Einschätzung der FINMA geteilt, dass es für private Anleger sehr oft schwierig sei, an die relevanten Informationen zu gelangen (LRB). Diesbezüglich verwies der SVSP auf die von ihm entwickelte einheitliche Kategorisierung der strukturierten Produkte, wobei die auf seiner Internet-Seite befindlichen Basisinformationen zu den einzelnen Produktkategorien den Anlegern Aufschluss über die Funktionsweise und die Risiken der Produkte gäben.

Zu den Auswirkungen der Probleme und Mängel des geltenden Rechts für die Kunden fanden LRB, UBS, VAS und VSKB, es könne nicht Aufgabe der FINMA sein, den beaufsichtigten Banken eine Verantwortung zu übertragen, die eigentlich der Kunde zu tragen habe. Der SVSP verwahrte sich gegen einen allfälligen Vorhalt, die Anbieter von Strukturierten Produkten nützten das Informationsgefälle oder die Gutgläubigkeit von Anlegern aus. Ebenso meinten Economiesuisse und SBVg, es sei eine Überzeichnung, dass gemeinhin ein Informationsgefälle zwischen den Finanzdienstleistern und ihrer Kundschaft bestehe, das überdies von den Banken missbraucht werde. Dies treffe nur in gewissen Fällen bzw. spezifischen Situationen zu. Dagegen teilte die SFA die Meinung der FINMA, dass im Vertrieb von Finanzprodukten Problemfelder bestehen. Für die SCFAS war es unbestritten, dass die Komplexität der Produkte dazu geführt habe, dass viele Kunden Risiken eingegangen seien, die sie – hätten sie über das notwendige Verständnis verfügt – nicht eingegangen wären, und ein zu hohes Vertrauen in ihren Berater gesetzt hatten,⁴ der sich oft selber nicht aller Aspekte eines Produktes bewusst war. Laut CFS sei seit längerer Zeit bekannt, dass gewisse Finanzdienstleister immer wieder versuchen würden, ihr Betätigungsfeld durch grosszügige Interpretation der geltenden Regulierung so weit wie möglich zu ihren Gunsten auszuweiten. Die SCFAS sah gerade in der Gier, welche schlussendlich seitens der anderen Marktteilnehmer ausgenutzt werde, ein Problem. Dazu komme gemäss VSKB eine verzerrte Wahrnehmung der eigenen Risikotragfähigkeit. Für den VSV lag das Problem des Informationsgefälles weniger an ungenügenden Transparenzvorgaben über komplexere Finanzprodukte als im „Zuviel“ der meist standardisiert und für alle Privatanleger (ungeachtet der individuellen Situation) in gleicherweise und Form abgegebenen Informationen. Im übrigen hätten bisher die Verhaltensregeln beim Vertrieb von Finanzprodukten (insb. in der traditionellen Bankenaufsicht) nur ungenügende Beachtung gefunden.

Auf Seiten der *Kunden* bzw. ihrer Interessenvertreter wurde der Wissensvorsprung gegenüber durchschnittlichen Kunden betont (Y.M. Baechler) und dass Banken den Kunden alle möglichen Risiken tragen lassen würden, die eigentlich in die Sphäre der Bank gehörten (WVA). Auch sei festzuhalten, dass vermehrt Verkäufer eingesetzt würden, die anhand vorgefertigter Instruktionsmanuale den Kunden bestimmte Produkte zu verkaufen hätten, ohne die Bedürfnisse und Ziele der Kunden überhaupt prüfen zu können, geschweige denn zu wollen (AFP).

Dem Bankenombudsman zeigten sich das von der FINMA beobachtete Kräfteungleichgewicht zwischen Finanzdienstleistern und Privatkunden und die zum Teil wegen Verkaufsdruck entstehenden Interessenkonflikte bereits anlässlich früherer Börseneinbrüche. Sie hätten sich aber in der aktuellen Finanzkrise in nie gesehenem Ausmass im Zusammenhang mit dem Verkauf neu aufgekommener, als sicher bezeichneter Produkte an extrem risikoaverse, völlig unerfahrene und ihrem "Berater" blind vertrauende Kunden manifestiert. Auf den erst im Juli 2011 publizierten Jahresbericht des Bankenombudsman für das Jahr 2010 machte die EKK aufmerksam. Der Ombudsman der Privatversicherung und der SUVA verwies auf frühere Jahresberichte, in denen er darüber informiert habe, dass beim Abschluss von Lebensversicherungspolice die Risikofähigkeit und -bereitschaft von Kunden zum Teil unzureichend abgeklärt worden sei. Auf Grund seiner Erfahrungen könne er die entsprechende Feststellung der FINMA bestätigen.

⁴ Dies zeigen auch die Resultate einer im November 2010 publizierten Untersuchung bei 8'000 Kunden in sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Union: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/final_report_en.pdf.

7 Reaktionen zu den skizzierten Handlungsoptionen

Aufbau und Überschriften dieses Kapitels folgen jenen in Kapitel 7 des Diskussionspapiers:

7.1 Kundensegmentierung

Eine produktneutrale Kundensegmentierung wurde als sinnvoll erachtet.

Die Einführung einer kohärenten Kundensegmentierung wurde durch die Mehrzahl der Diskussions Teilnehmer befürwortet. Begrüsst wurde insbesondere die durch die FINMA vorgeschlagene Einführung eines Opting-in für Privatkunden bzw. der Möglichkeit für qualifizierte Anleger, sich als nicht professionelle Kunden einstufen zu lassen (Opting-out). Einige Stellungnahmen wiesen – wie bereits der FINMA-Vertriebsbericht – darauf hin, dass die Kundensegmentierung die Erstellung eines individuellen Kunden- bzw. Risikoprofils für einen bestimmten Kunden nicht ersetzen könne. Der VAS machte darauf aufmerksam, dass neben der Kundensegmentierung auch das Vertragsverhältnis am Point of Sale zu untersuchen sei (dazu ausführlich Abschnitt 7.4). MME Partners erörterten die bestehenden und geplanten Bestimmungen des Versicherungsvertragsgesetzes, die eine Kundensegmentierung vorsehen.

Mehrere Teilnehmer wiesen darauf hin, dass eine regulatorische Einführung von Kundensegmentierungsvorschriften klare Einteilungskriterien festhalten müsse und die entsprechenden europäischen Vorgaben zu berücksichtigen habe. Eine Vielzahl der Befürworter einer Kundensegmentierung begrüßte den Vorschlag der FINMA, eine Schweizer Kundensegmentierung eng an die EU-Standards anzulehnen. Insbesondere der VSV betonte, dass die EU-Standards über die Wohnsitz-Zuständigkeit des Lugano-Übereinkommens zunehmend zum „faktischen Standard für Schweizer Finanzdienstleister“ würden. Die UBS unterstützte ebenfalls eine Annäherung an die europäischen Standards. Zudem hielt sie fest, dass schweizerische und ausländische Kunden nicht unterschiedlich behandelt werden sollten und ein „gold plating“ in der Schweiz abzulehnen sei. CFS, der VSKB sowie weitere Teilnehmer hielten fest, dass bei der Kundensegmentierung primär auf die Kenntnisse und Erfahrungen des Kunden abzustellen sei und nicht ausschliesslich auf das Vermögen.

Einige Teilnehmer schlugen jedoch auch eine von den EU-Vorschriften abweichende Segmentierung vor. So unterbreitete der VAS einen Segmentierungsvorschlag, wonach Retailkunden in sog. Sparer im engeren Sinne und Anlagekunden einzuteilen wären. Auch BKR erachteten ein Abweichen von den europäischen Vorschriften zu Gunsten einer pragmatischeren Lösung für denkbar, wobei jedoch die Einhaltung der MiFID-Vorschriften auch gemäss der schweizerischen Regulierung stets ausreichend sein solle. Der SVSP wollte an der bestehenden Segmentierung für Kollektivanlagen und Strukturierte Produkte festhalten und erachtete deren Anwendung auch auf andere Produkte für prüfenswert. Der SVUE regte ebenfalls an, sich an der geltenden Segmentierung nach Art. 10 des Kollektivanlagengesetzes zu orientieren. Anleger gemäss Art. 10 Abs. 3 Bst. f des Gesetzes wären jedoch nicht mehr als qualifizierte Anleger zu behandeln. Der Bankenombudsman schlug vor, dass die Hauptsegmentierung zwischen Beratungs- und Vermögensverwaltungskunden einerseits und Execution-only-Kunden andererseits zu erfolgen habe. Eine weitere Differenzierung der ersten Gruppe sei den Finanzdienstleistern selbst zu überlassen. Diese dürften aber nicht davon ausgehen, dass Kleinanleger generell risikoavers

seien. Die SFA regte an, dass die Anforderungen an die Genehmigungspflicht von Anlagefonds für institutionelle Anleger gelockert werden sollten. Die TK wies darauf hin, dass oft auch professionellen Kunden das notwendige Verständnis für komplexe Finanzprodukte fehle. Der VSKB begrüßte zwar längerfristig eine Annäherung an die MiFID, lehnte aber eine umfassende Segmentierung gemäss den europäischen Vorschriften ab und wollte auch keine Anlagevorschriften für bestimmte Kundensegmente einführen. Die EKK riet auf Grund des tiefen Kenntnisstandes der Kunden von der Einführung von Wahlmöglichkeiten ab.

7.2 Ombudsstellenobligatorium

Ein Ombudsstellenobligatorium wurde in der Regel befürwortet, eine Entscheidungskompetenz der Ombudsstellen dagegen abgelehnt. Namentlich die bestehenden Ombudsstellen selbst betrachteten sich lediglich als Vermittler und sahen ihre vorhandenen informellen Möglichkeiten im Falle der Einführung einer Entscheidungskompetenz massiv gefährdet.

Der Bankenombudsman sah keinen Anlass, die eigene Institution grundlegend zu ändern, und lehnte insbesondere eine einzige, für die gesamte Finanzbranche zuständige Ombudsstelle ab. Im Lichte „betrieblicher Bedürfnisse“ sei auch eine Dezentralisierung durch Aussenstellen abzulehnen, weil der persönliche interne Austausch auf diese Weise nur schwer umsetzbar sei. Der Bankenombudsman lehnte für sich ebenfalls die Kompetenz ab, Fälle verbindlich zu entscheiden, da die Aufgabe des Schlichters nicht mit derjenigen des Richters zu vereinbaren sei. Ohne eine Entscheidungskompetenz würden die Banken wie auch die Kunden offener mit ihm kommunizieren, und es werde dadurch verhindert, dass das Ombudsverfahren zu einem Prozess „light“ mutiere mit einer entsprechend notwendigen Formalisierung des Verfahrens. Der Bankenombudsman schlug hingegen verschiedene andere Mittel vor, um auf potentiell unkooperative Banken bzw. Finanzdienstleister einzuwirken: darunter „Moral Suasion“, das sog. „Naming and Shaming“ oder ein „kostenloser“ Weiterzug an ein Gericht für denjenigen Kunden, dessen Bank den Empfehlungen des Ombudsman nicht folge. Einem kollektiven Streiterledigungsmechanismus stand der Bankenombudsman eher kritisch gegenüber und erachtete dessen Anwendungsfeld eher als gering. Letztlich habe sich auch das aktuelle Finanzierungsmodell bewährt und bedürfe keiner Ergänzung oder Erneuerung.

