

**Point de Presse, 10. November 2010, Zürich**

Dr. Patrick Raaflaub, Direktor

## **Kundenschutz am Point of Sale und einheitliche Aufsicht über Finanzdienstleister in einem Finanzdienstleistungsgesetz**

Urs Zulauf hat die Schwierigkeiten erläutert, die unter geltendem Recht beim Absatz von Finanzprodukten entstehen können. Im vorliegenden Diskussionspapier stellt die FINMA verschiedene Massnahmen vor, mit denen die beschriebenen Probleme reduziert werden sollen. Im Folgenden werde ich auf die wichtigsten dieser Massnahmen eingehen und darlegen, welche Schritte für eine Umsetzung der Massnahmen getroffen werden müssten.

### **Sieben Massnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Privatkunden**

Um den Kundenschutz am Schweizer Finanzmarkt zu verbessern, erachtet die FINMA folgende sieben Massnahmen als notwendig und stellt sie mit ihrem Diskussionspapier 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

#### **1. Verständliche Beschreibung der Risiken von Finanzprodukten**

Um die Transparenz für Privatkunden auf Stufe Produkt zu erhöhen, unterstützt die FINMA den Ausbau und die Vereinheitlichung der geltenden Prospektspflichten für Anlageprodukte. Die Prospekte sind in einer einfach verständlichen Sprache abzufassen und müssen Angaben über die Eigenschaften, Chancen und Risiken eines Produkts wie auch Informationen über den Produkteemittenten sowie das Profil des typischen Anlegers enthalten. Für Finanzprodukte, die aus mehreren Bausteinen bestehen – wie etwa strukturierte Produkte oder kollektive Kapitalanlagen – spricht sich die FINMA zudem für die Einführung einer produkteneutralen und standardisierten Information über die wesentlichen Eigenschaften solcher zusammengesetzten Finanzprodukte aus. Diese Produktebeschreibungen sind Pri-

vatkunden vor dem Kauf eines solchen Produkts zusätzlich zur ausführlichen Prospektdokumentation abzugeben. Weiter weist die FINMA darauf hin, dass wichtige Informationen über ein Produkt laufend aktualisiert werden sollten.

## 2. Verhaltensregeln bei Kundenkontakt am Point of Sale

Die FINMA erachtet die Einführung kohärenter Verhaltenspflichten für sämtliche Finanzdienstleister am Point of Sale als zentrales Element zur Verbesserung des Kundenschutzes beim Erwerb von Finanzprodukten oder der Inanspruchnahme entsprechender Dienstleistungen. Insbesondere haben sich Anlageberater und Vermögensverwalter über die Anlageziele, das Vermögen und den Risikoappetit ihrer Kunden zu erkundigen und zu prüfen, ob ein bestimmtes Finanzprodukt für den betreffenden Kunden geeignet ist. Für Dienstleister, die Finanzprodukte ohne Beratungsleistung an Kunden vertreiben, sind die Erkundigungspflichten entsprechend tiefer anzusetzen: Die Prüfung der Eignung des Produkts wird durch eine sogenannte Angemessenheitsprüfung ersetzt. Richtet sich ein Kunde für die reine Abwicklung eines bestimmten Geschäfts von sich aus an einen Finanzdienstleister, so hat dieser weder eine Eignungs- noch eine Angemessenheitsprüfung durchzuführen.

## 3. Verbesserte Dokumentationspflichten am Point of Sale

Die Einführung von Dokumentationspflichten könnte einen Beweis der Haftungsvoraussetzungen in zivilrechtlichen Verfahren erheblich erleichtern. Die FINMA denkt etwa an die Einführung einer Dokumentationspflicht des Risikoprofils des Kunden samt der Gründe, die zu einer konkreten Empfehlung ihm gegenüber geführt haben (Risiken, Gewinnaussichten, Kosten etc. von Produkten). In Frage käme aber auch die standardisierte Aufzeichnung von Beratungs- oder Kaufgesprächen.

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

Die schweizerische Regulierung des Vertriebs von Finanzprodukten darf nicht isoliert betrachtet werden. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass Kunden in der Schweiz regelmässig auch durch ausländische Finanzdienstleister betreut werden. Die FINMA befürwortet für solche grenzüberschreitenden Dienstleistungen in die Schweiz die Einführung eines produktneutralen Regulierungsansatzes. Es ist für sämtliche ausländischen Finanzprodukte einheitlich festzulegen, welche Voraussetzungen für einen Vertrieb in die Schweiz erfüllt sein müssen.

