

Positionspapier

Finanzdienstleistungsgesetz FIDLEG und Finanzinstitutsgesetz FINIG

I. Forderungen des sgv

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 der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Vor diesem Hintergrund verlangt der sgv

- **Eine differenzierte Regulierung, welche Rücksicht auf die KMU als Kunden von Finanzdienstleistern und als Akteure im Finanzplatz nimmt;**
- **Striktes Einhalten der Verhältnismässigkeit in der Regulierung des Finanzplatzes sowie ein klares Bekenntnis zur Senkung unnötiger Regulierungskosten;**
- **Abkehr vom Vor-Vollzug von EU-Direktiven hin zu einer Prinzipien-orientierten Gesetzgebung für die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Schweizer Finanzplatzes;**
- **Die Rückweisung von FIDLEG und FINIG: Notwendige Anpassungen und Ergänzungen sollen in bestehenden Gesetzen vorgenommen werden.**

II. Ausgangslage

Das FIDLEG regelt die Voraussetzungen für das Erbringen von Finanzdienstleistungen sowie das Anbieten von Finanzinstrumenten. Das FINIG sieht eine Aufsichtsregelung für bewilligungspflichtige Finanzinstitute vor. Beide sind sogenannte „Querschnittsgesetze“

Das FIDLEG sieht eine Pflicht zur Aus- und Weiterbildung für Kundenberaterinnen und Kundenberater vor. Dabei obliegt es der Branche, im Rahmen der Selbstregulierung die Minimalanforderungen festzulegen. Bei der Beratung der Kundin oder des Kunden im Zusammenhang mit einzelnen Transaktionen (transaktionsbezogene Anlageberatung) muss eine Angemessenheitsprüfung und bei einer Beratung unter Berücksichtigung des gesamten Kundenportfolio (portfoliobezogene Anlageberatung und Vermögensverwaltung) eine Eignungsprüfung durchgeführt werden.

Mit dem FINIG wird eine Aufsichtsregelung für Finanzinstitute (Vermögensverwalter, Verwalter von Kollektivvermögen, Fondsleitung und Wertpapierhaus) eingeführt. Dabei werden nicht alle Finanzinstitute von der FINMA überwacht. Die prudenzielle Aufsicht über die Vermögensverwalter von individuellen Kundenvermögen und Trustees soll durch eine in ihrer Aufsichtstätigkeit unabhängigen Aufsichtsorganisation erfolgen, wobei mehrere Aufsichtsorganisationen möglich sind. Schliesslich führt das FINIG das System der Bewilligungskaskade ein.

III. Generelle Beurteilung der Vorlage

Neue Architektur der Finanzplatzgesetzgebung ist der falsche Ansatz

Die Idee einer „neuen Architektur“ der Finanzplatzgesetzgebung ist an sich problematisch. Selbst wenn die neue Architektur der aktuellen Gesetzgebung überlegen wäre, ist ihre Einführung mit hohen Transaktionskosten verbunden. Gleichzeitig ist bei weitem nicht gezeigt, in welchen Punkten die aktuelle Grundlage derart total versagt, dass „alles neu gebaut“ werden müsste. Interessanterweise ist von der ursprünglichen neuen Architektur nur wenig übrig geblieben, konkret das FINIG. Denn ver-

schiedene Gesetze, die durch die Einführung des FIDLEG aufgehoben werden sollten (z.B. das Bankengesetz oder das Kollektivanlagegesetz), werden weiterhin neben dem FIDLEG bestehen bleiben.

Viel problematischer ist: Diese „neue Architektur“ und ihr Überbleibsel in der jetzigen Form des FIDLEG/FINIG sind der aktuellen Gesetzgebung nicht überlegen. FIDLEG und FINIG nehmen keine Rücksicht auf eine differenzierte Regulierung, kreieren Regulierungskostenblöcke und drängen sowohl KMU-Finanzdienstleister als auch KMU-Nachfrager aus dem Markt. Vor allem: FIDLEG und FINIG vermögen ihre wichtigsten Versprechen, „Level Playing Field“; Konsumentenschutz und Marktzugang, nicht zu erfüllen.