Der Ombudsman der Privatversicherung und der SUVA hob hervor, dass verschiedene Finanzdienstleistungen keiner Ombudsstelle zugeordnet seien. Bei allfälligen Restrukturierungen der bestehenden Ombudsstellen müsste jedoch darauf geachtet werden, dass mit dem Einschluss neuer Dienstleistungen nicht gleichzeitig der bisherige Zuständigkeitsbereich der Ombudsstelle der Privatversicherung und der Suva eingeschränkt werde. An Stelle der Schaffung einer einzigen Ombudsstelle sei das bestehende System mit verschiedenen Ombudsstellen beizubehalten und deren Zuständigkeitsbereich soweit nötig zu erweitern. Zudem vertrat der Ombudsman der Privatversicherung und der Suva die Auffassung, dass sich die Ausstattung der Ombudsstelle mit Entscheidungskompetenzen für die Kunden im Ergebnis eher nachteilig auswirken würde. Die Beibehaltung von Unabhängigkeit und Neutralität sei unabdingbar. Dieser Meinung schloss sich der Ombudsman Krankenversicherung an.

Die AFP schlug anstelle eines Ombudsstellenobligatoriums die Einführung eines sog. Swiss Banking MedArb (SBMA) Systems vor, einer alternative Streitbeilegungsmethode als Kombination von Media-

tion und Schiedsgericht. Die übrigen Diskussionsteilnehmer aus der Advokatur befürworteten dagegen grundsätzlich die Einführung einer einheitlichen Ombudsstelle.

Branchenverbände wie Economiesuisse, SBVg, SVUE, SVV, VAS und VSV lehnten eine einheitliche Ombudsstelle mit Entscheidungskompetenz eher ab, weil sich das jetzige System in der Praxis bewährt habe und eine Entscheidungskompetenz dem Grundgedanken des Ombudsman als neutrale Konfliktlösungsstelle widerspreche. Unterstützung fand der Vorschlag der einheitlichen Ombudsstelle hingegen bei der SFA, beim SVSP, bei der TK und beim VSKB. Letztere sprachen sich jedoch ebenfalls gegen die zusätzliche Einführung einer Entscheidungskompetenz für eine solche Stelle aus.

Die UBS hielt die Einführung einer einheitlichen Ombudsstelle für denkbar. Auch sie lehnte jedoch die Ausstattung derselben mit Entscheidungskompetenz aus rechtsstaatlichen Überlegungen ab. Es bestünde insbesondere die Gefahr, dass die Parteirechte zu stark eingeschränkt würden. Weitere Banken äussern sich grundsätzlich kritisch gegenüber den Vorschlägen der FINMA.

Konsumentenschutzorganisationen sprachen sich sowohl für die Einführung einer einheitlichen Ombudsstelle als auch für deren Kompetenz zum Entscheid aus. FRC und SKS brachten aber die Einschränkung an, dass die Entscheidungskompetenz nur bei kleineren und mittleren Beträgen (bis zu CHF 50'000) gelten sollte. Entscheidend sei zudem, dass die Ombudsstelle vom Bund finanziert und damit personell unabhängig sei. Die EKK sprach sich insgesamt gegen eine Entscheidungskompetenz der Ombudsstelle aus, möchte aber auch deren Unabhängigkeit gestärkt sehen.

Der VQF wies darauf hin, dass eine Ombudsstelle mit Entscheidungskompetenz zur Schaffung eines „Sondergerichts“ ausserhalb der sonstigen Gerichtsbarkeit führe und deshalb abzulehnen sei. Weitere Diskussionsteilnehmer aus der Finanzberatungsbranche würden eine politisch genügend unterstützte, jedoch nur schlichtend bzw. vermittelnd tätige Ombudsstelle grundsätzlich befürworten. Dieselbe Position ist ersichtlich aus diversen Stellungnahmen von Privatpersonen, welche die Schaffung einer obligatorischen Ombudsstelle unterstützen.⁵

7.3 Produkteregeln

Diese wurden überwiegend befürwortet. So stand eine Vielzahl der Stellungnahmen der Vereinheitlichung der geltenden Prospektspflichten für Anlageprodukte positiv gegenüber oder erachtete den Vorschlag zumindest für prüfenswert. Auch die von der FINMA postulierte Einführung einer einfachen und übersichtlichen Produktebeschreibung für zusammengesetzte Finanzprodukte fand Unterstützung

⁵ Nobel/Sauerwein (Fn. 3, S. 284 ff.) vertreten den Standpunkt, dass zuerst den neuen Instrumenten der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) eine Chance zur Bewährung in der Praxis gelassen werden müsse, bevor im Bereich des Vertriebs von Finanzprodukten weitere Instrumente zur Verbesserung des Kundenschutzes geschaffen würden. Alternativ zu den existierenden Instrumenten des Zivilprozessrechts käme die Einführung eines Schiedsgerichts bei der FINMA in Frage, welches nach Vorbild des amerikanischen FINRA-Schiedsgerichts die Kleinanleger rasch und kostengünstig bei der Durchsetzung ihrer Forderungen unterstützen könnte. Überdies müsse jeweils auch die Anrufung des Europäischen Zentrums für die Lösung von Streitigkeiten im Finanzbereich (EuroArbitrage) geprüft werden.

Umgekehrt erachtet Contratto (Fn. 2, Ziff. III.5.2) ein flächendeckendes Obligatorium für die gesamte Finanzbranche nicht zuletzt auch mit Blick auf das Gleichheitsgebot und den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität für sinnvoll. Auch sei es aus Gründen der Effektivität wünschenswert, den sachlichen Zuständigkeitsbereich der Ombudsstelle so umfassend wie möglich zu definieren und ihr Entscheidungskompetenz einzuräumen.

(Bst. a)). Mehrheitlich abgelehnt wurde hingegen die auch von der FINMA verworfene Möglichkeit, die bestehenden Produktebewilligungspflichten auszudehnen (Bst. b)) oder die Produktpalette durch aufsichtsrechtliche Vorgaben zu beeinflussen (Bst. c)).

a) Ausdehnung der Prospekt- und Informationspflichten

Eine Vielzahl der Diskussionsteilnehmer stand einer *Vereinheitlichung der geltenden Prospektpflichten* positiv gegenüber oder erachtete den Vorschlag zumindest für prüfenswert. Einige Teilnehmer wiesen darauf hin, dass die Prospektregulierung Vergleiche zwischen verschiedenen Produkten ermöglichen sollte. Weiter hoben die Stellungnahmen hervor, dass die Informationspflichten unter geltendem Recht gerade in Bezug auf die mit einem Produkt verbundenen Kosten und Risiken verbesserungswürdig seien. Die SIX Group betonte, dass zwischen Emissions- und Kotierungsprospekten, welche die rechtliche Beziehung zwischen Emittent und Zeichner regeln, sowie Verkaufsbroschüren, die insbesondere dem verständlichen Beschrieb eines Produkts dienen, zu unterscheiden sei. Weiter schlugen einige Teilnehmer vor, dass mit einer Standardisierung des Prospektregimes auch die bei der Produkteemission verwendete Terminologie (Produktebezeichnung, Bezeichnung der eingesetzten Dokumente) verbessert werden könnte. Andere Teilnehmer wiesen darauf hin, dass die Informationsfülle nicht zu erhöhter Unübersichtlichkeit führen dürfe. Einzelne Stellungnehmer waren zudem der Auffassung, dass sich in der Praxis die unterschiedlichen Produktregeln unter geltendem Recht kaum auswirken würden. Der VAS zog eine harmonisierte Informationspflicht der Einführung einer allgemeinen Prospektpflicht vor.

Unterschiedliche Auffassungen bestanden über die durch die Prospektpflicht zu erfassenden Produkttypen. So sprach sich etwa die FRC für den Einbezug von Hypothekarprodukten und Konsumkrediten in den Kreis der erfassten Produkte aus. Die SFA wollte ein vereinheitlichtes Prospektregime einführen für Kollektivanlagen, Strukturierte Produkte sowie für Lebensversicherungsprodukte und Vorsorgeprodukte der Säule 3a, sofern diese die Möglichkeit vorsehen, in Finanzprodukte zu investieren. Gemäss der SKS sollten von der Prospektpflicht Wertpapiere wie Aktien, Obligationen, Derivate oder Strukturierte Produkte erfasst werden. Ausnahmen im Sinne von Art. 3 und Art 4 der EG-Richtlinie 2010/73 sollten aber zulässig sein. Der VSKB hingegen möchte Direktanlagen wie Aktien oder Obligationen von der Prospektpflicht ausnehmen.