## 5. Erleichterte Produkte- und Verhaltensregeln für Geschäfte mit qualifizierten Kunden

Die Umsetzung der soeben beschriebenen Massnahmen führt bei den betroffenen Produzenten, Finanzdienstleistern wie auch bei der FINMA selbst zu Mehraufwand. Es dürfen keine regulatorischen Massnahmen eingeführt werden, deren Nutzen den daraus resultierenden Aufwand nicht zu rechtfertigen vermag. Professionelle Kunden benötigen regelmässig ein geringeres Mass an Beratung und können sich relevante Informationen auch ohne das Vorliegen ausführlicher Prospektdokumentationen beschaffen. Gestützt auf diese Überlegung befürwortet die FINMA die Einführung einer produktneutralen Kundensegmentierung. Die Unterscheidung zwischen gewöhnlichen und qualifizierten Kun-

den hat sich dabei an der Erfahrung und den Kenntnissen eines Kunden sowie an dessen verfügbaren Vermögenswerten auszurichten.

#### 6. Registrierungspflicht für nicht prudentiell beaufsichtigte Finanzdienstleister am Point of Sale

Eine einheitliche Einhaltung der Verhaltensregeln kann nur gewährleistet werden, wenn auch die bisher nicht beaufsichtigten Finanzdienstleister einer aufsichtsrechtlichen Überprüfung unterstellt werden. Eine umfassende prudentielle Beaufsichtigung sämtlicher Finanzdienstleister mit Kundenkontakt ist – jedenfalls im heutigen Zeitpunkt – jedoch nicht angezeigt. Es genügt die Einführung einer Registrierungspflicht für bisher nicht beaufsichtigte Finanzdienstleister samt Überprüfung der Einhaltung der Verhaltensregeln durch die Aufsichtsbehörde oder mandatierte Dritte. Voraussetzungen für eine solche Registrierung sollten u.a. ein guter Leumund, das Vorliegen von geeigneten organisatorischen Vorkehrungen zur Verhinderung von Interessenkonflikten und der Nachweis eines gewissen Kenntnis- und Erfahrungsstands im Bereich der zu erbringenden Finanzdienstleistungen sein. Eine zusätzliche Absicherung der Kundeninteressen könnte bei diesen nicht prudentiell beaufsichtigten Finanzdienstleistern durch die Pflicht zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung erreicht werden. Zusätzlich müssen klare Bezeichnungen für Finanzdienstleister eingeführt werden.

#### 7. Verbindliche, einfache und rasche Streiterledigung bei Privatkunden

Die Einführung konsistenter Verhaltensregeln für Finanzdienstleister sowie erweiterter Transparenzvorschriften auf Stufe Produkt bewirken nur dann eine Verbesserung des Kundenschutzes, wenn Privatkunden auch bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützt werden. Die FINMA befürwortet daher die Schaffung einer obligatorischen Streitschlichtungs- oder Ombudsstelle für sämtliche Finanzdienstleister. Sie erachtet die Stärkung vereinfachter Prozesse zur Streitbeilegung im Zusammenhang mit der Erbringung von Finanzdienstleistungen als geeignetes Mittel, um die Interessen von Privatkunden effizient zu schützen. Um eine effektive Konfliktbeilegung zu gewährleisten, könnte der neu zu schaffenden Ombudsstelle auch die Kompetenz zur Entscheidung von Streitigkeiten zugesprochen werden. Wie der Fall der von Lehman Brothers Holdings Inc. ausgegebenen strukturierten Produkte gezeigt hat, wäre auch die Möglichkeit kollektiver Streiterledigung von gleichgelagerten Fällen zu begrüssen, welche eine Vielzahl von Privatkunden in ähnlicher Weise betreffen.

### **Drei Schritte zur Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen**

Die Umsetzung der erläuterten Massnahmen muss auf verschiedenen Ebenen ansetzen. Einerseits sind Anforderungen, die bisher noch nicht bestanden haben, auf der geeigneten Regulierungsstufe zu verankern. Andererseits ist den erkannten Problemen bereits unter den geltenden rechtlichen Grundlagen soweit als möglich entgegenzuwirken. Die FINMA schlägt folgende drei Schritte zur Umsetzung der von ihr zur Diskussion gestellten Massnahmen vor:

#### **Ein kurzfristiger, ...**

Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit prüft die FINMA bereits gestützt auf das geltende Recht, ob die durch die beaufsichtigten Finanzdienstleister aktuell bestehenden Pflichten am Point of Sale eingehal-

ten werden. Sie wird bei gravierenden Fällen von Verstössen gegen geltende Regeln auch Enforcementverfahren eröffnen. Zusätzlich erwägt die FINMA, die Gesetzeskonformität von vereinfachten Prospekten für strukturierte Produkte mittels Stichproben zu überprüfen sowie Qualitätskontrollen bei Finanzdienstleistern mittels Mystery-Shopping durchzuführen. Über diese Tätigkeiten wird die FINMA in geeigneter Weise informieren.