„Level Playing Field“ kann durch die Vorlage nicht gewährleistet werden

Das Bild des „Level Playing Field“ legt nahe, das heutige Spielfeld, der Finanzplatz also, begünstige eine oder mehrere Gruppen und es sei Aufgabe des Staates, diese vermeintliche Verzerrung zu korrigieren. Doch dieses Bild beinhaltet zwei Fehler: Erstens ist nicht der gesamte Finanzplatz – Banken, Fondshäuser, Vermögensverwalter, Vertriebssträger, Treuhänder, Equity Häuser, Broker, Effekthändler u.a. – über eine gleiche Leiste zu schlagen, und zweitens besteht der Finanzplatz nicht aus Angebot alleine, sondern auch aus Nachfrage und Wettbewerb. Der Finanzplatz ist nicht ein und das gleiche Spiel. Er besteht aus vielen verschiedenen Geschäftsmodellen, die im Wettbewerb zueinander stehen. In der Botschaft wird dies völlig ausser Acht gelassen. Die meisten Kunden haben eine diversifizierte Anbieterpalette, d.h. sie sind gleichzeitig Kunden mehrerer Banken und anderer Dienstleister. Zudem: Die EU reguliert weiterhin silorartig; die USA und asiatische Finanzplätze sogar institutstypbezogen. Deswegen sind „Querschnittsgesetze“ der falsche Ansatz.

Das FIDLEG/FINIG Paket sieht zwei weitere Ziele vor: Konsumentenschutz und Marktzugang zur EU; damit ergibt sich der Widerspruch der Vorlage schon in ihrer Zielsetzung. Statt gleiche oder angemessene Regeln für alle einzuführen, wie die Vorlage es verspricht, gibt die Vorlage selber zu, zwei Kreise begünstigen zu wollen: Finanzdienstleister mit der Absicht, einen direkten Marktzugang in die EU zu erhalten, und Konsumenten von Finanzdienstleistungen. D.h. die Vorlage will diesen Gruppen eine Priorität einräumen – was ihr auch nicht gelingt (siehe unten). Damit schafft die Vorlage privilegierte Gruppen im Finanzplatz und setzt ihre eigene „Level Playing Field“ Zielsetzung ausser Kraft.

FIDLEG und FINIG wirken sich negativ auf die Interessen der Konsumenten aus

FIDLEG/FINIG versprechen einen erhöhten Schutz der Konsumenten. Im Verständnis des sgv, der die KMU, ihre Eigentümerinnen und Eigentümer sowie deren Familien als Konsumenten von Dienstleistungen vertritt, sind die Interessen der Konsumenten: Möglichst günstigen Zugang zu möglichst umfassender Beratung und möglichst breiter und tiefer Produktpalette, um eigenverantwortlich und auf Augenhöhe mit dem Finanzdienstleister entscheiden und handeln zu können. Dieser Definition liegt das Bild des freien und mündigen Kunden zu Grunde, der Konsequenzen und Risiken seines Handelns einschätzen und mit den Ergebnissen seiner Entscheidungen leben kann. Konsumentenschutz ist also der Schutz dieses Prinzips des freien und mündigen Konsumenten. Die Einschränkung seiner Freiheit aber auch seine Entmündigung ist genau das Gegenteil von Schutz.

FIDLEG und FINIG schränken den Kunden von Finanzdienstleistungen in zweifacher Art ein. Erstens werden direkte regulatorische Eingriffe vorgenommen. Von Gesetzes wegen werden Kunden nicht mehr in der Lage sein, jene Finanzdienstleistungen nachzufragen, die sie wollen, sondern ihnen steht nur ein eingeschränktes Angebot zur Verfügung; und zwar je nachdem, ob sie Eignungs- und Angemessenheitstests bestehen, oder gar nicht beraten werden dürfen. Mit anderen Worten: Kunden werden nicht nur vom Zugang zu Finanzdienstleistungen ausgeschlossen, sondern gerade jene Kunden, die am meisten Beratung brauchen, werden sogar von der Beratung ausgeschlossen.

