

Geht per Mail an: [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

5.5.2017

### **Vernehmlassung: Änderung des Bankengesetzes und der Bankenverordnung (Fintech)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

#### **Grundsätzliches**

Die BDP unterstützt die Zielsetzung der Vorlage, unverhältnismässige Markteintrittshürden im Fintech-Bereich abzubauen. Damit können die Innovationsfähigkeit der Unternehmen und die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes gesteigert werden. Wir erlauben uns deshalb auch den Hinweis, dass grundsätzlich - also auch ausserhalb dieser Verordnung - ein Umfeld mit möglichst wenigen regulatorischen Hürden sichergestellt werden muss.

Wichtig ist aus unserer Sicht auch, dass durch diese Revision Innovationen grundsätzlich gefördert werden (level playing field) und nicht bloss einzelne Anbietersegmente. Gleichzeitig dürfen keine selektiven Lücken ins Geldwäschereidispositiv geschlagen werden.

#### **Keine Lücken ins Geldwäschereidispositiv schlagen**

Wir begrüssen ausdrücklich, dass Fintech-Unternehmen, die fremde Vermögenswerte annehmen oder bei deren Anlage mitarbeiten, dem Geldwäschereigesetz (GwG) unterstehen. Allerdings sollten aus unserer Sicht auch die Bereiche *Crowdfunding (Art. 5 Abs. 3 lit. c BankV)* und *Sandbox (Art. 6 BankV)*, den Bestimmungen des GwG unterstellt werden. Der schweizerische Finanzplatz kann es sich nicht leisten, dass einzelne Player in der Fintech-Sparte selektiv vom Geldwäschereibekämpfungsdispositiv ausgeklammert werden.

#### **Wettbewerbsverzerrungen zu Ungunsten etablierter Institute vermeiden**

Einerseits scheint uns naheliegend, dass für Fintech-Unternehmen, die Dienstleistungen ausserhalb des typischen Bankgeschäfts erbringen, nicht dieselben Regeln der Bankengesetzgebung anzuwenden sind wie für konventionelle Banken. Wird kein Aktivgeschäft mit Liquiditäts- und Zinsrisiken betrieben, sind auch die Vorschriften weniger streng auszulegen.

Andererseits müssen Wettbewerbsverzerrungen zu Ungunsten etablierter Institute bestmöglich vermieden werden. Im Sinne des Gleichbehandlungsgebots sollten die vorgeschlagenen Massnahmen für alle Unternehmen gelten, welche die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Geeignete Anpassungen sind deshalb bei der Berechnung des *Schwellenwertes von CHF 100 Millionen (Art. 1b Abs. 1 lit. a E-BankG)* vorzunehmen, um keine unerwünschte Benachteiligungen von Konzernstrukturen zu schaffen.

Um auch etablierten Instituten im Sinne gleichlanger Spiesse gewisse Entlastungen zu gewähren, schlagen wir in einem ersten Schritt die Identifizierung innovationshemmender Normen im Finanzmarktbereich vor. Anzustreben wäre ein runder Tisch unter Einbezug aller relevanten Akteure. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse wären sodann Vorschläge für Flexibilisierungen zu erarbeiten. Potential hierfür böte sich möglicherweise im Aufsichtsbereich unter der Bedingung, dass Risikokontrollen und –management zur Wahrung der Finanzmarktstabilität und –konformität sowie des Kundenschutzes gewahrt bleiben.

Die BDP fordert im Weiteren, dass noch vorhandene Unklarheiten betreffend Gültigkeit und Umfang der üblichen Aufsichts-, Kontroll- und Schutzelementen ausgeräumt und die Bestimmungen konkretisiert werden. Zu klären ist insbesondere die Bestimmung unter *Art. 1b BankG*, wonach das Gesetz „*sinngemäss*“ auf im Finanzbereich tätige Personen angewendet werden soll. Diese eher schwammige Formulierung dürfte zu Rechtsunsicherheiten führen. Die Anwendung adäquater Vorschriften ist gerade in den Bereichen elektronische Sicherheit, Kunden- und Datenschutz indes zentral.

#### **Monitoring sicherstellen und Review-Klausel einführen**

Für die BDP ist schliesslich wichtig, dass der Bundesrat im dynamischen Bereich der Digitalisierung ein aufmerksames Monitoring der Geschäftsmodelle sicherstellt und nötigenfalls rasch regulatorische Anpassungen vorlegt.

