

Versand per E-Mail an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Rechtsdienst SIF  
Bernerhof  
3003 Bern



Basel, 22. August 2019

## **Stellungnahme zur Verordnung des Finanzmarktaufsichtsgesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zur Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) teilnehmen zu können.

Die Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA ist die repräsentative Branchenorganisation der Schweizer Fonds- und Asset Management-Wirtschaft. Ihr Mitgliederkreis umfasst alle wichtigen schweizerischen Fondsleitungen und Asset Manager sowie Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen. Zudem gehören ihr zahlreiche weitere Dienstleister an, welche im Asset Management tätig sind. Die SFAMA ist aktives Mitglied der europäischen Investmentvereinigung European Fund and Asset Management Association (EFAMA) in Brüssel und der weltweit tätigen International Investment Funds Association (IIFA) in Toronto.

Wir möchten Sie im Rahmen dieses Schreibens zusammenfassend auf die aus der Perspektive der Schweizer Fonds- und Asset Management-Industrie zentralen Anliegen zum Vernehmlassungsentwurf aufmerksam machen. Folglich finden Sie nachstehend eine auf die Kernanliegen unserer Mitglieder fokussierte Stellungnahme.

### **I. POSITION DER SFAMA ZUR VORLAGE INSGESAMT**

Zusammengefasst konkretisiert die Vorlage die Regulierungstätigkeit der FINMA und beschreibt die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen der Aufsichtsbehörde und dem EFD. Die Bedingungen müssen in einer Vereinbarung festgelegt werden. Die Zusammenarbeit bei internationalen Aufgaben soll ebenfalls intensiviert werden.

Laut Vorlage dienen die neuen Vorschriften dem Interesse der Schweizer Finanzindustrie. Ausserdem soll den in der Vergangenheit dargebrachten politischen Vorstössen Rechnung getragen werden. Wir begrüßen grundsätzlich eine klare Regelung und Abgrenzung der Kompetenzen der FINMA und des EFD.

Mit dem vorliegenden Entwurf wird allerdings im Bereich der Aufgaben und Kompetenzen der FINMA, welche ihr vom Gesetzgeber zugeteilt worden sind, eine unnötige Überadministration eingeführt, insbesondere durch die Mitwirkung des EFD in der Regulierung und in der Aufsichtsorganisation. Die Folgen sind eine Abschwächung des aufsichtsrechtlichen Mandats und des

Regulierungsauftrags der FINMA sowie eine erhebliche Zusatzbelastung der Finanzindustrie. Die Vorlage schießt somit über das angestrebte Ziel hinaus.

Für einen starken Schweizer Finanzplatz ist entscheidend, dass – wie auch im Erläuterungsbericht betont wird – die Unabhängigkeit der FINMA bewahrt wird. Dies ist unseres Erachtens nicht der Fall, wenn die Regulierungstätigkeit der FINMA explizit an die Finanzmarktpolitik des Bundesrates angebunden wird und verschiedene bürokratische Berichterstattungs- und Analysepflichten eingeführt werden. Die Vorlage führt zu einer Überregulierung auf Kosten bewährter Rahmenbedingungen und effizienter Prozesse. Dadurch werden Aufsicht und Verwaltung für die Finanzbranche weniger effizient und teurer. Die FINMA soll weiterhin als unabhängige und effiziente Behörde in ihrem vom Gesetzgeber zugeteilten Aufgabenbereich agieren können und so den Finanzplatz Schweiz und dessen Ruf insgesamt stärken.

Wir sind der Meinung, dass den politischen Vorstössen und den Anliegen verschiedener Industriebranchen im bestehenden Rechtsrahmen und ohne die vorliegende zusätzliche Verordnung adäquat Rechnung getragen werden kann.

Nachfolgend unsere detaillierte Stellungnahme zu einzelnen Punkten, die für die Fonds- und Asset Management-Industrie sehr bedeutend sind und diese unmittelbar betrifft (Kernanliegen).

## **II. NEGATIVE AUSWIRKUNGEN DER VORLAGE AUF DIE FONDS- UND ASSET MANAGEMENT-INDUSTRIE (KERNANLIEGEN)**

### **1. Art. 2 Abs. 2, Art. 4 E-FINMAV und KAG: Zusammenarbeit und Informationsaustausch mit dem EFD bezüglich MoUs und Kooperationsvereinbarungen**

Gemäss Erläuterungsbericht zu Art. 2 und 4 des Verordnungsentwurfs zum FINMAG (E-FINMAV) sind auch sogenannte Memoranda of Understanding (MoUs) und Kooperationsvereinbarungen von den geplanten Regeln für die Zusammenarbeit der FINMA mit dem EFD erfasst.