Zweitens betreffen die Konsequenzen von FIDLEG/FINIG auf Geschäftsmodelle und Produkte der Finanzdienstleistung die Kunden, auch wenn kein direkter regulatorischer Zugriff vorliegt. Dazu gehören beispielsweise und immer zu Ungunsten der Kunden: Einige Finanzdienstleister werden gar keine Finanzdienstleistungen unter einer bestimmten Vermögensschwelle mehr anbieten (diese Schwelle liegt nach aktuellen Schätzungen zwischen 200'000 und 300'000 Franken); andere werden sich von der Verwaltung von Anlagen verabschieden und nur noch beratend tätig sein (was Kosten für Kunden verursacht); andere wiederum werden beratend tätig sein und gleichzeitig „Vertriebshinweise“ geben (was nicht bzw. leichter reguliert ist, aber mehr Informationsasymmetrien für Kunden generiert); noch andere werden nur noch „execution only“ Kunden entgegen nehmen, d.h. keine Beratung anbieten und die gesamten Risiken den Kunden überwälzen; dazu besteht für Kunden die Möglichkeit des Wechsels auf nicht regulierte Anbieter.

Aber auch die Produkte an sich werden sich ändern – hier ebenfalls zu Ungunsten der Kunden. Zunehmende Standardisierung der Finanzdienstleistungen mindern das Renditepotenzial und führen dazu, dass Kunden auf relativ teuren Alternativen wie Lebensversicherungen oder Hypothekarschuld- und Schuldverschreibung-basierte Produkte usw. ausweichen.

FIDLEG/FINIG können also das Versprechen des erhöhten Konsumentenschutzes nicht einhalten. Im Gegenteil: Die Konsumenten werden entmündigt und ihre Stellung im Markt empfindlich geschwächt. Sie werden nicht mehr versorgt, nicht mehr beraten oder müssen in problematische Konstrukte ausweichen. Dies hat zur Konsequenz, dass Finanzdienstleistungen teurer werden und massgeschneiderte Dienstleistung – mindestens für kleinere Vermögenswerte – erheblich erschwert.

Der Marktzugang (zum EU-Markt) kann durch FIDLEG und FINIG weder erhalten noch neu geschaffen werden

FIDLEG/FINIG wollen den Zugang zum EU Markt für Finanzdienstleister ermöglichen. Dabei wird auf die MIFID II Richtlinie der EU hingewiesen. Nun: MIFID II enthält keine „cross-border“ Regulierung. Unter MIFID II sind die einzelnen EU Mitgliedstaaten selber für die Zulassung ausländischer Anbieter zuständig; sie können sogar EU/EWR- und stärker noch nicht-EU/EWR-Finanzdienstleister besonderen Regelungen unterwerfen, die nicht für ihre jeweiligen Inländer gelten würden. Und selbst wenn, um ein Beispiel zu nennen, ein EU-Mitgliedsland die Vorschrift machen sollte, ein nicht-EU/EWR-Finanzdienstleister sei dazu verpflichtet, dort eine Niederlassung zu öffnen, dann steht zwar diese Niederlassung unter MIFID II, aber die Richtlinie garantiert ihr noch keinen Marktzugang in die ganze EU (EU-Passport). Dieser müsste bei jedem einzelnen EU-Staat ersucht werden.

Das Versprechen von Äquivalenz zur EU und damit von Marktzugang kann aus drei weiteren Gründen nicht eingehalten werden. Erstens sind Schweizer und EU Regulierung in vielen Fällen unterschiedlich. Während die Schweiz einen meist einen Prinzipien-basierten, bottom-up Ansatz pflegt, ist die EU eher Regel-orientiert, top-down. Das macht die Vergleichbarkeit und somit die Gewährung von Äquivalenz schwer. Zweitens ist Äquivalenz ein politischer Entscheid. Nur weil die Schweiz sich Regeln gibt, die in einer allfälligen Prüfung den EU-Anforderungen genügen sollen, bedeutet es noch nicht automatisch, die EU und jedes einzelne Mitgliedsland würde der Schweiz die Äquivalenz zugestehen. Auf jeden Fall geschieht dies nicht automatisch über FIDLEG/FINIG, sondern bestenfalls als Konsequenz von politischen Verhandlungen. Drittens ist Äquivalenz kein Dauerzustand. Wie sich die EU-Regulierung verändert, so müsste sich die Schweiz stetig daran anpassen.

