

Eidgenössisches Finanzdepartement
Bernherhof
CH-3003 Bern
finanzdienstleistungsgesetz@gs-efd.admin.ch

Bern, 28. März 2013 sgv-Sc

Stellungnahme

Finanzdienstleistungsgesetz FIDLEG – Hearingbericht mit Stossrichtungen möglicher Regulierungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgv für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Sie haben den sgv eingeladen, eine Stellungnahme zum oben genannten Hearingbericht einzureichen. Für diese Möglichkeit der Mitwirkung bedanken wir uns und lassen Ihnen unsere Stellungnahme fristgerecht zukommen.

I. Einleitende Bemerkungen

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv lehnt das Grundkonzept eines „Finanzdienstleistungsgesetzes“ ab. Die Annahme, dass es einen einheitlichen und allgemeinen Markt für „Finanzdienstleistungen“ gibt, ist grundlegend falsch, denn sie setzt sich ihrerseits aus weiteren Annahmen zusammen, nämlich Homogenität der Märkte, der Kunden und der Produkte. Keine dieser drei trifft zu. Es existieren nämlich mehrere Märkte, welche miteinander weder vergleichbar noch unter die gleiche Regulierung zu bringen sind. Inländische Banken erbringen andere Dienstleistungen als Vermögensverwalter, welche wiederum andere Geschäftsfelder haben als Versicherungsbroker beispielsweise. Das Ansinnen, ein gesamtes Regulierungswerk für die „Finanzbranche“ zu erlassen, wäre mit dem Projekt vergleichbar, ein „Realiengesetz“ zu schaffen, das alle Branchen, die mit Realien zu tun haben, unterbringt – vom Obstbauer bis zur IT-Technik.

Auch die verwendete Metapher des "level playing field" ist irreführend, denn sie suggeriert, dass es lediglich ein Feld gibt, während es in Wirklichkeit verschiedene existieren, die miteinander im Wettbewerb stehen. Wenn aber ein Regulierungsvorhaben diesen Wettbewerb unterbindet indem es alle "playing fields" gleichsetzt, schafft es Ungleichheit unter den Marktteilnehmern. Sollten aus dem Hearingbericht konkrete Regulierungsprojekte abgeleitet werden, würden diese grosse Kosten auf die Finanz-KMU auf und benachteiligen sie gegenüber den Grossbanken. Dadurch würde das FIDLEG zu einer Marktverzerrung führen. Auch diese Gründe sprechen für die gesamthafte Ablehnung des Hearingberichts und der darin gemachten Überlegungen.

Der sgv verlangt, dass statt eines FIDLEG ein Regulierungsrahmen geschaffen wird, der Schweizer Regulierungen an die Europäische anpasst. Dieser Rahmen hätte keine originäre Regulierungssubjekte und würde lediglich ein „opt-in“ für jene Marktteilnehmer vorsehen, die sich freiwillig der EU-Kompatibilität unterwerfen möchten.

II Konkrete Mängel im Hearingbericht

Fehlender Fokus: Zunächst ist nachhaltig festzuhalten, dass Versicherungen keine Finanzprodukte sind. Dann ist ebenso stark auf den Unterschied zwischen Produkt und Kundensegment hinzuweisen. Nicht alle Institute bieten allen Kundensegmenten alle Produkte an. Es ist falsch, davon auszugehen, dass alle Banken immer und nur Finanzprodukte anbieten. Viele bieten auch Beratungen und Existenzgründungscoaching an, was keine Finanzprodukte sein können, ja selbst übliche Konti wie Kontokorrent und Sparverwaltungen bis hin zu den Kassenobligationen können nicht als Finanzprodukt, die eine weitere Regulierung benötigen, gelten. Unter den unabhängigen Vermögensverwaltern befinden sich solche, die lediglich Vermögen von Vorsorgeeinrichtungen verwalten. Vorsorgeeinrichtungen können als Kunden keinesfalls mit Kleinsparern gleichgesetzt werden. Schon anhand dieser Beispiele wird es deutlich, dass der Hearingbericht keine klaren Abgrenzungen vornimmt.

Es ist unklar, welche Zielsetzung diese Stossrichtung verfolgt. Allfällige vom Hearingbericht abgeleitete Regulierungen schaffen im Sinne der MIFID II noch keinen Marktzugang zum EU Markt - und noch viel weniger zum weltweiten Markt. Wenn aber nicht die Kompatibilität mit der MIFID II der Hauptpunkt der Stossrichtung sein sollte und stattdessen der Schutz des Konsumenten im Vordergrund stehen sollte, dann gelingt es der Stossrichtung des Hearingberichts lediglich, die Kosten gerade für diese Konsumenten in die Höhe zu treiben. Kunden werden nämlich weder anders noch umfassender informiert und beraten als sie heute schon werden - im Gegenteil, mit der Prospekt- oder KIDpflicht erhält der Kunde eher weniger Informationen. Würden die Stossrichtungen so in Regulierungen münden, nivellieren sie die Beratungsleistung gegen unten und machen eben diese Beratung durch Zusatzbürokratie teurer.