Die Teilnehmer äusserten sich auch über die *formelle Ausgestaltung der Prospekte*: Während einige Teilnehmer verlangten, dass ein gültiger Prospekt in einer Landessprache verfasst werde, erachteten andere die Verwendung von Fachausdrücken und der englischen Sprache auch weiterhin als zulässig. Mehrheitlich befürwortet wurde der Vorschlag der FINMA, für die Emission ähnlicher Produkte sog. Basisprospekte zuzulassen. Die Teilnehmer argumentierten, dass damit Verzögerungen beim Produktvertrieb vermieden werden könnten. Der SVSP wünschte, die gegenwärtige Regulierung für Strukturierte Produkte beizubehalten, stand aber einer Anwendung dieses Regimes auf andere Produkte offen gegenüber. Insbesondere wies der Verband darauf hin, dass neben den vereinfachten Prospekten und Factsheets auch die ausformulierten Emissionsbedingungen bestehen, die den rechtlichen Rahmen jeder Emission darstellen würden. Einige Teilnehmer gaben zu bedenken, dass eine vollkommen produktneutrale Ausgestaltung der Prospektpflichten nur schwer machbar sei. Weiter wurde angeregt, die Unterscheidung zwischen kotierten und nicht kotierten Finanzprodukten auch unter einem neuen Prospektregime aufrechtzuerhalten. Thematisiert wurde auch der Zeitpunkt des Vorliegens

eines Prospekts. Insbesondere wurde die Auffassung der FINMA bestätigt, dass für Strukturierte Produkte der Prospekt unter geltendem Recht zu spät publiziert werde.⁶

Bei der Erläuterung *der inhaltlichen Vorgaben für Prospekte* bezog sich eine Vielzahl der Teilnehmer auf die europäischen Transparenzvorgaben. So hielt die SBVg fest, dass die Prospektrichtlinie bei allfälligen Anpassungen berücksichtigt werden müsse, soweit dies zur Erwirkung des Marktzugangs erforderlich sei (dazu ausführlich Abschnitt 7.8). Andere Teilnehmer schlugen vor, dass für den lokalen Bedarf weniger hohe Anforderungen an den Prospektinhalt gestellt werden könnten. LSA wollten zudem die Etikettierungspflicht gemäss Art. 5 des Kollektivanlagengesetzes auf sämtliche Produkte ausdehnen, die an Privatkunden vertrieben werden. Die SFA forderte, dass die Prospekte u.a. über die Identität des Emittenten/Promotors, das Anlageziel und die Anlagepolitik, über mit dem Finanzprodukt verbundene Risiken sowie die Entschädigung der verschiedenen beteiligten Parteien aufklären sollten. SFG wünschte zudem klare Vorschriften betreffend Hinweise über die Nachhaltigkeit eines Finanzprodukts. Der VQF betonte, dass die Prospektpflichten den Emittenten aufzuerlegen seien. Einige Teilnehmer äussern sich auch dazu, was gerade nicht Inhalt eines Prospekts sein solle. So lehnte die BCG eine Pflicht über Aussagen betreffend allfällige Steuerfolgen eines Produkterwerbs ab und die SIX Group stellte in Frage, ob die Kostentransparenz bei Strukturierten Produkten effektiv unzureichend sei, und erwog, eine Studie zu diesem Thema in Auftrag zu geben.

Auch die von der FINMA postulierte Einführung einer *Produktebeschreibung für zusammengesetzte Finanzprodukte* fand durch die Diskussionsteilnehmer Unterstützung.⁷ Die Teilnehmer betonten, dass Inhalt und Format der Beschreibung so vorgegeben werden müssten, dass das Dokument für die Kunden übersichtlich und vergleichbar werde. Zudem forderten einige Teilnehmer, dass die Produktebeschreibungen klar von anderen Dokumenten oder Werbematerialien zu unterscheiden seien. Die BCG fand weiter, dass die Emittenten nur die gesetzlich vorgeschriebenen Informationen anbringen und keine weiteren Angaben in die Beschreibung aufnehmen sollten. Der Bankenombudsman betonte, dass Chancen und Risiken eines Produkts gleich prominent und neutral abzubilden seien, der Produkteemittent gut ersichtlich sein müsse und auch die Kosten eines Produkts transparent aufzuzeigen seien. Produktebeschreibungen sollten nach Auffassung des Bankenombudsman nicht länger als zwei Seiten sein. Andere Teilnehmer forderten einen klaren Hinweis auf den Emittenten des betreffenden Produkts. Die SCFAS schlug vor, dass eine Bandbreite zwischen maximalem Verlust und maximalem Gewinn über eine bestimmte Zeitperiode in die Produktebeschreibung aufgenommen werden sollte. Die SKS erachtete die Abgabe von Produktebeschreibungen vor einem Produktkauf als zwingend und hielt die Möglichkeit einer Aufhebung durch anderslautende Vereinbarung für nicht angebracht. Der VAS befürwortete eine Darstellung der Produkteinformationen in Zahlen, Worten und Bildern und sprach sich zudem zusammen mit anderen Teilnehmern für eine Anlehnung an die europäischen Standards bezüglich KID und der sog. PRIPs-Initiative aus. MME Partners und der SVV machten auf Art. 3 des Versicherungsvertragsgesetzes aufmerksam und vertraten die Auffassung, dass die Infor-

⁶ Vgl. auch die Ergebnisse der von der FINMA durchgeführten Stichprobenkontrollen: <http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/mm-stukturierte-produkte-20111209.aspx>

⁷ Siehe auch Contratto (Fn. 2, Ziff. III.1.2): „Als besonders wertvoll für den Schutz der Privatkunden dürften sich jene Vorschläge der FINMA erweisen, welche die Vergleichbarkeit der verschiedenen Produkte verbessern, namentlich etwa die Einführung einer Etikettierungspflicht für Produkte, die Pflicht zur Einordnung von Produkten in eine abstrakte Risikoskala und die Vereinheitlichung und Vereinfachung der Dokumentation nach dem Vorbild der einschlägigen Initiativen in der EU [...]“

mationspflichten über Finanzprodukte und deren Risiken durch versicherungsspezifische Vorschriften bereits ausreichend erfüllt seien und daher kein Handlungsbedarf bestehe.

Nur eine Minderzahl der Teilnehmer ging auf *Haftungsfragen* im Zusammenhang mit dem Prospekt bzw. der Produktebeschreibung für zusammengesetzte Finanzprodukte ein. Die BCG schlug vor, dass Emittenten für Angaben in der Produktebeschreibung nur haftbar sein sollten, wenn diese offensichtlich unrichtige Angaben enthalte. Andere Teilnehmer forderten hingegen, dass die Emittenten für die Angaben in den Produktebeschreibungen haftbar gemacht werden müssten. Die SKS regte weiter eine Haftung für Versprechungen im Werbematerial an.

Einige Stellungnahmen thematisierten auch die *Prüfung von Prospekten und Produktebeschreibungen*: BKR unterstützten den Vorschlag der FINMA, die Prospekte stichprobenweise ex post zu prüfen. Weiter regten sie an, dass Emittenten ihre Dokumentation auf freiwilliger Basis der FINMA zu einer ex ante Prüfung unterbreiten können sollten. Die SKS befürwortete eine systematische ex post Prüfung durch die FINMA. Eine Kontrolle durch Private wurde auch durch weitere Diskussionsteilnehmer abgelehnt. Der VSKB wollte dagegen eine Prospektprüfung ex post durch eine privatrechtliche Organisation wie etwa die SIX durchführen lassen.

Die Auffassungen der Diskussionsteilnehmer zur *Folgepublizität* waren geteilt. Zwar wies ein Teil der Stellungnahmen darauf hin, dass die Prospektangaben während der Produktelaufzeit aktuell gehalten werden müssten. So erachtete es der Bankenombudsman für erforderlich, dass Produkteanpassungen veröffentlicht und den Produkteinhabern in der Form von Corporate Actions mitgeteilt werden. Die SCFAS forderte eine monatliche Berichterstattung, um den Investoren den Gewinn bzw. den Verlust offenzulegen, der sie bei einem Ausstieg aus dem Produkt auf den nächstmöglichen Termin erwarten würde. Andere Teilnehmer wiesen darauf hin, dass die Einführung einer umfassenden Folgepublizität für sämtliche Produkttypen zu einem unverhältnismässigen Aufwand führen würde. Sie sprachen sich teilweise für eine partielle Folgepublizität aus, beispielsweise in Bezug auf relevante Änderungen in der rechtlichen Ausgestaltung der Produkte oder deren Sicherstellung. Andere Teilnehmer wünschten eine Aufdatierung der Prospekte während der Zeichnungsphase. Die SIX Group machte darauf aufmerksam, dass die Folgepublizität für kotierte Produkte bereits heute erfüllt sei. Allerdings würden relevante Informationen durch die Emittenten bisweilen nicht rechtzeitig an den Point of Sale übermittelt. Die SIX Group hielt daher fest, dass die Einführung eines Standards zur elektronischen Übermittlung von meldepflichtigen Produkteereignissen durch den Emittenten zu einer Verbesserung der Folgepublizität beitragen könnte.

b) Bewilligungspflicht für Produkte

Die Mehrheit der Teilnehmer begrüsst den Vorschlag der FINMA, auf die Einführung von umfassenden Produktebewilligungspflichten zu verzichten. So lehnte insbesondere der SVSP eine Unterstellung der Strukturierten Produkte unter eine generelle Produktaufsicht ab. Bei jenen Produkten, bei denen eine vorgängige Bewilligung bereits unter geltendem Recht notwendig sei, müssten gemäss einigen Teilnehmern Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung getroffen werden. Eine freiwillige Bewilligungsmöglichkeit könnte eingeführt werden, falls dies den Vertrieb in der Europäischen Union für bestimmte Finanzprodukte erleichtern würde. Die SFA wünschte eine Lockerung der Anforderungen an die Genehmigungspflicht von Anlagefonds für institutionelle Anleger.

Andere Teilnehmer wie etwa die SKS befürworteten hingegen die Beibehaltung von präventiven Produktkontrollen und regten eine Ausdehnung auch auf andere Produkte – insbesondere Strukturierte Produkte – an. Weiter solle die FINMA den Vertrieb bestimmter Produkte an Privatkunden verbieten, wenn sie gestützt auf die Produktkontrollen einen Anlass dazu sehe.

Ein Teilnehmer sprach sich für die Einführung von Market Making-Pflichten an Stelle einer Bewilligungspflicht für Strukturierte Produkte aus, ein anderer erachtete dies für nicht bewilligungspflichtige Produkte hingegen als zu weitgehend.

c) Beeinflussung der Produktpalette

Die FINMA erklärte im Vertriebsbericht, dass sie eine Beeinflussung der Produktpalette nicht als naheliegende Handlungsoption erachte, um die Probleme am Point of Sale zu lösen. Sie lud die Finanzdienstleister jedoch ein, entsprechende Überlegungen institutsintern anzustrengen und umzusetzen. Die grosse Mehrheit der Teilnehmer lehnte eine Beeinflussung der Produktpalette durch die FINMA ab.

7.4 Verhaltensregeln am Point of Sale

Die Stossrichtung einer künftigen Regulierung soll auf das weltweite und europäische Umfeld abgestimmt werden, insbesondere die Revision der MiFID. Befürwortet wurde vor allem der Vorschlag einer Eignungs- bzw. Angemessenheitsprüfung zur Konkretisierung der unterschiedlichen Leistungspflichten am Point of Sale (Bst. a)). Trotz einzelnen Vorbehalten fand die von der FINMA propagierte verstärkte Transparenz über Leistungen und Kosten mehrheitlich Zuspruch (Bst. b), c), e) und f)). Umstritten waren der Vorschlag der FINMA zu einer konsequenten Offenlegung von Interessenkonflikten und von Vergütungen Dritter (Bst. d)) sowie die Frage der Dokumentationspflichten (Bst. g)).

