

VQF Verein zur Qualitätssicherung
von Finanzdienstleistungen

Baarerstrasse 112
Postfach
6302 Zug

Telefon 041 763 28 20
Telefax 041 763 28 23
e-mail info@vqf.ch
Internet www.vqf.ch

Einschreiben

Eidgenössisches Finanzdepartement
Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf
Rechtsdienst Generalsekretariat
Bernershof
3003 Bern

Zug, 3. Oktober 2011
CK/RU

Änderung des Bundesgesetzes über die kollektiven Kapitalanlagen (KAG) / Einladung zur Stellungnahme gemäss Schreiben des Eidgenössischen Fi- nanzdepartements, EFD, vom 6. Juli 2011

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Bezugnehmend auf die oben genannte Einladung reichen wir hiermit im Auftrag
und im Namen des

VQF Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen,
Baarerstrasse 112, 6300 Zug,

innert der in der Einladung angesetzten Frist eine

Stellungnahme

zur Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Kollektivanlagengesetzes ein:

I. Einleitung

1. Der VQF Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen ist die grösste Selbstregulierungsorganisation (SRO) nach Art. 24 ff. des Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG). Die Aktivmitgliedschaft beim VQF kann durch berufsmässige oder nicht berufsmässige Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG erworben werden (Art. 3 Abs. 1 Statuten des VQF). Der VQF ist eine branchenübergreifende SRO und verfügt demnach über Mitglieder aus allen Kategorien der Finanzintermediation im sogenannten "übrigen Finanzsektor" (auch "Parabankensektor" oder "Nichtbankensektor" genannt). Als grösste, älteste und branchenübergreifend tätige SRO verfügt der VQF über ca. 1'700 Aktivmitglieder sowie über langjährige und umfangreiche Kenntnisse des Parabankensektors.
2. Neben seiner Funktion als SRO ist der VQF auch eine Branchenorganisation für unabhängige Vermögensverwalter (BOVV) gemäss dem Kollektivanlagengesetz (KAG) mit von der FINMA anerkannten Landesregeln in Sachen Ausübung der Vermögensverwaltung. In diesen Landes-

regeln wird geregelt, was ein Vermögensverwaltungsvertrag beinhalten und wie der Vermögensverwaltungsvertrag umgesetzt werden muss. Damit wird dem Anlegerschutz Rechnung getragen.

3. Das Eidgenössische Finanzdepartement hat am 6. Juli 2011 im Auftrag des Bundesrates das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes über die kollektiven Kapitalanlagen (KAG) eröffnet. Im Bewusstsein der massgebenden Verantwortung des VQF im Parabankensektor erfolgt die vorliegende Stellungnahme.

II. Stellungnahme

1. Die Revision des KAG zielt gemäss dem erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage vom 6. Juli 2011 hauptsächlich auf die Anpassung des Gesetzes an internationale Standards, insbesondere an die europäischen AIFM- und UCITS IV-Richtlinien; die Revision des KAG verfolgt ferner die Ziele der Verbesserung des Anlegerschutzes in der Schweiz sowie des Erhalts der Qualität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Vermögensverwaltungstätigkeit.

Für den VQF ist es unbestritten, dass eine Anpassung des KAG für die Aufrechterhaltung des internationalen und insbesondere europäischen Marktzugangs der schweizerischen Fonds- und Vermögensverwaltungsbranche nötig ist. Dabei sind aber die Grundsätze der Angemessenheit und Verhältnismässigkeit einzuhalten. Dies ist im Vernehmlassungsentwurf nicht durchwegs der Fall.

2. Nach geltendem Recht sind die Vermögensverwalter von schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen zwingend dem KAG unterstellt. Dies ist nicht der Fall bei den **Vermögensverwaltern ausländischer kollektiver Kapitalanlagen**, die sich lediglich – unter restriktiven Voraussetzungen – freiwillig unterstellen können. Neu sollen Letztere auch zwingend dem KAG unterstellt werden (Art. 2 KAG-Entwurf). Eine allgemeine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht von Vermögensverwaltern kollektiver Kapitalanlagen soll eingeführt werden (Art. 18 Abs. 1 KAG-Entwurf). Diese Änderung soll gemäss erläuterndem Bericht zur Vernehmlassungsvorlage der Umsetzung der AIFM-Richtlinie dienen, welche für nicht in der EU domizilierte Verwalter von in der EU registrierten oder vertriebenen alternativen Investmentfonds (AIF) eine staatliche Beaufsichtigung in ihrem Sitzland verlangt.