Damit untersteht die Schweiz immer mehr dem politischen Druck aus der EU und der Logik des Binnenmarktes. Das ist umso problematischer, als Äquivalenz zur EU keineswegs Marktzugang zu internationalen Märkten allgemein bedeutet. Im Gegenteil: Diese Äquivalenz sorgt für eine Massierung des Finanzdienstleistungsgeschäfts in der EU und wirkt sich gegenteilig auf eine globale Diversifizierung aus. Damit wird die Äquivalenz zum eigentlichen Klumpenrisiko.

Gerade in diesem Zusammenhang spricht die Botschaft oft von „internationalen Standards“. Damit drängt sich die Frage auf: Was sind internationale Standards? Die Antwort fällt ernüchternd aus. Es gibt keine allgemein anerkannten internationalen Standards. Zwar haben Global Contact und die G-20 eine Ansammlung von Prinzipien verabschiedet. Doch diese gelten nicht als Standards und sind noch in keiner Standard-setzenden internationalen Organisation aufgenommen, geschweige denn in nationalen Regulierungen berücksichtigt worden. OECD und IOSCO verlangen keine Regulierung für UVV im Sinne des FINIG. Und MIFID II ist kein Standard, sondern eine Regulierung.

FIDLEG und FINIG sind nicht verhältnismässig und generieren unnötige Regulierungskosten

FIDLEG und FINIG können also keine der drei selbst gesteckten Ziele – „Level Playing Field“, Konsumentenschutz, Marktzugang zur EU – erreichen. Im Gegenteil, sie wirken sich sogar negativ aus. Das sind aber nicht die einzigen Probleme der Vorlage. Sie ist zudem – sogar an den eigenen Zielen gemessen – unverhältnismässig und generiert hohe Regulierungskosten.

Zur Ausgangslage: In der Schweiz gibt es kein systematisches Versagen im Bereich der unabhängigen Vermögensverwaltung, Finanzvertrieb, Finanzberatung u.ä. Einzelfälle zeugen nicht von systemischen Versagen und werden auch noch unter FIDLEG und FINIG vorkommen. Einen Nachweis für die Notwendigkeit dieser Vorlage bleibt die Botschaft schuldig. Alle Beispiele, welche in der Botschaft genannt werden, betreffen regulierte und beaufsichtigte Institute mit regulierten Produkten, oft sogar mit reguliertem Vertrieb. Statt dies in Verhältnis zur Ausgangslage in der Schweiz, zur bestehenden Regulierung und zum bestehenden Verhalten von Anbietern und Nachfragern zu setzen, holt die Vorlage zu einer Querschnittsgesetzgebung aus.

Querschnittsgesetze sind an sich nicht zielführend und bergen die Gefahr, schnell unverhältnismässig zu werden. Und genau das geschieht im FIDLEG/FINIG: Einerseits wird zu viel reguliert (z. B. Versicherungsbranche und Treuhandwesen werden im in FIDLEG/FINIG mit den anderen vermengt) und andererseits entstehen Lücken (z. B. der Bereich Fintech oder die pseudonymen Anlagen werden hier gänzlich exkludiert). Nicht zuletzt ist in Erinnerung zu rufen: Oft sind gerade jene Institute, für die man Marktzugang in die EU schaffen will, bereits in der EU physisch, organisatorisch und betriebswirtschaftlich aktiv.