Der SVUE betrachtete es als wünschenswert, dass der aktuelle Standard der Verhaltensregeln erhöht werde und sich letztlich dem Niveau der Europäischen Union nähere, ohne deren Regelung sklavisch zu übernehmen. Auch die SBVg und die SFA erachteten es als wichtig, dass die Stossrichtung einer künftigen Regulierung auf das weltweite und europäische Umfeld, insbesondere die MiFID-Revision, abgestimmt werde (wobei die SFA explizit auf den Marktzugang verwies; dazu ausführlich Abschnitt 7.8). Der SVUE befürwortete ausdrücklich die im Bericht vorgeschlagene Eignungs- und Angemessenheitsprüfung, eine erhöhte Aufklärungspflicht einschliesslich Information über den Dienstleistungsumfang, allfällige Interessenkonflikte und Kosten sowie eine vertiefte Aufklärung über Produkte und Anlagestrategien (siehe nachfolgend Bst. a) ff.). Umgekehrt meinte der SVSP, im Vertrieb von Strukturierten Produkten seien keine systemischen Mängel festzustellen, die nach einer stringenteren Regulierung verlangen würden. Die SFA vertrat (wie andere Interessenvertreter der Anbieter) die Auffassung, dass die von der FINMA geschilderten Probleme vorwiegend auf die Tatsache zurückzuführen seien, dass die einschlägige Gesetzgebung nur für Banken, Effektenhändler und Bewilligungsträger gemäss Kollektivanlagengesetz gelte, während nicht alle sonstigen Finanzdienstleister einer Aufsicht unterstellt seien (dazu ausführlich Abschnitt 7.5). MME Partners und der SVV stellten sich auf den Standpunkt, es bestehe kein Bedarf für zusätzliche, finanzmarktübergreifende Regeln für den Versicherungsvertrieb; allfällige in der Praxis festgestellte Missbräuche seien mit den bereits geltenden

Mitteln des Aufsichtsrechts zu ahnden. Vom WWF Bildungszentrum stammt der Wunsch, eine Regulierung zur Berufsankennung von Finanzdienstleistern zu schaffen, namentlich für Vermögensverwalter und Anlageexperten. Dabei solle eine Verpflichtung zur kontinuierlichen Weiterbildung der Fachleute gewährleistet werden und es solle die FINMA die Aus- und Weiterbildung sowohl der Finanzdienstleister als auch der von ihr eingesetzten Beauftragten fördern. Gemäss der AFP sei sicherzustellen, dass gerade für Finanzberater der Grundsatz der lebenslangen bedarfsspezifischen Weiterbildung gelten solle und effizient überprüft werden müsse. Die Notwendigkeit einer ausreichenden Ausbildung der Anbieter betonten auch die EKK und die SCFAS.

a) Eignungs- oder Angemessenheitsprüfung am Point of Sale

Dieser Vorschlag erfuhr breite Zustimmung (und zum Teil bereits Ideen zur Umsetzung, vor allem vom Bankenombudsman, CFS, SCFAS und VAS). Namentlich sei es richtig, die Verhaltenspflichten nach der Art der Geschäftsbeziehung (d.h. funktional) zu differenzieren: Umfassende Erkundigungs- und Aufklärungspflichten seien bei Vermögensverwaltung und Anlageberatung klar geschuldet, während bei Execution Only und sog. beratungsfreien Geschäften nicht dieselben Pflichten Geltung beanspruchen sollten (Y.M. Baechler, CFS, Economiesuisse, LRB, SFA, SVUE, VSKB, VSV) – wobei die Abgrenzung zwischen Execution Only und beratungsfreiem Geschäft (BKR, BPER, TK) bzw. zwischen Beratung und Verkauf (Bankenombudsman) in der Praxis schwierig sein könnte. Wie von der FINMA angeregt, sei eine Anlehnung an die in der MiFID festgelegten Standards denkbar bzw. wünschenswert (EKK, FRC, SKS, UBS) und speziell für die Anlageberatung eine Übernahme der Grundsätze im FINMA-RS 09/1 „Eckwerte zur Vermögensverwaltung“. Jedoch solle darauf geachtet werden, dass eine Konkretisierung von Verhaltenspflichten nicht zu einer Diskriminierung einzelner Anlageprodukte, zu einem faktischen Vertriebsverbot oder zu einer Abschaffung der Eigenverantwortung des Anlegers führe (SVSP). Hinsichtlich letzterer wurde mit Verweis auf bundesgerichtliche Urteile aber auch betont, dass gerade Anleger, die sich nahe an oder bereits in der Pensionierung befinden, eine besonders sorgfältige, eingehende, individuelle und umfassende Risikoaufklärung und Beratung benötigen (AFP, SCFAS). Vereinzelt wurde die von der FINMA vorgeschlagene Differenzierung zwischen einer Eignungs- und einer Angemessenheitsprüfung als fragwürdig erachtet (FINDLING, LSA), obschon – wie die SFA festhielt – im geltenden Recht in all denjenigen Fällen, in denen weder ein Vermögensverwaltungs- noch ein Anlageberatungsvertrag vorliegt, jegliche Pflicht zu einer Angemessenheitsprüfung fehlt.⁸ SFA, SCFAS und VAS verwiesen dabei auf eigene Standesregeln. Für die SFA stand zudem eine „einheitliche Anwendung“ der Verhaltensregeln bei allen betroffenen Finanzdienstleistern im Vordergrund. MME Partners, der Ombudsman der Privatversicherung und der SUVA sowie der SVV verwiesen auf die hängige Totalrevision des Versicherungsvertragsrechts; die im Entwurf vorgesehenen Beratungs- und Dokumentationspflichten der Versicherungsvermittler nähmen dieses Anliegen der FINMA auf.

b) Erhöhte Aufklärungspflichten vor Vertragsschluss

Die FINMA sah in ihrem Bericht Bedarf für erhöhte Aufklärungspflichten am Point of Sale in verschiedenen Bereichen (siehe nachfolgend Bst. c) ff.). Der ATE, Greenpeace, SFG und das WWF Bildungs-

⁸ Siehe auch Contratto (Fn. 2, Ziff. III.3.2): „Erhöht würde jedoch auch der Schutz bei den sog. beratungsfreien Geschäften, zumal der Berater dort neu zur Vornahme einer Angemessenheitsprüfung verpflichtet würde.“

zentrum sahen zusätzlichen Bedarf betreffend die Nachhaltigkeit und Sozialverträglichkeit von Finanzprodukten. Eine Verbesserung der Transparenz (insb. der Pflichten im Beratungsgespräch) sei nicht nur relevant, um Kunden vor Risiken zu schützen, sondern auch, um ihnen Investitionen gemäss ihren persönlichen Anlagephilosophien und individuellen Wertepreferenzen zu ermöglichen.

c) Klare Informationen über den Dienstleister und dessen Leistungen

Y.M. Baechler wie auch BKR, FRC, SKS, UBS und VSKB erachteten es als selbstverständlich, dass vor dem Beratungs- bzw. Verkaufsgespräch schriftlich festgehalten werde, welche Leistungen zu welchem Preis geschuldet seien. Für Economiesuisse und EKK sollte am Point of Sale zudem Klarheit darüber herrschen, ob ein Finanzdienstleister als Anbieter von Finanzprodukten („push-side“) oder als Berater des Kunden („pull-side“) auftritt.⁹ Während der SVSP die Ansicht der FINMA teilte, dass eine Konkretisierung und Vereinheitlichung der bereits bestehenden aufsichts- und zivilrechtlichen Aufklärungspflichten über den Leistungsumfang sinnvoll sei, verwiesen MME Partners und der SVV auf die bestehenden vorvertraglichen Informationspflichten für Versicherungsvermittler, welche genügen würden. Das WWF Bildungszentrum regte an, dass Verkäufer und Berater ihre Leistungen im Bereich der Nachhaltigkeitsinformation ausweisen sollten.

d) Aufdecken von Interessenkonflikten

Die Forderung der FINMA, potentielle und aktuelle Interessenkonflikte sowie Vergütungen Dritter konsequent, d.h. auch auf der Verkaufsseite („push-side“) offenzulegen, gehörte – wenig überraschend – zu den umstrittensten:

Hinsichtlich der *Einkaufsseite* („pull-side“) erhielt der Vorschlag einer Übernahme der im FINMA-RS 09/1 „Eckwerte zur Vermögensverwaltung“ aufgestellten Grundsätze für andere Dienstleistungen Zuspruch von Y.M. Baechler, BKR, FRC, SKS und VSV (wobei FRC, SKS und das WWF Bildungszentrum einzelne Änderungen der Grundsätze anregten). Sobald ein Berater mittels einer Kommission entlohnt werde, welche oft durch den Emittenten bezahlt werde, stehe der Berater gemäss SCFAS auf der falschen Seite, insofern als er primär die eigenen Interessen statt diejenigen des Kunden verfolgen werde. Der VSV führte aus, es erscheine geradezu zwingend, dass externe Vermögensverwalter und Anlageberater im Interesse ihrer Kunden einen möglichst hohen Anteil an Vertriebsvergütungen rückerstatten („retrozedieren“) liessen; wer statt dessen auf solche Vorteile zum Nachteil seines Kunden verzichte, schädige diesen. Mit Blick auf die Versicherungsmakelei verwiesen MME Partners und der SVV auf die im Rahmen der Totalrevision des Versicherungsvertragsrechts geplante Verschärfung der Informationspflicht der Versicherungsmakler.