Die AIFM-Richtlinie schliesst allerdings Holdinggesellschaften und „family office-Vehikel“ aus ihrem Anwendungsbereich aus und macht den Beaufsichtigungsumfang von der Höhe des Fondsvermögens und dem sachlichen Wirkungskreis abhängig. Für Verwalter geringerer Fondsvermögen, die keine Anteile in der EU bzw. dem EWR vertreiben wollen, sieht die AIFM-Richtlinie lediglich eine Registrierungspflicht, verbunden mit beschränkten Berichterstattungspflichten an die Aufsichtsbehörde vor (sogenanntes „régime light“). Der Gesetzesentwurf sieht eine solche Unterscheidung nicht vor. In der Schweiz würden alle Verwalter alternativer In-

V Q F

vestmentfonds (AIF) gleichbehandelt werden, ungeachtet des Geschäftsvolumens bzw. sachlichen Wirkungskreises des AIF. Damit würde die Schweiz im Gegensatz zur EU keine Rücksicht auf die besonderen Bedürfnisse von Fondsmanagern nehmen, welche für Anleger in Nordamerika und Asien tätig sind. Ohne Berücksichtigung der Erleichterungen gemäss AIFM-Richtlinie würde die Schweiz zu einem für solche Unternehmen völlig unattraktiven Standort. Aus der Sicht des VQF darf deshalb an der undifferenzierten Lösung des Gesetzesentwurfs nicht festgehalten werden, vielmehr muss sich die Angleichung des schweizerischen Rechts an die AIFM-Richtlinie streng an deren Vorgaben orientieren. Insbesondere ist deshalb bereits auf Gesetzesstufe dem richtlinienkonformen „régime light“ Rechnung zu tragen. Ein „Swiss Finish“ ist weder notwendig noch sinnvoll.

Ferner ist der Begriff der ausländischen kollektiven Kapitalanlagen auf Gesetzesstufe genauer zu definieren. Namentlich sind Holdinggesellschaften und „family office-Vehikel“ im Sinne der AIFM-Richtlinie aus dem Anwendungsbereich des KAG auszuschliessen.

3. Nach geltendem Recht ist ein – dem KAG unterstellter – schweizerischer Vermögensverwalter frei, jede beliebige Rechtsform, mit Ausnahme der Genossenschaft, zu wählen (Art. 18 Abs. 1 KAG). Ein Vermögensverwalter kann damit auch die **Rechtsform einer natürlichen Person** haben. Diese Möglichkeit soll gemäss Gesetzesentwurf aufgehoben werden. Diese Änderung wird im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage wie folgt begründet: „Hier stellt sich das Problem, dass eine natürliche Person im Sinne einer Einzelperson kaum über die von Gesetzes wegen erforderliche angemessene Betriebsorganisation inklusive funktionierendem Risk-Management, internes Kontrollsystem und Compliance verfügt. So erstaunt es auch nicht, dass bis anhin keine natürliche Person als Vermögensverwalter nach KAG bewilligt ist. Entsprechend soll die Möglichkeit aufgehoben werden, dass ein Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen eine natürliche Person sein kann (Abs. 1 Buchstabe a). Dies entspricht im Übrigen auch internationalen Standards“.

Nach Ansicht des VQF ist diese Bestimmung gegenüber natürliche Personen im Sinne einer Einzelperson diskriminierend: Es kann nicht die Rolle des Gesetzgebers sein, eine Vermutung aufzustellen, nach welcher Einzelpersonen weniger als juristische Personen in der Lage seien, ihre Pflichten zu erfüllen. Der Gesetzgeber hat lediglich festzulegen, welche Pflichten ein Vermögensverwalter zu erfüllen hat. Wie er diese erfüllt und ob somit weiterhin seine Tätigkeit ausüben darf, liegt einzig im Verantwortungsbereich des Vermögensverwalters. Wir erachten die Regelung auch unter Wettbewerbsaspekten als problematisch.

4. Nach geltendem Recht ist der **Vertrieb von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen an ausschliesslich qualifizierte Anleger** in der Schweiz nicht reguliert. Gemäss Vernehmlassungsentwurf dürfen ausländische kollektive Kapitalanlagen nur noch durch bewilligte Vertriebsträger vertrieben werden und müssen zudem, unabhängig davon, ob sie ausschliesslich an qualifizierte oder an nicht qualifizierte Anleger vertrieben werden,

einen gesetzlichen Vertreter bestellen. Dieser gesetzliche Vertreter, welcher den qualifizierten Anlegern in der Schweiz eine Anlaufstelle bieten sollte und dafür verantwortlich ist, dass die von ihm vertriebenen kollektiven Kapitalanlagen sowie deren Verwalter und Verwahrstellen den Bestimmungen des KAG oder einer äquivalenten Regulierung entsprechen, ist bewilligungspflichtig, es sei denn, das Produkt wird einzig an qualifizierte Anleger vertrieben oder es handelt sich beim gesetzlichen Vertreter um eine schweizerische Bank, eine Fondsleitung oder einen Vermögensverwalter. Sodann bedürfen nicht nur Vermögensverwalter von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen, sondern auch Vertriebssträger von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen beim Vertrieb an qualifizierte Anleger neu einer Bewilligung der FINMA.