Unter diesem Gesichtspunkt regen wir die Einführung einer Review-Klausel in den Übergangs- und Schlussbestimmungen an, um die Auswirkungen der neuen Regelungen evaluieren zu können. Der Bundesrat hätte demzufolge nach einer definierten Frist zu überprüfen, ob die neuen Bestimmungen den Zweck der Innovationsförderung erfüllen und allenfalls unbeabsichtigte Effekte der Reform korrigiert werden müssen. Über die Ergebnisse dieser Überprüfung müsste er der Bundesversammlung im Rahmen eines Berichts Rechenschaft ablegen.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Martin Landolt  
Parteipräsident BDP Schweiz



Rosmarie Quadranti  
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz

Bern, 8. Mai 2017

## Vernehmlassung: Änderung des Bankengesetzes und der Bankenverordnung (Fintech)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur Änderung des Bankengesetzes und der Bankenverordnung (Fintech) Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Die CVP unterstützt im Grundsatz die Anpassung des Bankengesetzes und der Bankenverordnung, um den neuen Geschäftsmodellen der innovativen Finanzdiensttechnologie Rechnung zu tragen. Die CVP setzt sich bereits seit längerer Zeit dafür ein, dass die neuen Geschäftsfelder der Fintech-Branche in der Regulierung berücksichtigt werden (siehe Vorstoss Schneider-Schneiter 16.3272 Fintech als Herausforderung für die Schweiz).

Der vom Bundesrat gewählte technologieneutrale Ansatz, oder wie im Bericht genannt „one-size-fits-all-Ansatz“, wird von der CVP explizit begrüsst. In einem Bereich wie Fintech ist der technologische Wandel so schnell, dass die Regulierung immer hinterherhinken wird. Somit ist dieser Ansatz gerechtfertigt.

Dennoch gibt es mit der neuen Revision noch einige ungeklärte Fragen, Definitionslücken und Unsicherheiten in der praktischen Umsetzung.

### **Etablierte Finanzinstitutionen**

Die neuen Regularisierungsausnahmen und vereinfachten Bewilligungs- und Betriebsvoraussetzungen sollten auch den etablierten Finanzinstitutionen offen stehen. Das Gesetz darf gewisse Anbieter nicht bevorzugen und besser behandeln. Es muss ein Weg gefunden werden, damit auch etablierte Finanzdienstleister von den Vereinfachungen profitieren und ihrerseits innovative Geschäftsfelder beackern sowie neue Ideen entwickeln können. Dazu gehört vor allem die sogenannte Sandbox.

### **Geldwäscherei und Kunden-/Anlegerschutz**

Die neuen Erleichterungen dürfen nicht zu Regulierungslücken führen, welche die Umgehung von wichtigen Geldwäscherei- und Kunden-/Anlegerschutz-Richtlinien ermöglichen. Auch die neuen Finanzdienstleister sind zum Schutz der Kunden und der Bekämpfung von Geldwäscherei angehalten. Der Bericht stellt klar, dass es keine Einschränkungen des Kundenschutzes oder des Geldwäschereigesetzes geben wird. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie dies in der Praxis aussehen wird. Die neuen Ausnahmen bergen die Gefahr, eine Ungleichheit zwischen den verschiedenen Akteuren im Anlegerschutz und in der Geldwäschereibekämpfung zu kreieren.

## **Evaluation der Regulierungen**

Die Gesetzesänderungen und der Bericht enthalten einige unklare Definitionen. Die „sinngemässe Anwendung“ (Art. 1b Abs. 1 E-BankG) des Bankengesetzes sowie der Begriff „Fintech-Unternehmen“ lassen sehr viel Spielraum zu. Aus diesem Grund, und der schwierigen Umsetzung der Geldwäscherei- und Anlegerschutz-Richtlinien in der Praxis, muss das Gesetz nach seiner Einführung genau evaluiert werden. Die CVP fordert, dass einige Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes die Auswirkungen, sowohl auf die Innovation, wie auch auf den Anlegerschutz und die Geldwäschereibekämpfung überprüft werden. Allfällige Anpassungen sind danach unverzüglich einzuleiten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüßen.

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister  
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Béatrice Wertli  
Generalsekretärin CVP Schweiz

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Bern, 3. Mai 2017 / AG  
VL Fintech

Elektronischer Versand: [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

## Änderung des Bankengesetzes und der Bankenverordnung (Fintech) Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen stimmt der Vorlage zur Fintech Regulierung grundsätzlich zu. Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Bundesrat handelt und Raum schaffen will für Innovation im Finanzbereich. Gerne bringen wir aber im Weiteren auch kritische Punkte ein, welche aus unserer Sicht entscheidend für den Erfolg in der Praxis sein werden.