Hervorzuheben ist, dass der Gesetzgeber der FINMA im Kollektivanlagengesetz (KAG) – also in einem Spezialgesetz – explizit die Kompetenz erteilt hat, mit ausländischen Aufsichtsbehörden – d. h. mit «ihresgleichen» – MoUs und Kooperationsvereinbarungen abzuschliessen. Zur erfolgreichen Erfüllung dieser spezialgesetzlichen Aufgaben sind Fachkenntnisse über die Produkte sowie detaillierte Kenntnisse über das Aufsichtswesen und das Funktionieren internationaler Märkte wesentliche Voraussetzungen. Es liegt auf der Hand, dass solches Expertenwissen aufgrund der Marktnähe bei einer Aufsichtsbehörde vorhanden ist, weniger jedoch in der übrigen Bundesverwaltung, da diese eine andere Rolle innehat.

Aus cross-border Sicht sind die Vereinbarungen/MoUs der FINMA mit ausländischen Aufsichtsbehörden für die Schweizer Fonds- und Asset Management-Industrie von fundamentaler Bedeutung, damit der Vertrieb ausländischer kollektiver Kapitalanlagen in der Schweiz, von Schweizer Fonds ins Ausland sowie eine Delegation der Vermögensverwaltung von Schweizer Asset Managern ins Ausland bzw. vice versa überhaupt möglich sind.

Nachfolgende Erläuterungen dienen dem besseren Verständnis dieser komplexen Themen.

#### Delegation der Vermögensverwaltung:

Die Kompetenz der FINMA, eine Vereinbarung mit ausländischen Aufsichtsbehörden abzuschliessen (MoUs), ist in mehreren Artikeln des KAG verankert. Sie betrifft Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen, Fondsleitungen und SICAVs (Art. 18 Abs. 1 Bst. c Ziff. 3, Art. 18b Abs. 4, Art. 31 Abs. 4, Art. 36 Abs. 3 KAG). Auslöser für solche MoUs ist, dass das ausländische Recht eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden verlangt (also nicht das

Schweizer Recht oder die FINMA). Als Beispiel kann das MoU zwischen der FINMA mit der britischen Aufsichtsbehörde (FCA) genannt werden, welches in der Praxis sehr gut funktioniert.

Der Gesetzgeber hat diese Aufgabe der FINMA aufgrund der für die Fonds- und Asset Management-Industrie bedeutsame EU-Richtlinien (UCITS und AIFMD) im Jahre 2013 im KAG zugeteilt. UCITS und AIFMD ermöglichen eine Delegation der Vermögensverwaltung in der EU nämlich nur unter bestimmten Bedingungen.

#### Kooperationsvereinbarungen für den Vertrieb von Fonds (Art. 120 Abs 2 Bst. e KAG):

Gemäss Gesetz ist der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen der FINMA mit der ausländischen Aufsichtsbehörde eine Voraussetzung dafür, dass die FINMA den Vertrieb von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen an nicht qualifizierte Anleger, für welche die ausländische Aufsichtsbehörde zuständig ist, genehmigen kann. Auch diese Kompetenz hat der Schweizer Gesetzgeber aufgrund der revidierten UCITS-Richtlinie von 2009 im KAG im Jahr 2013 eingeführt. Sie dient der Erleichterung des Vertriebs von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen in oder von der Schweiz aus.

#### Fazit:

Die Vereinbarungen/MoUs zwischen der FINMA und ausländischen Aufsichtsbehörden sind von fundamentaler Bedeutung für die Schweizer Fonds- und Asset Management-Industrie. Obwohl die FINMA sich auch hier als zuverlässige Behörde erweist, welche die Anliegen der Fonds- und Asset Management Industrie ernst nimmt, der Gesetzgeber der FINMA im KAG eine direkte Aufgabe zugeteilt hat und die Partner der Vereinbarungen ebenfalls Aufsichtsbehörden sind, sollen nun auch bezüglich der MoUs/Kooperationsvereinbarungen Regeln für die Zusammenarbeit mit dem EFD eingeführt werden. Diese zusätzliche Bürokratieschicht lässt sich materiell nicht rechtfertigen, ist schwerfällig sowie zeit- und ressourcenintensiv und ist daher weder adäquat noch effizient. Wie bereits erwähnt, wird damit das prudentielle Mandat der FINMA auf internationaler Ebene geschwächt. Dies ist weder im Interesse der Industrie noch der Bundesverwaltung und birgt letztlich auch *internationale Reputationsrisiken* für den Schweizer Fonds- und Asset Management-Standort und damit auch für den Schweizer Finanzplatz insgesamt.

Vor diesem Hintergrund schiessen die geplanten Regeln für die Zusammenarbeit mit dem EFD auch im Zusammenhang mit MoUs und Kooperationsvereinbaren über das Ziel hinaus, werden von uns abgelehnt und sind ersatzlos zu streichen.

## **2. Art. 7 E-FINMAV: Wirkungsanalysen**

### **a. Ausführungen**

Für Regulierungsvorhaben der FINMA sind laut Vorlage detailliertere Wirkungsanalysen zu erstellen, die jedoch ohne *umfangreiche Datenbereitstellung durch die Finanzindustrie* nicht möglich sein werden.