Betreffend die *Verkaufsseite* („push-side“) teilten Y.M. Baechler, die FRC und die SKS wiederum den Vorschlag der FINMA¹⁰ und regten einzelne Änderungen der bestehenden Grundsätze an. Der SVSP

⁹ Deutlich auch Thévenoz (Fn. 3, S. 276): „Il est donc essentiel que [...] le ‚conseiller‘ précise avec toute clarté s’il fournit effectivement un conseil à l’investisseur ou s’il se limite à recommander dans l’abstrait les produits qu’il distribue.“

¹⁰ Ebenso Emmenegger (Fn. 3, S. 281): „Solche einheitlichen Transparenzregeln entsprechen einem allgemeinen Bedürfnis auf der Angebots- und auf der Kundenseite. [...] Die Stossrichtung der FINMA, die diesbezüglich alle Finanzdienstleister in die Pflicht nehmen möchte, [...] ist daher konsequent.“

fand eine Anlehnung an die MiFID prüfenswert und zog die Standardisierung von Informationen ex ante einer Aufschlüsselung erhaltener Vertriebsvergütungen bis auf Stufe Einzelkunde vor (ähnlich der VSKB). Auch solle die Transparenz gegenüber den Anlegern nicht so weit gehen, dass ihnen letztlich die Gewinnmargen der Vertriebsträger und Emittenten offen gelegt würden. Der SVV führte aus, dass ein Versicherungsagent in einem Vertragsverhältnis zum Versicherer stehe und diesem gegenüber zum bestmöglichen Vertrieb der Versicherungsprodukte verpflichtet sei. Kunden werde mit der Information über den Gesamtpreis (Prämie) und die zu erwartende Leistung im Versicherungsfall ein verständlicher und nachvollziehbarer Vergleich der verschiedenen Produkte und Anbieter ermöglicht; Economiesuisse und UBS lehnten eine Verpflichtung, Details der Preisgestaltung und Vertriebsvergütungen bzw. die Ertragsmarge offen zu legen, ab.

e) Vertiefte Aufklärung über Produkte und Anlagestrategien

Der Idee der FINMA zu einer Verallgemeinerung der börsen- und kollektivanlagenrechtlichen Informationspflichten am Point of Sale, standen die Stellungnehmenden grundsätzlich positiv gegenüber. Der Bankenombudsman skizzierte einen aus seiner Sicht idealtypischen Ablauf von Kundengesprächen. Seines Erachtens bestehe neben der Risikoaufklärungs- auch eine Pflicht, bei Anlageempfehlungen die Grundsätze einer angemessenen Risikostreuung zu beachten und den Kunden vor ungeeigneten Anlageentscheidungen ausdrücklich zu warnen (ausgenommen bei Execution Only). Zusätzlichen Aufklärungsbedarf betreffend die Nachhaltigkeit von Finanzprodukten sahen der ATE, Greenpeace, SFG und das WWF Bildungszentrum.

f) Erhöhte Kostentransparenz

Hier ging der VSV hinsichtlich der ungenügenden Kostentransparenz im Bereich integrierter Fertigungs- und Vertriebsketten mit den Feststellungen der FINMA einig. Für Y.M. Baechler, die FRC und die SKS war es von zentraler Bedeutung, dass sämtliche anfallenden Kosten (Kommissionen, Provisionen, Kickbacks, Gebühren, Spesen, Abgaben etc.) vor Vertragsabschluss offen gelegt werden müssen. Auf die Offenlegung solle nicht vertraglich verzichtet werden können. Der VSKB erachtete die Forderung nach erhöhter Kostentransparenz als legitim; sie könne sich aber nur auf Kosten beziehen, die vorgängig bezifferbar seien. Kritisch zeigten sich mehrere Stimmen betreffend allfällige Steuerfolgen: G. Clopath und der VSV verwiesen auf die Grenzen des Machbaren, SBVg, UBS und VAS meinten, eine Steuerberatung (zumal im Crossborder-Geschäft) liege ausserhalb dessen, was eine Bank ihrer Kundschaft anbieten könne, LSA verwiesen auf die Schwierigkeiten bei den direkten Steuern und BKR sowie Economiesuisse lehnten eine über bestehende Praxis und Regelungen hinausgehende allgemeine Pflicht zur Information über die Steuerfolgen der vertriebenen Produkte ab. Gemäss SVSP sollten dem Anleger die Kosten der von ihm beanspruchten Dienstleistungen offengelegt werden (z.B. Vermögensverwaltungskosten, Depotgebühren, Courtagen usw.). Auf Stufe Einzelabschluss alle Kosten, z.B. im Zusammenhang mit dem Halten eines Strukturierten Produktes, wiederholt offenzulegen, sei dagegen ein unverhältnismässiger administrativer Mehraufwand. Die Einführung einer generellen Pflicht zum Angebot von Drittprodukten mit geringerem Kostenfaktor lehnte der SVSP ab, während die TK ausführte, es entspreche dem Gedanken der „Suitability“, dass Kunden im Rahmen eines Beratungsmandates auch über vergleichbare Anlagemöglichkeiten mit geringerem Kostenfaktor zu informieren seien. Der SVV verwies auf die bestehenden vorvertraglichen Informationspflichten und erach-

tete eine Pflicht, wonach die Kunden über die konkrete Höhe der Steuern aufzuklären wären, als viel zu weit gehend. In Bezug auf die von der FINMA geforderte Renditetransparenz sah die UBS nur wenig Handlungsbedarf; Massstab müsse hier die ohnehin geltende auftragsrechtliche Sorgfalts- und Rechenschaftspflicht sein.

g) Erweiterte Dokumentationspflichten

Der Bankenombudsman stand einer Dokumentationspflicht im Zusammenhang mit dem Kundenprofil sehr befürwortend gegenüber. Er war jedoch skeptisch, was die Dokumentation des gesamten Beratungsvorgangs anbelangt. Festzuhalten und insbesondere zu begründen – und ggf. vom Kunden gegenzuzeichnen – seien Anlageentscheide, die mit dem Kundenprofil nicht zu vereinbaren seien. Für die UBS drängte sich eine von der FINMA vorgeschlagene Dokumentierung der Erfüllung von Verhaltenspflichten am Point of Sale bereits aus Beweisgründen auf. Eine Aufzeichnungspflicht für Kundengespräche (per Video, Tonband etc.) lehnte die Bank dagegen ab, weil solche Mittel in der Praxis aus verschiedenen Gründen nicht umzusetzen seien und teilweise vom Kunden auch gar nicht akzeptiert würden. Insbesondere seien solche Methoden dort nicht praktikabel, wo ein Beratungsgespräch nicht in den Räumen des Finanzdienstleisters stattfindet.

Economiesuisse, SBVg, SVSP, VAS und VSV beurteilten eine Protokollpflicht als wenig tauglich sowie unverhältnismässig und machten überdies auf die Schwierigkeit in der praktischen Handhabung von Ton- und/oder Bildaufnahmen aufmerksam (z.B. in Bezug auf Persönlichkeits- und Datenschutzrechte von Betroffenen). Der SVV wies darauf hin, dass eine Dokumentationspflicht der Versicherungsagenten und Versicherungsmakler bereits Gegenstand der Totalrevision des Versicherungsvertragsrechts sei. MME Partners führten aus, dass Art. 3 des Versicherungsvertragsgesetzes neben einer Informationspflicht auch bereits eine Dokumentationspflicht des Versicherers enthalte. Unterstützung fand der Vorschlag einer systematischen Erfassung des Kunden (inkl. Risikoprofil) mit einer Darlegung der Gründe, welche zu einer konkreten Anlage geführt haben, bei CFS, FINDLING, TK und VSKB. CFS erachtete es zudem als sinnvoll, eine Auftragsbestätigung einzuführen. Diese müsse von den Parteien unterzeichnet werden und bestätigen, dass der Kunde den Dienstleister um Auskunft angefragt habe und diese erteilt wurde.

Konsumentenschutzorganisationen wie die SKS und Organisationen wie der WWF erachteten es im Gegenzug als sinnvoll, Beratungs- und Verkaufsgespräche zwingend in Bild und Ton aufzuzeichnen, da Kunden sonst Mühe hätten, ihre Anschuldigungen vor Gericht zu beweisen. Alternativ zur Aufzeichnung in Bild und Ton befürworteten die Organisationen als Minimallösung eine Protokollierungspflicht. Die AFP führte aus, dass das im Rahmen des anlagetechnischen Beratungsgesprächs Besprochene bzw. Vereinbarte Vorrang haben sollte vor etwaigen vorgefertigten und durch den Kunden schnell und im Vertrauen auf die Richtigkeit unterzeichneten Vereinbarungen, Protokollen etc.¹¹ Statt dessen sei es vielmehr notwendig für den potentiellen Konfliktfall von allen Beratungsgesprächen Bild- und/oder Tonaufzeichnungen zu erstellen und diese in geeigneter Form für die Dauer von mindestens zehn Jahren durch eine neutrale Datenverwahrstelle und unter Aufsicht der zuständigen Compliance-

¹¹ Skeptisch auch Contratto (Fn. 2, Ziff. III.3.2) mit Verweis auf die bisherigen Erfahrungen mit der in Deutschland seit 1. Januar 2010 geltenden Protokollpflicht. Heute gingen sogar Verbraucherschützer vermehrt davon aus, dass die Protokollpflicht letztlich eher die Position der Finanzinstitute stärke, zumal die Protokolle von einschlägig geschulten Beratern verfasst würden und Kunden kaum über das erforderliche Know-how für eine kritische Überprüfung verfügten.

Stelle aufzubewahren. Verluste solcher Aufzeichnungen müssten überdies zur direkten Beweislastumkehr zu Gunsten des betroffenen Kunden führen. Weitere Stimmen aus der Advokatur äusserten sich grundsätzlich positiv gegenüber einer klar festgelegten, standardisierten Dokumentationspflicht für das Risikoprofil des Kunden (zumindest was Vermögensverwaltungs- und Anlageberatungskunden anbelangt). Eine Pflicht zur generellen Protokollierung oder Aufzeichnung von Beratungs- oder Kaufgesprächen wurde hingegen ebenfalls abgelehnt, unter anderem auch mit dem häufigen Verweis auf eine fehlende Praktikabilität in der Praxis.

7.5 Kohärenter Ansatz zur Aufsicht über Finanzdienstleister

Einzelne Anhörungsteilnehmer befürworteten den Vorschlag einer Registrierungspflicht und die Einführung von Verhaltensregeln für nicht prudentiell beaufsichtigte Finanzdienstleister. Andere Teilnehmer wiederum sprachen sich für eine Bewilligungspflicht und eine dauernde prudentielle Aufsicht zumindest über externe Vermögensverwalter aus (Bst. a) und c)) – samt klarer Bezeichnungen (Bst. b)).

a) Registrierungspflicht mit punktueller Überprüfung

Überwiegend wurde eine Registrierung mit punktueller Überprüfung als ungenügend empfunden und es sprachen sich die entsprechenden Teilnehmer für eine *Bewilligungspflicht und eine dauernde prudentielle Aufsicht* aus. Dabei bezogen sich die meisten explizit aber nur auf (externe) Vermögensverwalter; lediglich vereinzelt wurde eine prudentielle Aufsicht über sämtliche übrigen Finanzdienstleister gefordert. FRC, SBVg, SFA, SKS, SVUE, SVSP und VAS hielten die Einführung einer angemessenen, auf das Geschäft der Branche zugeschnittenen prudentiellen Aufsicht über die Vermögensverwalter für zwingend. Eine blossige Registrierungspflicht mit punktueller Überprüfung beurteilten sie als ungenügend. Für den SVUE war ein kohärenter modularer Aufbau wesentlich. Er führte aus, dass es letztlich auch aussenpolitisch opportun sei, alle Finanzdienstleister, die mit Privatanlegern in Kontakt treten, einer prudentiellen Regulierung zu unterstellen. Der von der Schweiz gewünschte Zugang zu den europäischen Finanzmärkten erfordere einen gleichwertigen Anlegerschutz (ebenso die SFA), weshalb alle Finanzdienstleister, einschliesslich der Anlageberater, regulatorisch zu erfassen und die Finanzdienstleister-Kategorien an jene der europäischen Wertpapierfirmen anzugleichen seien (dazu ausführlich Abschnitt 7.8). Nach Meinung der SBVg könne die Aufsicht weitgehend Revisionsstellen und Selbstregulierungsorganisationen übertragen werden; gemäss dem SVSP könnten Revisionsstellen zumindest die Einhaltung der Verhaltenspflichten kontrollieren. Ebenso schien die Selbstregulierung dem VAS diskussionswürdig als Alternative (oder Übergangslösung). Auf das Aufsichtsmodell im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung verwiesen der OAD FCT und der VQF. Die UBS vertrat die Auffassung, die Überwachung der externen Vermögensverwalter dürfe nicht – auch nicht indirekt – den prudentiell beaufsichtigten Instituten übertragen werden (anders der SVV betreffend gebundene Versicherungsvermittler). Die UBS zog daher eine Bewilligungspflicht mit dauernder Aufsicht durch die FINMA vor.