Dies bedeutet, dass die FINMA mehr Bewilligungen erteilen muss; auch wird ihre Überwachungstätigkeit aufgrund der Erweiterung des Geltungsbereiches des KAG zunehmen. Aus zeitlichen Gründen ist zu beachten, dass Schweizer Vermögensverwalter von kollektiven Kapitalanlagen bis spätestens Mitte 2013 über eine Bewilligung der FINMA verfügen müssen, um weiterhin für europäische kollektive Kapitalanlagen tätig sein zu können. Die Gesuchsteller haben nach dem geplanten Inkrafttreten der Gesetzesrevision Mitte 2012 demnach nur knapp ein Jahr Zeit, um eine solche Bewilligung zu erlangen, und die FINMA muss innerhalb dieses Jahres über genügend personelle Ressourcen verfügen, um die eingereichten bewilligungsfähigen Gesuche zu behandeln und die entsprechenden Bewilligungen zu erteilen. Ohne die personellen Ressourcen besteht die Gefahr, dass trotz rechtzeitiger Gesetzesanpassung die Gesuchsteller, welche die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen, die erforderlichen Bewilligungen zur Vermögensverwaltung von kollektiven Kapitalanlagen nicht bis Mitte 2013 erhalten und ab diesem Datum nicht mehr für europäische kollektive Kapitalanlagen tätig sein können.

Aus Sicht des VQF wäre es deshalb sinnvoll, dass das Gesetz vorsieht, dass die Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen durch die Selbstregulierungsorganisation (bzw. Branchenorganisation nach KAG), bei welcher der Gesuchsteller bereits im Bereich der Geldwäschereibekämpfung reguliert ist, erfolgt. Denn Selbstregulierungs- bzw. Branchenorganisationen sind durch die langjährige Kenntnis ihrer Mitglieder am ehesten geeignet, die zur Beurteilung der Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen nötigen Informationen zu sammeln und zu überprüfen. Auch in diesem Bereich eignet sich das System der dirigierten Selbstregulierung, welches im KAG-Bereich ja ebenfalls bereits aufgesetzt ist, bestens zur Vornahme der Umsetzung der erforderlichen Regulierung. In diesem Zusammenhang ist über die Bewilligungsvoraussetzungen noch nichts bekannt: Wir gehen davon aus, dass diese in einer Verordnung geregelt werden müssen. Im Rahmen der Unterstellung unter eine Branchenorganisation für die Vermögensverwaltung wird vom Finanzintermediär bereits einiges vorausgesetzt; sodann wäre es unseres Erachtens angemessen, die KAG-Bewilligungsvoraussetzungen in Anlehnung an die Standesregeln einer Branchenorganisation für die Vermögensverwaltung festzulegen. Eine Mitgliedschaft bei einer Branchenorganisation für die Vermögensverwal-

VQF

tung könnte dann für die Erfüllung der neuen KAG-Bewilligungsvoraussetzungen als ausreichend betrachtet werden.

5. Gemäss geltendem Recht sind unter „**qualifizierte Anleger**“ insbesondere auch – nicht als vermögend geltende (Anlagevermögen von weniger als CHF 2 Mio.) – Privatpersonen zu verstehen, welche mit einem regulierten Institut oder einem unabhängigen Vermögensverwalter, der einer von der FINMA anerkannten Branchenorganisation angeschlossen ist, einen schriftlichen Vermögensverwaltungsvertrag abgeschlossen haben. Diese Kategorie der qualifizierten Anleger wird im Vernehmlassungsentwurf ersatzlos gestrichen. Ferner soll dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt werden, die Eignung als qualifizierter Anleger von weiteren Voraussetzungen, namentlich von fachlichen Qualifikationen, abhängig zu machen.

Eine solche Änderung würde aus der Sicht des VQF für die unabhängigen Vermögensverwalter eine massive Umgestaltung ihrer derzeitigen Regulierung bedeuten: Die Beaufsichtigung der unabhängigen Vermögensverwalter durch die erst im 2009 eingesetzten Branchenorganisationen würde künftig keinen gesetzlichen Auftrag mehr erfüllen und somit zweckentleert sein. Die vorgesehene Kompetenz des Bundesrates zur Festlegung weiterer Voraussetzungen zur Eignung als „qualifizierter Anleger“ wird vom VQF zugunsten einer gesetzlichen Definition des Begriffes auch aus Gründen der Rechtssicherheit abgelehnt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen, stehen Ihnen für weitere Auskünfte selbstverständlich gerne zur Verfügung und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

VQF

Verein zur Qualitätssicherung
von Finanzdienstleistungen



Patrick Rutishauser
Geschäftsführer



Caroline Kindler
Legal & Compliance

LSI ordnungshalber