### **... ein mittelfristiger ...**

Eine auf Gesetzesstufe angesiedelte, umfassende Vereinheitlichung der Verhaltensregeln für Finanzdienstleister hat das Gesetzgebungsverfahren zu durchlaufen. Während dieses Entstehungsprozesses sind die Kunden nur unzureichend gegen Fehlverhalten von Finanzdienstleistern geschützt. Zwar statuieren insbesondere Art. 11 BEHG und Art. 20 KAG für bereits beaufsichtigte Einheiten Informations-, Sorgfalts- und Treuepflichten. Die bestehenden Konkretisierungen dieser Bestimmungen regeln jedoch nicht sämtliche Bereiche in der erforderlichen Tiefe. Durch die Schaffung einer Bundesratsverordnung könnten die Verhaltensregeln am Point of Sale für den Zeitraum bis zur Inkraftsetzung eines Finanzdienstleistungsgesetzes – dazu sogleich – zumindest teilweise vereinheitlicht und vervollständigt werden. Die Verordnung hätte sich auf die erwähnten gesetzlichen Bestimmungen zu stützen und könnte etwa die bereits bestehenden Ansätze einer produktneutralen Kundensegmentierung weiter ausbauen.

### **... und ein langfristiger Ansatz**

Die bestehenden Verhaltens- und Produktregeln sind nicht produktneutral ausgestaltet und finden nicht auf alle Finanzdienstleister Anwendung. Gerade gegenüber nicht beaufsichtigten Dienstleistern kommt der FINMA nur ein beschränktes Instrumentarium zu. Die Einführung konsistenter Verhaltenspflichten, die Vereinheitlichung von Prospektvorschriften oder die Einführung einer obligatorischen Ombudsstelle können nur mittels Schaffung von entsprechenden gesetzlichen Grundlagen erreicht werden. Um eine kohärente Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen zu gewährleisten, hält die FINMA daher ein Tätigwerden des Gesetzgebers für unausweichlich.

Mit der Schaffung eines sogenannten Finanzdienstleistungsgesetzes könnten sämtliche produktneutralen Vertriebs- und Produktregeln „vor die Klammer“ gezogen werden. Ähnlich wie mit dem 2009 in Kraft getretenen FINMAG würden dadurch jene Regeln, die auf eine Vielzahl verschiedener Finanzdienstleistungen oder -transaktionen Anwendung finden, einheitlich geregelt und in übersichtlicher Weise festgehalten. Bei der Festlegung dieser umfassenden Vertriebs- und Produktregeln könnten an bereits bestehende Vorschriften wie Art. 11 BEHG, Art. 20 KAG oder das FINMA-RS 09/1 „Eckwerte zur Vermögensverwaltung“ angeknüpft werden. Angestrebt würde somit nicht eine von Grund auf neue Regulierung der Verhaltenspflichten am Point of Sale, sondern eine Stärkung und Vereinheitlichung des bereits bestehenden Regelwerks.

### **Wie weiter?**

Die FINMA lädt alle am Thema Interessierten ein, sich bis Mitte April 2011 zu den Vorschlägen des heute publizierten Diskussionspapiers zu äussern. Diese Einladung richtet sich nicht nur an die Inte-

ressenverbände der Finanzdienstleister, sondern ausdrücklich auch an deren Kunden oder ihre Vertreter. Ausdrücklich willkommen sind auch Stellungnahmen interessierter Einzelpersonen sowie seitens der Wissenschaft. Die FINMA wird die Stellungnahmen analysieren, veröffentlichen und gestützt darauf ihre Vorstellungen zum weiteren Vorgehen formulieren und vorstellen. Sie hat das für die Vorbereitung der Finanzmarktregulierung auf Stufe Gesetz und Bundesratsverordnung zuständige Eidg. Finanzdepartement auf Sachbearbeiterstufe am Projekt beteiligt und über das Diskussionspapier informiert. Die FINMA bleibt aber ausschliesslich dafür verantwortlich.

### **Fazit**

Im vorliegenden Diskussionspapier weist die FINMA auf verschiedene Schwächen der geltenden Vertriebs- und Produktregeln hin und legt dar, mit welchen Massnahmen Kunden besser geschützt werden sollten. Die vorgeschlagenen Änderungen vermögen Fehlverhalten von Finanzdienstleistern zwar nicht per se zu verhindern. Sie würden jedoch klar festlegen, welche Pflichten Finanzdienstleister ihren Kunden gegenüber zu erfüllen haben, und könnten damit eine wichtige Grundlage zu einer Verbesserung der Rechtssicherheit sowohl für die Kunden wie auch für die Finanzdienstleister selbst schaffen. Dies läge auch im Interesse eines global attraktiven Finanzplatzes.