Economiesuisse erachtete die Einführung einer angemessenen Aufsicht über die Vermögensverwalter grundsätzlich als sinnvoll. Ob eine Registrierungspflicht mit punktueller Überprüfung genüge oder ob eine auf die Vermögensverwalter zugeschnittene prudentielle Aufsicht nötig sei, müsse unter dem Blickwinkel eines subsidiären, möglichst wenig weit gehenden Eingriffs noch vertieft geprüft werden.

Der VSV verwies auf seine Standesregeln, die über die Regulierung und Selbstregulierung gleicher Sachverhalte im Bankensektor teilweise hinausgehen würden. Ohne gute Optionen für einen internationalen Marktzugang sei ein Mehr an Regulierung der externen Vermögensverwalter nicht angebracht.

Die übrigen Diskussionsteilnehmer zeigten sich mit einer *Registrierung verbunden mit einer punktuellen Überprüfung* als Minimallösung einverstanden, wobei selbst diese Lösung nach Auffassung einzelner Teilnehmer nur für die Vermögensverwalter und höchstens noch für Anlageberater gelten sollte (Bankenombudsman, BPER, EKK, LSA, SCFAS und WWF Bildungszentrum). Die TK und der VSKB erachteten die von der FINMA vorgeschlagene Zweiteilung der Dienstleister in solche, die einer umfassenden prudentiellen Aufsicht unterstehen, und solche, die nur einer Registrierungspflicht sowie punktuellen Überprüfungsmaßnahmen unterstellt werden sollen, grundsätzlich für angemessen und sinnvoll. Beide Diskussionsteilnehmer waren jedoch der Auffassung, dass die Einhaltung von Verhaltenspflichten jedenfalls genügend überprüft werden müsse.

Die SCFAS sprach sich für eine Lizenz zur Beratung von Kunden aus.¹² BKR vertraten die Auffassung, dass eine blosser Registrierung für sämtliche nicht prudentiell beaufsichtigten Finanzdienstleister – namentlich im Ausland – Verwirrung stiften und zusätzlichen administrativen Aufwand, aber wohl keinen zusätzlichen Schutz der Retailkunden schaffen würde. Eine zwingende prudentielle Aufsicht über alle Finanzdienstleister erachteten sie als unverhältnismässig und sprachen sich statt dessen für eine freiwillige Unterstellung der heute nicht prudentiell beaufsichtigten Finanzdienstleister aus. MME Partners verwiesen auf das geltende Regime im Versicherungsaufsichtsrecht und sahen bei den ungebundenen Versicherungsvermittlern keinen Regulierungsbedarf.

b) Klare Bezeichnungen

Die FINMA unterstützte zudem die Einführung klarer Bezeichnungen für Finanzdienstleister. Hier wurde eine eindeutige begriffliche Unterscheidung zwischen prudentiell beaufsichtigten und anderen Finanzdienstleistern von den Diskussionsteilnehmern regelmässig befürwortet. Was Bezeichnungen wie „frei“, „ungebunden“, „unabhängig“ usw. anbelangt, waren für den VSV Massnahmen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit nötig, wenn damit geworben werde. Zum Schutz lauterer Geschäftsgebarens sei regulatorisch zu intervenieren.

c) Bewilligungspflicht mit dauernder Aufsicht durch die FINMA oder eine Selbstregulierungs- oder Branchenorganisation

Die FINMA erachtete eine umfassende Aufsicht für sämtliche Finanzdienstleister angesichts des damit verbundenen Aufwands nicht für verhältnismässig. Diesbezüglich kann für die entsprechenden Stellungnahmen auf Abschnitt a) verwiesen werden.

¹² Zustimmend Contratto (Fn. 2, Ziff. III.4.2).

7.6 Durchsetzung von Ansprüchen

Zivilprozessuale Handlungsoptionen stiessen überwiegend auf Ablehnung (z.B. die Einführung von Sammelklagen).

a) Beweislastumkehr im Streitfall

Die Einführung einer generellen Beweislastumkehr wurde von den Diskussionsteilnehmern kontrovers beurteilt: Begrüsst wurde der von der FINMA zur Diskussion gestellte Ansatz vom Bankenombudsman, der im Streitfall der Bank die Beweislast auferlegen wollte, dass ein der Kundenstrategie entsprechendes Produkt empfohlen wurde. Auch die AFP unterstützte die Idee einer Beweislastumkehr, jedoch nur in Fällen, wo der Bank keine Schrift-, Bild- und/oder Tonaufzeichnungen (mehr) vorliegen (vgl. Abschnitt 7.4g)). Von Konsumentenschutzseite wurde eine allgemeine Beweislastumkehr als dringend notwendig erachtet, was zur Folge habe, dass die Finanzdienstleister ihre Unschuld beweisen müssten und nicht der Kläger die Schuld des Finanzdienstleisters.

Demgegenüber stellten sich BKR, Economiesuisse, LSA, SBVg, SFA, UBS, VAS, VSKB und VSV aus rechtssystematischer Sicht gegen eine Beweislastumkehr. Der VSV stellte sich auf den Standpunkt, dass eine Beweislastumkehr für Verschuldensfragen bei der Prospekthaftung bereits implementiert sei. Für eine weitergehende Beweislastumkehr bestehe kein öffentliches Interesse mehr. Für die UBS würde die vorgeschlagene Einführung einer Dokumentationspflicht am Point of Sale sowohl für Kunden als auch für Banken die Beweisführung bereits genügend erleichtern.

b) Rücktritts- und Kündigungsrecht

Die Einführung eines Rücktritts- oder Kündigungsrechts wurde auf breiter Basis als kritisch beurteilt. Einige Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass eine solche Möglichkeit weder praktikabel noch sachgerecht sei. Der Bankenombudsman wies speziell darauf hin, dass ein solches Recht vom Kunden zu Spekulationszwecken missbraucht werden könne. Zudem gehe er davon aus, dass die mit einem Rücktrittsrecht verbundenen Risiken und der administrative Mehraufwand zu einem weiteren Kostenschub und vor allem beim internationalen Wertpapiergeschäft zu grösseren Problemen führen würden. Gemäss VSV sei ein Ausbau des Rücktrittsrechts nicht nötig, weil Finanzdienstleistungsverträge ohnehin jederzeit kündbar seien. Mehrere Diskussionsteilnehmer meinten zudem, dass die zur Diskussion gestellten Möglichkeiten den aufsichtsrechtlichen Rahmen des Vertriebsberichts sprengen würden.

Dagegen wurde von Seiten der Konsumentenschutzorganisationen verlangt, dass ein Rücktritts- und Kündigungsrecht eingeführt werde, wie dies schon heute für Haustürgeschäfte im Gesetz verankert sei. Die EKK machte zudem geltend, es würde die Kohärenz zwischen dem Banken- und dem Versicherungssektor fehlen, wenn im ersteren nicht (wie im Versicherungsbereich teilweise auch) erweiterte Rücktritts- oder Kündigungsrechte für Finanzprodukte oder -dienstleistungen vorgesehen seien.

c) Inhaltskontrolle von Formularverträgen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen

Die Diskussionsteilnehmer lehnten eine Inhaltskontrolle von Formularverträgen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen überwiegend ab und teilten in der Regel den Standpunkt der FINMA, dass der Aspekt – wenn überhaupt – generell und im Hinblick auf sämtliche zivilrechtlichen Geschäfte zu klären wäre.

Im Gegensatz dazu machten die Konsumentenschutzorganisationen geltend, eine Ausnahmeregelung für den Finanzsektor lasse sich durchaus rechtfertigen, sei doch in diesem Sektor das Informations- und Wissensgefälle zwischen Verkäufer und Kunde besonders gross. Vertragsklauseln, die eine vollständige oder teilweise Haftung von Finanzdienstleistern im vorneherein ausschliessen, könnten dem Kunden einschneidende Verluste generieren. Daneben begrüsst auch die SCFAS die von der FINMA zur Diskussion gestellte Möglichkeit einer Inhaltskontrolle von Formularverträgen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen und war der Meinung, dass die Idee zumindest weiterverfolgt werden sollte.

d) Kostengünstige Gerichtsverfahren

Die generelle Herabsetzung oder gänzliche Abschaffung der mit einem Gerichtsverfahren verbundenen Prozesskosten wurde von den Diskussionsteilnehmern in Übereinstimmung mit der FINMA mehrheitlich abgelehnt. Mehrere Teilnehmer argumentierten mit der FINMA dahingehend, dass nach der eben in Kraft getretenen eidgenössischen Zivilprozessordnung momentan kein Bedarf nach einer weitergehenden bzw. zusätzlichen Regelung bestehe, da das neue Gesetz bereits genügend Mechanismen enthalte, um eventuell vorhandene ungleiche wirtschaftliche Kräfteverhältnisse auszugleichen.