Beide Gesetze generieren hohe Regulierungskosten, welche primär von Kundinnen und Kunden von Finanzdienstleistern, sekundär von den Finanzdienstleistern getragen werden. Diese Kosten betragen (konservativ geschätzt) um die 300 Millionen Franken im Jahr und werden in den entsprechenden Berichten nicht bzw. nur rudimentär ausgewiesen. Stattdessen verlieren sich die Materialien in langen Diskussionen des möglichen Nutzens der Vorlage – eine Diskussion, die höchst subjektiv ist und nicht zur Regulierungskostenanalyse gemäss Leitfaden des Bundesrates gehört. Um das Beispiel der unabhängigen Vermögensverwaltern zu nehmen: Heute betragen ihre Regulierungskosten etwa 1,5% ihrer Totalkosten (Bernet et al. 2014); nach der Einführung des FIDLEG/FINIG springt dieser Anteil auf 10% an (Botschaft und Anhänge 2015). Das sind Zusatzkosten. Ähnlich betroffen sind viele weitere Finanz-KMU, wie beispielsweise Broker, Vertriebsträger, Finanzplaner usw. Diese werden im Übrigen in den Materialien zur Botschaft kaum erwähnt und gar nicht untersucht.

Durch diesen Kostensprung ist es wahrscheinlich, dass sich die Anzahl der Finanzdienstleister verkleinert. Darüber hinaus ist es auch wahrscheinlich, dass die Geschäftsmodelle vor allem der Finanz-KMU und vor allem im Umgang mit kleineren Vermögen sich verändern (siehe auch oben). Damit geht aber die Innovation des Finanzplatzes verloren. Geht aber diese verloren, so verliert die Schweiz auch an internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Noch schlimmer: Mit dem eingeschränkteren Zugang von Kunden zu Beratungen und Produkten und dem Ausscheiden von Finanz KMU aus dem Markt, verschlechtert sich die Wettbewerbssituation allgemein; bekannte Probleme wie Too Big To Fail oder Schattenanlagen drohen, stärker zur Geltung zu kommen. Zudem besteht die Gefahr, dass durch das Einführen der Aufsichtsorganisationen, welche für den Marktzugang ebenfalls unzureichend sind, das

anerkannte System der Selbstregulierung – insbesondere auch im Bereich der Geldwäschereibe-kämpfung – nachhaltig geschwächt wird.

Das Gesamtbild, das sich ergibt, ist: FIDLEG/FINIG setzen sich drei Ziele, die aber nicht erfüllt werden können. Die Vorlage ist unverhältnismässig, generiert hohe Regulierungskosten und hat obendrein negative Effekte auf den Wettbewerb und auf die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes.

IV. Fazit / Antrag

Der sgv verlangt die Rückweisung des FIDLEG und FINIG an die Bundesverwaltung mit dem Auftrag, nur notwendige Änderungen und Ergänzungen bestehender Rechtsgrundlagen dem Parlament zu unterbreiten. Diese Änderungen betreffen lediglich und dürfen nicht über die folgenden Punkte hinausgehen:

- Kundensegmentierung inkl. „opting-out“ Möglichkeiten für alle Privatkunden;
- Bewilligung zur Aufnahme von Finanzdienstleistungen;
- Präzisierung der Verhaltensregeln der Finanzdienstleister gegenüber ihrer Kunden inklusive der konsequenteren Differenzierung nach der effektiven Schutzbedürftigkeit der Kunden;
- Angleichung der Prospektanforderungen in bestehenden Aufsichtsgesetzen und die Einführung eines Basisinformationsblattes nur für komplexe Produkte;
- Übernahme der bestehenden Rechtsprechung im Bereich der Retrozessionen;
- Selbstregulierung der unabhängigen Vermögensverwalter – basierend auf heute vorhandene Strukturen;
- Verzicht auf den Einbezug der Treuhandunternehmen, der Versicherungsbranche sowie der Versicherungsbroker.

Bern, 3. Februar 2016

Dossierverantwortlicher

Henrique Schneider, Ressortleiter sgv
Telefon 079 237 60 82, E-Mail: h.schneider@sgv-usam.ch