Der Aufwand und der Nutzen solch detaillierter Wirkungsanalysen sind weder für die Industrie noch für die Behörden verhältnismässig. In diesem Ausmass sind sie auch nicht im Sinn einer *effizienten* Regulierungstätigkeit.

Es wäre uns auch nicht bekannt, dass beim Erlass von Bundesgesetzen oder bundesrätlichen Verordnungen, dieselben umfangreichen Auflagen bei der Dokumentation von Regulierungsbedürfnissen und Folgeabschätzungen verlangt werden.

Wir verlangen daher die ersatzlose Streichung von Art. 7 E-FINMAV.

### 3. Art. 12 E-FINMAV: Selbstregulierung

Kollektive Kapitalanlagen tragen wesentlich zum guten Image des Finanzplatzes Schweiz bei. Das KAG ist als Rahmengesetz konzipiert, welches durch Verordnungen sowie durch das zukünftige Finanzdienstleistungs- und Finanzinstitutsgesetz präzisiert bzw. ergänzt wird. Da es aber in erster Linie ein Produktegesetz ist, lässt es Spielraum für die Selbstregulierung. Diese wird von der FINMA als Mindeststandard nach Art. 7 Abs. 3 FINMAG anerkannt.

Zur Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards des Produkte- und Dienstleistungsangebots im Schweizer Fondsmarkt arbeiten SFAMA und FINMA bei der Erarbeitung dieser produktspezifischen, grösstenteils sehr technischen und zahlreichen Regeln eng zusammen. Es braucht hierfür die Fachkenntnisse aus der Praxis und der Industrie. Mit der Anerkennung der Selbstregulierung als Mindeststandard erfüllt die FINMA ihre gesetzliche Aufgabe, die ihr vom Gesetzgeber zugeteilt wurde, die Selbstregulierung zu unterstützen, im Rahmen ihre Aufsichtsbefugnisse als Mindeststandard anzuerkennen und durchzusetzen (Art. 7 Abs. 3 FINMAG).

Für die Industrie und die Aufsichtsbehörde hat die Selbstregulierung den Vorteil, dass in der Praxis zu komplexen und *technischen Details einheitliche Standards* bestehen, welche die *Rechtssicherheit* gewährleisten. Diesem Anliegen trägt auch der Gesetzgeber mit Art. 7 Abs. 3 FINMA ausdrücklich Rechnung.

Neu sollen sich die interessierten Ämter der Bundesverwaltung und «weitere interessierte Kreise» im Finanzmarkt in (öffentlichen) Konsultationen materiell zu den erarbeiteten Detailregeln aussprechen (Art. 12 E-FINMAV i.V.m. Art. 9 und 10 E-FINMAV). Es ist nicht nachvollziehbar, welchen Mehrwert diese Konsultationspflicht mit sich bringt, da der Gesetzesgeber das Kollektivlagengesetz bewusst als Rahmengesetz ausgestaltet hat. Die von der FINMA als Mindeststandard anerkannte Selbstregulierung und auch der entsprechende Prozess haben sich in der Praxis bewährt.

Mit der Einführung dieser zusätzlichen, schwerfälligen, zeit- und ressourcenintensiven Überadministration wird die Selbstregulierung in materieller Hinsicht *ausgehöhlt*. Verheerend ist auch, dass die Selbstregulierung durch die zusätzlichen Prozesse und zuständigen Instanzen eine *starke politische «Komponente»* erhält, welche auf dieser Regulierungsebene nicht gerechtfertigt und nicht im Interesse der jeweils betroffenen Branche ist. Für die Beurteilung detaillierter produktspezifischer Regeln zu kollektiven Kapitalanlagen fehlt es den zu konsultierenden Ämtern der Bundesverwaltung und den «weiteren interessierten Kreisen» an Fachkompetenz.

In diesem Zusammenhang weisen wir auch auf die neu vorgesehene Pflicht der FINMA hin, eine «Anhörung» oder gar eine «Vernehmlassung» bei den «interessierten Kreisen» durchzuführen, wenn die Selbstregulierung von «grosser Tragweite» ist (Art. 12 Abs. 1 i.V. mit Art. 10 Abs. 1 E-FINMAV). Mit der Pflicht öffentliche Konsultationen für die Selbstregulierung durchzuführen, werden nicht nur Sinn und Zweck der Selbstregulierung verkannt. Es besteht hier ausserdem ein offensichtlicher Widerspruch mit dem Erfordernis, dass sich die Regulierungstätigkeit der FINMA auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von *untergeordneter Bedeutung* beschränkt (Art. 5 Abs. 1 E-FINMAV).

Aus den aufgeführten Gründen fordern wir die ersatzlose Streichung von Art. 12 E-FINMAV.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für zusätzliche Erläuterungen und Diskussionen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA**



Felix Haldner  
Präsident



Markus Fuchs  
Geschäftsführer