Begriffliche Unschärfe in der Vorstellung des relevanten Marktes: Es ist auch eine Frage, ob die Schweiz einen internationalen oder einen europäischen Standard übernehmen will. Die Definition des "Internationalen Marktes" bleibt im Sinne des Hearingberichts obskur. Handelt es sich um die OSZE, um die USA, um Asien oder nur um die EU. Wenn sich der Hearingbericht lediglich auf die EU beziehen sollte, bleibt die Frage, warum die Schweiz eine EU Regelung vor deren Inkrafttreten in der EU übernehmen sollte. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Hearingbericht verschiedene Regelungen anspricht, welche die EU nicht will (beispielsweise eine Beweislastumkehr oder die Pflicht der Institute, für Kosten gewonnener Rechtsprozesse zu bezahlen). Eine Beweisführungspflicht der Unternehmen ist verfassungs- und völkerrechtswidrig. Sie steht im Widerspruch zur Wirtschaftsfreiheit und zum Missbrauchsprinzip der Bundesverfassung (Art. 27 und 94 bzw. 96 BV) sowie zur Unschuldsumutung der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 6 Abs. 2 EMRK). Dieses Ausmass an Schweiz-spezifischen Regeln ist derart gross, dass sich die berechnete Frage stellt, ob das FIDLEG eine Marktabschottung ist.

Unnötige Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit der Kunden und Anbietern: Der Schweizer Gewerbeverband sgv steht zum mündigen Bürger. Der letztlich durch die praxisnahe Berufsbildung ausgebildete Schweizer Kunde kennt nicht nur Finanz- und Nichtfinanzprodukte, sondern auch die wichtigsten Einflussgrössen der Entscheidungsfindung, Zins, Inflation und Risiko. Die Konsumentinnen wie im Hearingbericht vorgesehen derart zu entmündigen hat zur Folge, dass die allgemeine Finanzkompetenz der Bevölkerung sinkt.

Der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft bekennt sich auch zur Selbstregulierung, welche im Rahmen der Standesorganisationen SRO hochqualitativ und erfolgreich das Niveau der verschiedenen hier fälschlicherweise zusammengezogenen Branchen garantieren. Eine Schwächung dieser Organisationsform ist in Zeiten unklarer Marktverhältnisse weder geboten noch zu rechtfertigen.

Versicherung ist keine Finanzdienstleistung: Gerade die Versicherungsbranche ist genügend durch die Artikel 65 und 66 des Versicherungsvertragsgesetzes beispielsweise geregelt. Die bestehenden Pflichten, insbesondere für Versicherungsmakler, machen Interessenskonflikte unmöglich, denn sie verlangen die bestmögliche Beratung inklusive der Gesamtübersicht des Versicherungsmarktes und der Offenlegung von Entschädigungen.

Regulierungskosten werden weder ausgewiesen noch angesprochen: Der sgv verlangt, dass die Regulierungskosten allfälliger aus dem Hearingbericht resultierender Regulierungen gemäss der SECO Methode berechnet und ausgewiesen werden.

III. Antworten auf die Fragen

Antwort auf Frage 1

Eine MIFID II kompatible Lösung ist für jene Institute, die auf den Zugang zum EU Raum angewiesen sind, vernünftig. In diesem Sinne ist eine Regelung mit freiwilligem "opt in" für so wünschende Institute einzuführen.

Ferner lehnt der sgv eine automatische Verpflichtung der Assekuranz zum FIDLEG entschieden ab, denn sie ist seit Langem in den rechtssystematisch richtigen Quellen (VAG, VVG, BVG, UVG, usw.) stark reguliert. Auch unabhängige Vermögensverwalter sind ausreichend im Kollektivanlagegesetz und dem BVG und die Banken, insbesondere Kantonalbanken, im Bankengesetz (post too big to fail) geregelt. Einen zusätzlichen Eingriff ist unangebracht, generiert Kosten, welche ihrerseits den Anlegern weiterverrechnet werden.

Der Anlegerschutz ist dann gestärkt, wenn vom mündigen Bürger ausgegangen wird, der den Wille und den Anreiz hat, sich zu informieren und zusammen mit dem Finanzpartner Verantwortung zu übernehmen. Anlegerschutz bedeutet also auch, die Eigenverantwortung der Kunden und die Selbstregulierung der Branchen zu stärken.