### 1. Begrüssenswerte Zielsetzung

Die Digitalisierung schreitet rasch voran und fordert bestehende Regulierung heraus. Regulierung muss daher innovative Ideen zulassen, indem weniger technische Umsetzungsdetails gesetzlich festgeschrieben werden, sondern vermehrt Grundsätze, wie beispielsweise das Ziel der Regulierung. Dies hat die FDP bereits in ihrem Positionspapier vom November 2016 gefordert („[Chancen der Digitalisierung](#)“).

Im vorliegenden Entwurf begrüßen wir daher explizit, dass die Fintech Regulierung offen für alle Geschäftsmodelle ausgestaltet wird. Keiner weiss, wie die Fintech-Innovationen der Zukunft aussehen werden, daher würde eine zu enge Definition den Fortschritt verhindern.

### 2. Jedoch: Erst ein erster Schritt Richtung Innovation

Wir kritisieren jedoch, dass sich der Entwurf noch zu fest in bestehenden juristischen Strukturen und Denkmustern bewegt. Dies könnte in der praktischen Umsetzung der geplanten Zielsetzung – Raum für Innovation schaffen – im Wege stehen. So befindet sich die Fintech Regulierung im Bankengesetz, obwohl diese Unternehmen eben keine Banken darstellen. Mit vorliegendem Entwurf sieht es dann auch so aus, als würden die Firmen, sobald sie die gesetzlich definierten Schwellen der Sandbox und der Fintech Lizenz überschreiten, automatisch wieder unter die Bankenregulierung fallen.

Es wird zudem nicht effektiv Regulierung abgeschafft, sondern im bestehenden juristischen Rahmen neue Regulierung geschaffen. Zukunftsgerichtet müsste die Finanzmarktregulierung insgesamt risikobasierter ausgestaltet werden, damit für alle Dienstleistungen mit geringem Risikoprofil die Regulierung abgebaut wird. Dies würde auch für gleich lange Spiesse gegenüber etablierten Finanzinstituten sorgen, welche ebenfalls Innovation betreiben.

Diese Unzulänglichkeiten werden spätestens bei einem späteren Einbezug neuer Technologien wie Blockchain zu Tage treten. Nicht jede neue Innovation im Bereich des Finanzmarktes wird sich in die vorgeschlagenen Ausnahmeregelungen mit restriktiven Schwellenwerten einordnen lassen. Daher ist über kurz oder lang eine umfassende Neuausrichtung der Finanzmarktregulierung notwendig. Ohne eine kohärente Neuausrichtung läuft die Schweiz Gefahr, unabsichtlich gesetzliche Lücken, ungleiche Spiesse oder eine wirkungslose Regulierung zu schaffen.

Zudem hängt die Innovation im Bereich Fintech auch mit anderen regulatorischen Entwicklungen zusammen als nur der Finanzmarktregulierung. Der Bundesrat tut daher gut daran, die geplante Vorlage für eine e-ID mit der Fintech Regulierung zu koordinieren, die vollständige elektronische Abwicklung von Geschäften zu ermöglichen und offene Fragen im Bereich des Datenschutzes zu klären.

Wir fordern ebenfalls, dass etablierte Geschäftsmodelle – sei es im Banken-, Versicherungs- oder Kreditgeschäft – nicht benachteiligt werden dürfen. Risikobasiert ist eine Deregulierung an die Hand zu nehmen, welche jegliche Innovation fördert.

Im Folgenden nehmen wir zu den konkret vorgeschlagenen drei Massnahmen Stellung:

### **3. Ausweitung der Frist für Abwicklungskonten**

Diese Massnahme zugunsten von Crowdfunding-Plattformen war überfällig. Allerdings stellt die vorgeschlagene Fristverlängerung für die Abwicklung ein zu zaghafter Schritt dar. Wir fordern daher eine Fristverlängerung auf 90 Tage.

### **4. Schaffung eines Innovationsraums**

Die Sandbox stellt ein Instrument dar, welches Firmen den Einstieg in den Markt erleichtern könnte. Wir begrüssen ausdrücklich, dass ein solcher Innovationsraum geschaffen wird. Es muss allerdings geklärt werden, wie bei Überschreiten des Schwellenwertes von 1 Million Publikumseinlagen der Übergang von der Sandbox Probephase zur Bewilligung vonstattengehen wird.