Der Bankenombudsman erachtete eine generelle Privilegierung des Bankkunden als nicht angebracht. Zudem würde ein billiges oder kostenloses Gerichtsverfahren in Konkurrenz zu einem Vermittlungsverfahren vor dem Ombudsman stehen. Allerdings schlug er u.a. einen für den Bankkunden „kostenlosen“ Weiterzug an ein Gericht vor, wenn die Bank seinen Empfehlungen nicht folgen sollte. Denkbar sei dabei eine durch den Ombudsman abzuschliessende Rechtsschutzversicherung für Kunden, denen die Bank die vom Ombudsman vorgeschlagene Lösung verweigert. Die AFP wollte in einem (Schieds-)Gerichtsverfahren nicht mehr vom „Streitwert“, sondern von einem „Zeitwert“ ausgehen. Zudem wurde es als begrüssenswert betrachtet, wenn die Banken zumindest die Kosten für die Mediation übernehmen müssten. Die Konsumentenschutzorganisationen wollten die Prozess- und Verfahrenskosten für Einzelkläger auf einen kleinen Maximalbetrag beschränken. Bei Niederlagen sollten Einzelkläger nur Kosten des eigenen Anwalts tragen müssen. Entscheide der ersten Instanz sollten zudem endgültig sein zwecks Verhinderung weiterer Kosten.

e) Sammelklagen

Die Diskussionsteilnehmer lehnten die Einführung von Sammelklagen fast einheitlich ab und verwiesen zudem auch auf das Instrument der Verbandsklage. Der Bankenombudsman gab zu bedenken, dass nach unserem Rechtsempfinden eine juristisch korrekte und gerechte Lösung den Besonderheiten des Einzelfalles Rechnung tragen sollte, weshalb es unumgänglich sei, die Kriterien für eine kollektive Lösung sehr eng zu fassen. Das U.S. Chamber Institute for Legal Reform legte in einer aus-

fürhlichen Stellungnahme u.a. dar, dass Sammelklagen im Sinne von amerikanischen „class actions“ diversifizierte Investoren (insbesondere Institutionelle) überkompensierten, gegenwärtige Aktionäre der eingeklagten Gesellschaft gegenüber früheren Aktionären benachteiligten und zu höheren Versicherungssummen für Finanzinstitute führten. Statt das in ihren Augen schlechte System von amerikanischen Sammelklagen einzuführen, schlug das Institut vor, den offenbar erfolgreicherem sog. „fair funds mechanism“ der U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) auch für die Schweiz umzusetzen.

Einzig die Konsumentenschutzorganisationen argumentierten, dass Sammelklagen für den Finanzsektor ein gutes Instrument seien, würden sie doch die Gerichte davon befreien, mehrere praktisch identische Klagen separat zu behandeln, und das Kräfteungleichgewicht zwischen Kläger und Finanzdienstleister ein Stück reduzieren. Die AFP sprach sich zumindest dafür aus, gewisse Verbesserungen des „Massenrechtszugangs“ zu diskutieren und zwar im Sinne einer „entamerikanisierten“ Gruppenklage im Zivilprozess.¹³

7.7 Mehr Kohärenz in der Regulierung des grenzüberschreitenden Vertriebs von ausländischen Finanzprodukten in die Schweiz

Wegen des Kundenschutzes und wegen der Wettbewerbsgleichheit soll der grenzüberschreitende Vertrieb von ausländischen Finanzprodukten in die Schweiz kohärent reguliert werden (Bst. a)). Abgelehnt wurde dagegen ein zwingendes Reziprozitätserfordernis betreffend Marktzugang (Bst. b)).

a) Produkteneutraler Regulierungsansatz

Verschiedene Teilnehmer stimmten zu, dass eine Regulierung aus Gründen des Kundenschutzes angezeigt sei. So vertrat etwa der SVSP die Ansicht, Anlegern in der Schweiz sei stets derselbe Schutzhorizont zu bieten, unabhängig davon ob ein grenzüberschreitender Aspekt vorliege oder nicht. Andere Teilnehmer sahen Bedarf für eine kohärente(re) Regulierung auch aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit zwischen in- und ausländischen Anbietern („Level Playing Field“). Betreffend den Umfang der Regulierung hielt die Mehrzahl der Diskussionsteilnehmer eine Gleichstellung mit inländischen Anbietern für angemessen. Der VAS hingegen legte den Schwerpunkt auf Transparenz und Anlegerinformation und hielt insbesondere für EU-Produkte mit vergleichbaren Regulierungsstandards ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren für ausreichend.

Die SBVg erachtete eine kohärente Regulierung ausländischer Produkte insbesondere unter dem Aspekt der Wettbewerbsgleichheit als prüfenswert; in die Überlegungen sei aber auch die praktische Durchsetzbarkeit einer solchen Regulierung einzubeziehen. Ablehnend äusserten sich die SFA und die UBS. Die SFA hielt im Bereich der Kollektivanlagen eine liberale Bewilligungspraxis ausländischer Fonds seitens der FINMA für wünschenswert. Die UBS würde eine Abschottung des schweizerischen Marktes ablehnen und sah dringenderen Handlungsbedarf in die entgegengesetzte Richtung, nämlich hinsichtlich eines verbesserten Marktzugangs für schweizerische Finanzprodukte im Ausland.

¹³ Der Bundesrat stellte im November 2011 in Aussicht, Möglichkeiten zur Schaffung von Instrumenten der kollektiven Interessenwahrung und Rechtsdurchsetzung zu prüfen (vgl. seine Antwort vom 30. November 2011 zur Motion 11.3977).

b) Einführung zwingender Reziprozitätserfordernisse

Wie von der FINMA wurde die Einführung eines zwingenden Reziprozitätserfordernisses betreffend Marktzugang mit Ausnahme des VSKB von den Diskussionsteilnehmern einheitlich abgelehnt. Nach Ansicht des VAS sollte ein solches Konzept übrigens seinen Platz nicht im Finanzmarktaufsichtsrecht haben, sondern – wenn überhaupt – in der Aussenwirtschaftspolitik. Soweit unter diesem Gesichtswinkel allfällige „Einfuhr-Restriktionen“ aus taktischen Überlegungen einem übergeordneten Ziel dienen würden, erhielten sie auch die Unterstützung des SVUE.

7.8 Orientierung an oder Übernahme der EU-Vertriebs- und Produktregeln

Die Mehrheit der Angehörten unterstützte die Haltung der FINMA, dass eine ungeprüfte Übernahme des europäischen Rechts nicht erstrebenswert sei. Als sinnvoll erachtet wurden dagegen Vorschriften wie die produktneutrale Kundensegmentierung (vgl. Abschnitt 7.1) oder Verhaltens- und Organisationsregeln am Point of Sale (vgl. Abschnitt 7.4).

Für eine möglichst umfassende Übernahme des europäischen Rechts sprachen sich die EKK, die FRC und die SKS aus. Die SBVg und die SFA erachteten es als wichtig, dass die Stossrichtung einer künftigen Regulierung auf das weltweite und europäische Umfeld, insbesondere die MiFID-Revision, abgestimmt werde (wobei die SFA explizit auf den Marktzugang verwies). Der SVUE führte aus, dass der von der Schweiz gewünschte Zugang zu den europäischen Finanzmärkten einen dem europäischen Ausland gleichwertigen Anlegerschutz erfordere. Laut UBS könnte mit der Schaffung eines Finanzdienstleistungsgesetzes (dazu ausführlich Kapitel 8) ein bedeutender Schritt in Richtung erleichterten Marktzugang in der Europäischen Union geschaffen werden. Dabei lehnten Economiesuisse, SBVg, SVV und UBS einen „Swiss Finish“ ab. Economiesuisse regte zudem an, dass im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit jeder Spielraum für die Schweiz voll ausgenutzt werden müsse. Umgekehrt seien künftige Regulierungen so auszurichten, dass der Zugang aller Akteure aus dem einheimischen Finanzsektor zum europäischen Markt gesichert bleibe und möglichst verbessert werde. Die SCFAS wies darauf hin, dass einerseits eine zu hohe regulatorische Dichte die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen und andererseits eine ungenügende Regulierung der Branche langfristig schaden könne.

Der VSV vertrat die Auffassung, „Regulatory Arbitrage“ aus der Schweiz und in der Schweiz sei sachgerecht und legitim, solange die Europäische Union die Marktzugangshürden ohne angemessenes Drittstaatenregime immer höher schraube. FINDLING und LRB meinten, dass das MiFID-Regime nicht dazu beigetragen habe, dass die Bankkunden etwa in Deutschland vom Lehman-Konkurs weniger betroffen gewesen seien als in der Schweiz. Eine allzu starke Anlehnung an das MiFID-Regime würde laut FINDLING wohl zu einer „Weg-Regulierung“ einer Vielzahl von insbesondere kleineren Anlageberatern und Vermögensverwaltern führen. Daher dürfte es sinnvoll sein, MiFID-Regelungen nur vereinzelt bzw. partiell zu verwenden und auch dies nur dort, wo sie sich aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus nicht vermeiden liessen. Der VAS lehnte eine allgemeine Übernahme der MiFID ab; diese sei für andere als Retailkunden übermässig formalistisch. Zudem mache eine umfassende Einführung der MiFID in das Schweizer Recht höchstens Sinn, wenn das schweizerische Regelwerk von der Europäischen Union als gleichwertig anerkannt werde. Zu beachten wäre laut VSKB auch, dass – anders als in der MiFID – kein unverhältnismässiger Mehraufwand für die Administration und Compliance einge-

führt werde, der vor allem für kleinere und mittlere Vertrieber von Finanzprodukten nicht zu bewältigen wäre. Verschiedentlich wurde betont, dass die europäischen Entwicklungen weiterhin zu verfolgen seien.

7.9 Verstärkte Kundenausbildung

Die Möglichkeit der Durchführung von Kunden-Ausbildungsprogrammen stiess überwiegend auf Ablehnung.

Zwar erachtete die FINMA die Stärkung der Finanzkenntnisse von Privatkunden als wünschenswert. Auch mittels intensiver Weiterbildungsbemühungen könnten diese aber kaum dauerhaft auf einen Stand gebracht werden, der die Kunden weitgehend unabhängig vom Verhalten der Dienstleister am Point of Sale werden liesse. Aus diesem Grund stellte sich die FINMA der Durchführung von Programmen zur Ausbildung von Kunden in Finanzangelegenheiten skeptisch gegenüber.

Letzteres bedauerte die EKK unter Hinweis auf die Arbeiten der OECD. Für den VAS wären Verfügbarkeit und Zugang zu Informationen über Finanzprodukte und Finanzmärkte auszubauen, so dass Kunden sich auf einfache Weise über das Funktionieren von Finanzprodukten und -märkten informieren könnten. Die FINMA solle ihren Internetauftritt verstärkt an Privatanleger richten und einen Bereich für Anliegen von Anlegern reservieren. Ähnlich schlug die SCFAS ein Online-Portal vor, auf welchem Investoren die Möglichkeit hätten, ihre Erfahrungen und potentiellen Probleme zu publizieren und sich untereinander auszutauschen.