Antwort auf Frage 2

Eine allfällige Schweizer Lösung - wenn überhaupt nur als opt in Variante - muss unbedingt unbürokratischer als die Regulierung der EU ausfallen. Dies kann mit der Stärkung der Selbstregulierung geschehen.

Antwort auf Frage 3

Die Angemessenheitsprüfung, die Prüfung der Risikofähigkeit und -willigkeit bringt automatisch Kundensegmentierung. Kundensegmentierung kann auch als Selbstdeklaration geschehen. Wesentlich ist, dass die Figur des "qualifizierten Anlegers" erhalten bleibt.

Antwort auf Frage 4

Keine. Die Selbstregulierung ist funktionsfähig, kostengünstig und erfolgreich - ja sogar erfolgreicher als jene Modelle aus der EU, auf die sich der Hearingbericht verpflichtet. Zentrale Unterstellungen sind schwerfällig, teuer (auch für die Kunden) und verursachen Regulierungskosten.

Antwort auf Frage 5

Der sgv würde die Aufhebung der Bewilligungspflicht für Vertriebsträger kollektiver Kapitalanlagen begrüßen. Diese Aufhebung ist unabhängig davon angezeigt, ob es zu einer Registrierungspflicht für Kundenberater kommt.

Es gibt hingegen keinen Grund, das etablierte und bewährte Vermittlerregister für Versicherungsvermittler aufzugeben und über die Anforderungen an die Kundenberater für Anlageprodukte für Privatkunden wieder aufzubauen. Die Schaffung einer neuen Behörde ist nicht notwendig, denn diese besteht heute schon mit der FINMA.

Antwort auf Frage 6

In einem solchen System müssten die SRO Regelungen unverändert und unbeschadet bleiben. Sollten dadurch jedoch die SRO in die Lage kommen, neue Regelungen zu erlassen und ihre derzeitig Regulierten zu Änderungen zu zwingen, ist davon abzusehen.

Antwort auf Frage 7

Diese Frage lässt sich nicht beantworten, ohne die Rechtswirkungen der Beweislastumkehrten zu kennen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die Erleichterungen nicht zum Tragen der Folgen der Beweislosigkeiten führen dürfen.

Weiter ist anzumerken, dass der Hearingbericht im Thema „Prospekt“ kein klares Bild vermittelt. Es ist keine wirkliche Konzeption in Bezug auf die verschiedenen heute bestehenden bzw. künftig vorgesehenen Prospektarten erkennbar. Zudem ist zuweilen nicht klar, welcher Prospekt im Hearingbericht gerade gemeint ist (Emissionsprospekt, Kotierungsprospekt, vereinfachter Prospekt, Prospekt „light“, Key Investor Document/KID etc.). Es bedarf aus Sicht des sgv deshalb einer differenzierten Auslegung zu den heutigen Prospekterfordernissen (z. B. Art. 5, 75 und 76 KAG, Art. 652a und 1156 OR), einer Lagebeurteilung (wo ist was warum erforderlich?), einer GAP-Analyse zwischen heutigen Lösungen und identifizierten künftigen Erfordernissen und gestützt darauf eines Konzepts (welcher Prospekt hat welche Funktion, ist wie auszugestalten, ist wie zu aktualisieren und ist wo angezeigt?). Dabei ist das System im Interesse des Kunden, aber auch der Finanzdienstleister möglichst einfach zu halten. Dass der Prospekt dem Schutz des Anlegers dient, mag auf der theoretischen Ebene zutreffend sein. In der Praxis wird es vielfach – wie beim Medikamenten-Beipackzettel – so sein, dass der Anleger den Prospekt nicht oder allenfalls erst nach dem Kaufentscheid liest. Damit dient der Prospekt mehr dem Schutz bzw. der Absicherung des Emittenten als dem Konsumentenschutz. Dies ist in der praktischen Ausgestaltung der Prospektvorschriften zu berücksichtigen. Eine umfassende Prospektspflicht erachtet der sgv daher als nicht zielführend und unverhältnismässig. Auf jeden Fall zu unterlassen, ist ein verschärfender Swiss Finish. Da die europäische Regulierung momentan revidiert wird, scheint eine Schweizer Regulierung derzeit zudem verfrüht. Alternativ denkbar wäre, dass die Regeln in der Schweiz auf Basis der Selbstregulierung festgelegt würden, was eine zeitgerechte und vernünftige Anpassung an die dynamische Entwicklung der internationalen Regulierung in diesem Bereich ermöglichen würde.