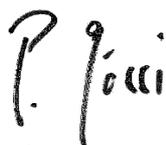
### **5. Neue Bewilligungskategorie**

Wie bereits obenstehend erläutert, leidet diese „Fintech-Lizenz“ darunter, dass nicht abschliessend klar ist, inwiefern sich die Unternehmen mit dieser Lizenz von Banken unterscheiden. Es muss unter anderem abschliessend geklärt werden, was unter „Aktivgeschäft“ gemeint ist, wie die Risiken für die Einlagen aussehen und welche Aufsicht angebracht ist. Es ist mit vorliegenden Informationen schwierig einzuschätzen, ob diese neue Bewilligungskategorie wirksam Innovation fördern kann. Zusätzliche Informationen zur Umsetzung müssen aufzeigen, wie verhindert werden kann, dass diese neue Bewilligungskategorie für Umgehungsgeschäfte genutzt wird oder toter Buchstabe bleibt.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse  
FDP.Die Liberalen  
Die Präsidentin

Der Generalsekretär



Petra Gössi  
Nationalrätin

Samuel Lanz



Grünliberale Partei Schweiz  
Laupenstrasse 2, 3008 Bern

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Per E-Mail an: [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

4. Mai 2017

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: [schweiz@grunliberale.ch](mailto:schweiz@grunliberale.ch)

## **Stellungnahme der Grünliberalen zur Änderung des Bankengesetzes und der Bankenverordnung (FinTech)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den Erläuternden Bericht zur Änderung des Bankengesetzes und der Bankenverordnung (FinTech) und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Die Grünliberalen setzen sich dafür ein, dass die Innovationsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft gestärkt und Markteintrittshürden beseitigt werden. Es wird daher begrüsst, dass Erleichterungen im Bankenrecht eingeführt werden, um Dienstleistungen ausserhalb des typischen Bankgeschäfts entsprechend ihrem Risikopotenzial zu regulieren. Vorausgesetzt ist, dass der Schutz der Kundinnen und Kunden sowie die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte gewährleistet sind.

### Allgemeines:

Im Hinblick auf künftige, heute noch nicht absehbare technische und kommerzielle Entwicklungen im FinTech-Bereich verzichtet der Bundesrat auf spezifische Regelungen für einzelne Geschäftsmodelle und zieht eine allgemeine, zukunftsorientierte Regulierung vor. Dies wird ausdrücklich begrüsst, zumal es nicht nur sachlich gerechtfertigt ist, sondern der Schweiz gegenüber den geschäftsmodell-spezifischen Regulierungen im Ausland Wettbewerbsvorteile bringt und innovationsfördernd wirkt.

Ebenfalls begrüsst wird, dass die vorgeschlagenen Massnahmen nicht ausschliesslich FinTech-Unternehmen und entsprechenden Start-ups zugutekommen, sondern sämtliche Unternehmen davon profitieren können, sofern sie die Kriterien erfüllen.

Weiter wird begrüsst, dass neben der Bankgesetzgebung auch andere (Finanzmarkt-)Gesetze auf einen Anpassungsbedarf hinsichtlich der Erfordernisse von FinTech-Unternehmen geprüft wurden. So bestehen gemäss dem Erläuternden Bericht Rechtsunklarheiten und Hemmnisse im Bereich des Zivilrechts, insbesondere in Bezug auf die rechtliche Qualifikation virtueller Währungen. Überall, wo sich Hemmnisse für die Innovationsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit zeigen, sind diese konsequent zu identifizieren und zu beseitigen.

Zu den einzelnen Vorschlägen:

### **1. Ausweitung der Frist für Abwicklungskonten**

Die Verlängerung der Abwicklungsfrist für nichtverzinsliche Gelder von sieben auf 60 Tage stellt eine Erleichterung für einige Geschäftsmodelle dar, insbesondere im Bereich des Crowdfunding. Sie dürfte vornehmlich kleineren, zeitlich begrenzten Crowdfunding-Projekten zugutekommen. Projekte oder Unternehmungen, die auf höhere oder langfristige Mittelbeschaffung angewiesen sind, die international ausgerichtet sind oder die Finanzierungsrounds in mehreren Tranchen benötigen, werden vermutlich nicht profitieren. Da diese Regelung auf Verordnungsstufe festgehalten ist und damit relativ leicht angepasst werden kann, erscheint eine erste Ausweitung auf 60 Tage zweckmässig. Nach dem Inkrafttreten sind die Auswirkungen der Ausweitung zu beobachten und die Regelung nötigenfalls anzupassen.