Umgekehrt teilten Y.M. Baechler, der VQF und Andere den Skeptizismus der FINMA. Die SFA erachtete „investor education“ für Privatkunden als wichtige Aufgabe, betrachtete sie aber nicht als prioritär. Ebenso sah die UBS einen solchen staatlichen Auftrag als weniger vordringlich. Im Vordergrund stehe vielmehr die Angleichung schweizerischen Finanzmarktrechts an internationale Mindeststandards. Der SVSP verwies auf die von ihm entwickelte einheitliche Kategorisierung der Strukturierten Produkte, wobei die auf seiner Internet-Seite befindlichen Basisinformationen zu den einzelnen Produktkategorien den Anlegern Aufschluss über die Funktionsweise und die Risiken der Produkte gäben. LSA und VSKB stufte den Ansatz einer verstärkten Kundenausbildung als realitätsfern und wenig zielführend ein.

8 Reaktionen zur skizzierten Umsetzung

Die Mehrheit der Stellungnehmenden äusserte sich negativ zum „Mystery-Shopping“ bei beaufsichtigten Marktteilnehmern (Abschnitt 8.1). Auch die Einführung einer Verordnung zu Verhaltenspflichten im Effektenhandel und beim Vertrieb von Kollektivanlagen stiess auf wenig Zustimmung (Abschnitt 8.2). Einig waren sich die meisten Interessengruppen, dass eine umfassende und kohärente Regulierung der angesprochenen Problemfelder nur auf Gesetzesstufe umgesetzt werden kann (Abschnitt 8.3).

Zur Umsetzung der zur Diskussion gestellten Handlungsoptionen schlug die FINMA in den Kapiteln 8 bis 10 ihres Vertriebsberichts drei Schritte vor:

8.1 Aufsichtsrechtliche Massnahmen

Die FINMA beabsichtigte, im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit und ihrer Ressourcen die Einhaltung bestehender Verhaltensregeln am Point of Sale vertieft zu prüfen und wenn erforderlich auch durchzusetzen. Dazu seien insbesondere Stichprobenkontrollen von vereinfachten Prospekten Strukturierter Produkte denkbar. Auch erwog die FINMA Qualitätskontrollen bei Finanzdienstleistern mittels Mystery-Shopping.

Betreffend Stichprobenkontrollen von vereinfachten Prospekten Strukturierter Produkte gab es kaum Stimmen – und sonst befürwortend. Die Ergebnisse der Stichprobenkontrollen wurden im Dezember 2011 veröffentlicht und zeigten verschiedene Mängel im Anlegerschutz.¹⁴ Umgekehrt standen die meisten sich zu *Mystery-Shopping* äussernden Diskussionsteilnehmer, namentlich Branchen- und Wirtschaftsverbände sowie Banken, diesem Instrument kritisch bis ablehnend gegenüber (BCG, Economiesuisse, LRB, SBVg, SFA, SVSP, UBS, VSKB, VSV). Insbesondere wurde bestritten, dass die FINMA bereits heute über die dafür notwendigen rechtlichen Grundlagen verfüge. Dabei betrachteten diese Diskussionsteilnehmer Testkäufe als Form der verdeckten Ermittlung und argumentierten, dass das Instrument bei Schaffung einer entsprechenden Gesetzesgrundlage entsprechend dem verfassungsrechtlichen Rahmen und in Analogie zur Strafprozessordnung auf Einzelfälle, konkrete Verdachtsmomente und schwerwiegende Widerhandlungen gegen die Finanzmarktgesetze beschränkt werden müsste. Die UBS und der VSV erwähnten zudem, dass verdeckte Ermittlungen gemäss Strafprozessordnung einer richterlichen Bewilligung bedürfen würden.

Die SFA sah keinen Bedarf, das ihres Erachtens bereits ausgedehnte Aufsichtsinstrumentarium der FINMA durch Mystery-Shopping zu erweitern; BCG und Economiesuisse betrachteten die (allfällige) Einführung dieses Instruments als unverhältnismässig. Der VSV sähe darin einen schweren Eingriff in die Persönlichkeit der Betroffenen und der VSKB bezeichnete das Instrument als negativ besetzt. LRB stellten mit Befremden und Angst ein grosses Misstrauen der FINMA gegenüber den Banken fest und appellierten, diesen mit mehr Vertrauen zu begegnen. Die UBS bezweifelte schliesslich die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Methode, da solche Erhebungen jeweils nur Einzelfälle abdecken könnten und die so gewonnenen Erkenntnisse daher wenig wertvoll wären.

Befürwortet wurde die Einführung von Mystery-Shopping von CFS sowie der FRC, SCFAS und SKS. FRC und SKS betrachteten Mystery-Shopping nicht nur als Kontrollinstrument, sondern schrieben ihm auch eine präventive Wirkung zu. Sie wünschten, dass die FINMA die Resultate solcher Erhebungen unter Angabe der jeweiligen Institute veröffentliche, wovon insbesondere auch die gut abschneidenden Banken profitieren könnten. Die SCFAS sah Testkäufe als einzige Möglichkeit, um die Einhaltung von ihrer Meinung nach einzuführenden Vorschriften zur Eignung und Angemessenheit von Anlageprodukten zu überprüfen.

¹⁴ <http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/mm-stukturierte-produkte-20111209.aspx>

8.2 Kurzfristige Regulierung

Als mögliche kurzfristige Regulierung stellte die FINMA in Kapitel 9 ihres Vertriebsberichts die Schaffung einer Verordnung zu Verhaltenspflichten im Effektenhandel und beim Vertrieb von Kollektivanlagen durch den Bundesrat zur Diskussion.

Während der VSKB eine solche Verordnung kategorisch ablehnte, formulierten Economiesuisse, SBVg, SFA, SVSP und UBS vor allem einen Vorbehalt dahingehend, dass eine solche Verordnung allein keinen Beitrag zum Abbau des Regelungsdefizits bei den externen Vermögensverwaltern leisten würde, aber wohl für die regulierten Banken, Effektenhändler, Fondsleitungen und KAG-Vermögensverwalter eine Harmonisierung „nach oben“ zur Folge hätte und damit die heute unbefriedigende Rechtslage verschärfte. Der VSV warnte vor einem „regulatorischen Schnellschuss“, war aber der Auffassung, dass für einzelne Gesichtspunkte des Vertriebs von Finanzprodukten und -dienstleistungen der Verordnungsweg eine mögliche gesetzgeberische Stufe sei. Ebenso meinte der SVUE, die Aufklärungspflichten einschliesslich Kostentransparenz, die Eignungs- und Angemessenheitsprüfung am Point of Sale, die Handhabung von Interessenkonflikten usw. könnten im Effektenhandel gestützt auf die breiten Formulierungen im Gesetz in einer Verordnung reguliert werden. Die EKK verwies zudem auf die Möglichkeit einer Selbstregulierung.

8.3 Langfristige Regulierung

Darüber hinaus strengte die FINMA in Kapitel 10 des Vertriebsberichts Überlegungen zur Notwendigkeit und dem möglichen Kerninhalt eines parlamentarischen Finanzdienstleistungsgesetzes an.

Laut UBS könnte mit der Schaffung eines Finanzdienstleistungsgesetzes ein bedeutender Schritt in Richtung erleichterter Marktzugang in der Europäischen Union geschaffen werden. Müsse gegenüber der Europäischen Union oder ihren Mitgliedstaaten der Nachweis der Gleichwertigkeit der schweizerischen Regeln nachgewiesen werden, wäre ein Finanzdienstleistungsgesetz von Vorteil. Zu komplizierte, in verschiedensten Erlassen und Verordnungen verpackte, oder gar lediglich durch die Praxis definierte Regeln, würden diesbezüglich kaum akzeptiert. Ausserdem wäre letzteres auch nicht im Interesse der Rechtssicherheit. Auch der AFP erschien es langfristig und sowohl aus anleger- wie auch aus finanzplatztechnischer Sicht ausgesprochen erstrebenswert, das heutige Sammelsurium an Verordnungen, Gesetzen, Rundschreiben und Rechtspraxis in ein umfassendes und markt- und gesellschaftsgerechtes Finanzdienstleistungsgesetz zu giessen. Für ein allgemeines Finanzdienstleistungsgesetz sprachen sich explizit zudem Y.M. Baechler, EKK, LSA und SFA sowie das WWF Bildungszentrum aus. BKR erachteten es als sinnvoll, falls ein neues Finanzdienstleistungsgesetz geschaffen würde, den Zweck des Kundenschutzes im Zweckartikel kenntlich zu machen und klarzustellen, was damit gemeint sei. Gemäss der SFA sollte das neue Gesetz für sämtliche Finanzdienstleister gelten, die (i) Vermögensverwaltungsdienstleistungen und (ii) Anlageberatungsdienstleistungen anbieten und (iii) Finanzprodukte in der Schweiz vertreiben.

Die SBVg und der SVSP wiesen darauf hin, dass die Schaffung eines neuen Finanzdienstleistungsgesetzes durchaus eine Möglichkeit und prüfenswert sei; eine andere läge in der gezielten Revision der bereits bestehenden Gesetze. Letzteres zogen BKR, VQF, VSKB und VSV vor. Economiesuisse und SVV sahen keinen Bedarf für zusätzliche Regeln für den Vertrieb von Versicherungsprodukten, MME

Partners ersuchten darum, die ungebundenen Versicherungsvermittler von einem allfälligen Finanzdienstleistungsgesetz auszunehmen.

9 Beurteilung der Reaktionen durch die FINMA / Weiteres Vorgehen

Wie sie die Reaktionen beurteilt und wie sie das weitere Vorgehen sieht, hält die FINMA in einem separaten, ebenfalls auf ihrer Internet-Seite publizierten Positionspapier vom Februar 2012 fest. Darin unterbreitet die FINMA konkrete Policy-Vorschläge zur Verbesserung des Kundenschutzes im Schweizer Recht. Erstens soll das Aufsichtsrecht Anforderungen an die Dokumentation von Finanzprodukten stellen. Zweitens ist die Aufklärung der Kunden durch die Anbieter mit sogenannten Verhaltensregeln zu verstärken: Einerseits sollen Finanzdienstleister ihre Kunden über die angebotene Leistung sowie ihre Interessenlage informieren müssen, andererseits sollen solche Verhaltensregeln sicherstellen, dass Dienstleister fair mit ihren Kunden umgehen. Drittens wird der Kundenschutz durch die Aufsicht über Vermögensverwalter, verbesserte Kenntnisse der Kundenbetreuer und eine erhöhte Regulierung der grenzüberschreitenden Dienstleistungen gestärkt.