Antwort auf Frage 8

Nein. Solche Produkte lassen sich nicht genau abgrenzen.

Antwort auf Frage 9

Eine solche Prüfung führt lediglich zu Regulierungskosten und nivelliert die Beratung gegen unten. Wenn überhaupt, kann nur die Selbstregulierung durch die SRO genügend gut prüfen.

Antwort auf Frage 10

Die Schweizerische Rechtsordnung geht vom mündigen Bürger aus. Als gleichwertige Geschäftspartner tragen die Kunden einen Teil der Verantwortung am Vertrag. Sie pauschal von dieser Verantwortung zu befreien hiesse auch, negative Anreize für ihr Vertragsinteresse zu setzen. Damit entstehen schlechtere Verträge.

Antwort auf Frage 11

Die Dokumentationspflicht setzt sehr hohe bürokratische Barrieren auf. Diese wiederum machen die Beratung teurer, was unweigerlich auf die Kunden abgewälzt wird. Wenn diese Pflicht überhaupt eingeführt werden sollte, dann ist auch hier auf die gleichwertige Behandlung beider Parteien zu achten. Dem Kunden sollte ebenfalls die Pflicht zutreffen, seine Unterlagen aufzubewahren. Kunden sollten auch Gesprächsprotokolle unterzeichnen müssen.

Antwort auf Frage 12

Nein, wenn überhaupt, dann sollen die SRO selbständig den Rahmen und Inhalt der Aus- und Weiterbildung ansetzen.

Antwort auf Frage 13

Nein, wenn überhaupt, dann in Rahmen der SRO.

Antwort auf Frage 14

Eine Beweislastumkehr ist weder mit der schweizerischen Bundesverfassung noch mit der europäischen Menschenrechtscharta vereinbar. Eine Beweisführungspflicht der Unternehmen ist verfassungs- und völkerrechtswidrig. Sie steht im Widerspruch zur Wirtschaftsfreiheit und zum Missbrauchsprinzip der Bundesverfassung (Art. 27 und 94 bzw. 96 BV) sowie zur Unschuldsvermutung der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 6 Abs. 2 EMRK). Der sgv lehnt die Beweislastumkehrten dezidiert ab!

Antwort auf Frage 15

Auch dieses Ansinnen ist abzulehnen. Falls eine Variante bevorzugt werden muss, dann die brancheneigene, wobei es mehrere Finanzbranchen gibt: Banken, Vermögensverwalter, usw. Es ist auch darauf zu achten, dass es zu keiner Vermischung von Schlichtung und Richten kommt. Der Ombudsmann soll schlichten, nicht richten. Mit Schlichtungen werden Lösungen ermöglicht, die weit grosszügiger und unproblematischer als die gesetzlichen sind.

Antwort auf Frage 16

Der Schweiz soll ein Gegenrecht auf europäischer Ebene gegeben werden, oder, die Regelung, welche Schweizer Institute in Europa betreffen, sollen auf europäische Institute in der Schweiz angewendet werden.

Antwort auf Frage 17

Nein. Bei ausländischen Finanzdienstleistern aus Staaten, welche das Lugano-Übereinkommen unterzeichnet haben, ist eine physische Präsenz in der Schweiz zur Durchsetzung zivilrechtlicher Kundenansprüche nicht erforderlich. Der Schutz der Schweizer Kunden gegenüber ausländischen Anbietern erscheint hier genügend gewährleistet.

IV. Fazit

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv lehnt die Stossrichtungen des Hearingsberichts FIDLEG insgesamt ab. Es ist falsch, ein Gesetz für alle vermeintlichen Finanzdienstleister zu erlassen, besteht der Finanzplatz doch aus vielen verschiedenen Branchen. Der Hearingbericht ist darüber hinaus unscharf in seinem Regulierungsfokus, zeigt wenig Sachverständnis für die Interessens- und Verantwortungslagen aller Beteiligten und richtet sich einseitig auf die EU aus (und verschärft ihre Regelungsentwürfe). Der sgv fordert, auf ein FIDLEG zu verzichten und stattdessen eine Regelung zu schaffen,

welche die Kompatibilität mit MIFID II sicherstellt und somit jenen Instituten offen bleibt, die sich ihr freiwillig verpflichten möchten.

Im Weiteren verweist der sgv auf die beigelegte Eingabe der VVK AG, welche hier exemplarisch für Finanz-KMU steht. Der sgv unterstützt ebenfalls die Eingaben der Schweizerischen Vereinigung von Versicherungsbrokern SIBA, des Verbands Schweizerischer Vermögensverwalter VSV und des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken VSKB.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Henrique Schneider
Ressortleiter

Beilage erwähnt