### **2. Schaffung eines Innovationsraums**

Die Schaffung eines bewilligungsfreien Innovationsraums – man spricht auch von einer „Sandbox“ – ist sehr wichtig für die Entwicklung neuer Dienstleistungen und Geschäftsmodelle im Finanzbereich, insbesondere für Start-ups. Diese haben sonst faktisch keine Möglichkeit, den kommerziellen „Proof of Concept“ eines Produkts oder einer Dienstleistung zu erbringen, selbst wenn der technologische Nachweis erbracht ist. Dabei stellt sich die Frage nach der konkreten Ausgestaltung des Innovationsraums (Kreis der Berechtigten, Schwellenwerte etc.). Es erscheint sachgerecht, dass die Gesamtsumme der Publikumseinlagen massgebend sein soll und nicht die Anzahl der Publikumseinlagen. Ob die Gesamtsumme von höchstens 1 Million Franken ausreichen wird, ist derzeit schwierig zu beurteilen. Die Auswirkungen sind daher nach dem Inkrafttreten zu beobachten und die Regelung nötigenfalls anzupassen, auch unter Berücksichtigung der Regulierungsentwicklungen im Ausland. Aus Sicht der betroffenen Personen müsste entlastend wirken, dass mit der Schaffung einer neuen Bewilligungskategorie (siehe dazu nachstehend Ziffer 3) Publikumseinlagen von mehr als 1 Million Franken nicht in jedem Fall eine „volle“ Bankenbewilligung erforderlich machen.

Begrüsszt wird weiter, dass die Beanspruchung des Innovationsraums keiner zeitlichen Beschränkung unterliegt, da der Nachweis des kommerziellen Erfolgs resp. der Skalierung eines Geschäftsmodells, insbesondere bei Start-ups, einige Zeit beanspruchen kann.

Umgekehrt ist mit Blick auf den Zweck der Bestimmung in Art. 6 Abs. 2 VE-BankV als zusätzliche Voraussetzung zu ergänzen, dass es um die Erprobung von neuen Produkten und Dienstleistungen bzw. eines neuen Geschäftsmodells gehen muss. Anderenfalls besteht die Gefahr des Missbrauchs des Innovationsraums für sachfremde Zwecke. Wenn der Innovationsraum im Erläuternden Bericht (Ziff. 3.2) als „neue Finanzierungsquelle“ gerade für Start-ups und KMU bezeichnet wird, ist das zweckwidrig und unzutreffend und verdeutlicht den Bedarf für eine entsprechende Präzisierung der Bestimmung.

Vertieft zu prüfen ist die Einführung einer Meldepflicht bei der FINMA für Personen, die von einer bewilligungsfreien Tätigkeit profitieren. Dies hätte zum einen den Vorteil, dass sich die FINMA mit dem Geschäftsmodell auseinandersetzen kann, bevor ein Bewilligungsgesuch gemäss Art. 1b VE-BankG eingereicht wird, was gegebenenfalls eine speditive Bearbeitung ermöglichen kann. Zum anderen hätte die Meldepflicht eine gewisse abschreckende Wirkung auf unseriöse Anbieter und Praktiken. Sie würde es zudem der FINMA erleichtern, zwischen bewilligungspflichtigen, aber unbewilligten Anbietern und solchen ohne Bewilligungspflicht zu unterscheiden.

### **3. Schaffung einer neuen Bewilligungskategorie**

Die Schaffung einer neuen Bewilligungskategorie ist in dem Sinne zu begrüßen, als dadurch dem geringeren Risiko bei der Entgegennahme von Publikumseinlagen Rechnung getragen wird, die weder angelegt noch verzinst werden. Wie einleitend bemerkt ist zudem zu begrüßen, dass die neue Bewilligungskategorie allen Unternehmen mit entsprechend tieferem Risikoprofil offen steht, sofern diese hauptsächlich im Finanzbereich tätig

sind. Damit der Schutz der Einlegerinnen und Einleger weiterhin gewährleistet ist, wird in den Ausführungsbestimmungen diesem Aspekt besonderes Augenmerk zu schenken sein, sei es in der Kundenaufklärung oder bei den Vorgaben zu Organisation, Mindestkapital, Eigenmittel und Liquidität.

In der konkreten Umsetzung ist die vorgeschlagene Bestimmung allerdings unausgegoren und zu wenig durchdacht. So ist unklar, was genau eine „sinngemässe Anwendung“ des Bankengesetzes im Rahmen von Artikel 1b Absatz 1 VE-BankG bedeuten soll. Dies gilt umso mehr, als die Bestimmung, wie schon erwähnt, in wichtigen Punkten im Verordnungsrecht zu konkretisieren sein wird (Organisation, Mindestkapital etc.). Das wird allerdings im Gesetzestext mit keinem Wort angesprochen und ist zu ergänzen (die Verordnungskompetenz des Bundesrates nach Abs. 2 von Art. 1b befasst sich nur mit dem Betrag nach Abs. 1). Die entsprechenden Vorgaben und Spielräume müssen sich klar aus dem Bundesgesetz ergeben. Da es sich bei der Publikumseinlage und der Bank um Begriffe handelt, die für das Bankenrecht absolut zentral und wesensbestimmend sind, ist die Bestimmung juristisch-konzeptionell und im Dialog mit den betroffenen Kreisen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, um nicht die Rechtssicherheit und Kohärenz in dieser für den Finanzbereich essentiellen Frage zu gefährden. Das mit der Bestimmung verfolgte Ziel bleibt dabei unverändert.

Die Überschrift „Innovationsförderung“ zu Art. 1b VE-BankG ist im Übrigen unzutreffend und daher anzupassen. Selbstverständlich ist die Innovationsförderung ein wichtiges Ziel der neuen Regelung. Vorliegend geht es jedoch primär darum, die hohen Anforderungen des Bankengesetzes, die für Tätigkeiten mit tieferem Risiko unverhältnismässig sind, gezielt zu senken. Die vorgeschlagene Gesetzesbestimmung setzt denn auch keine neuen Produkte, Dienstleistungen oder Geschäftsmodelle und damit eine konkrete Innovation voraus. Vorzuziehen wäre eine Überschrift wie z.B. „Erleichterte Bewilligungspflicht“.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Kommissionsmitglied, Nationalrätin Kathrin Bertschy, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Martin Bäumlé  
Parteipräsident



Ahmet Kut  
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

Bern, 8. Mai 2017

### **Stellungnahme zur Änderung des Bankengesetzes und der Bankenverordnung (Fintech)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

#### **Grundsätzliche Bemerkungen**

Die SP begrüsst grundsätzlich die Vorschläge des Bundesrats zur Regulierung von Fintech-Unternehmen, die Dienstleistungen ausserhalb des typischen Bankgeschäfts erbringen. Gemäss einer Studie des IFZ von 2016 bieten schon heute 162 Fintech-Unternehmen in der Schweiz neue Finanzdienstleistungen an. Die Vorlage soll Klarheit bezüglich der regulatorischen Anforderungen schaffen und die Markteintrittshürden für Fintech-Unternehmen abbauen. Der Bundesrat begeht dabei neue Wege. Wie er selber mehrfach betont, ist der Schweizer „one-size-fits-all-Ansatz“ international einzigartig und flexibler in Bezug auf mögliche neue Geschäftsmodelle im Bereich Fintech. Ziel ist es, Rechts- und Planungssicherheit für Fintech-Unternehmen zu schaffen und damit einen Standortvorteil für den Schweizer Finanzplatz im internationalen Wettbewerb zu schaffen. So hofft der Bundesrat, dass „die Sichtbarkeit und die symbolische Wirkung einer Fintech-Bewilligungskategorie dazu beitragen, den Innovationsstandort Schweiz im internationalen Umfeld zu positionieren und damit zusätzliche Markteintritte (von in- und ausländischen Unternehmen) und Investitionen in Fintech-Unternehmen in der

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Spitalgasse 34  
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

Schweiz zu ermöglichen“. Diese ehrgeizige Zielsetzung bedingt allerdings eine besonders sorgfältige und umsichtige Gesetzgebung. Zentral ist es, dass durch die Förderung von Fintech-Unternehmen keine Regulierungslücken entstehen, vor allem in Bereichen, die für die Integrität und Reputation des Finanzplatzes von grundlegender Bedeutung sind (Geldwäscherei, Kunden- und Anlegerschutz).

## Änderungen im Detail

Der Bundesrat schlägt drei sich ergänzende Elemente vor:

a) Eine **Ausdehnung der Frist für die Entgegennahme von Geldern für Abwicklungskonten von heute 7 Tage auf neu 60 Tage** (wobei Effektenhändler ausdrücklich ausgenommen bleiben). Dazu bedarf es einer Anpassung der Bankenverordnung (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BankV). Diese Änderung soll vor allem die Voraussetzungen für effizienteres Crowdfunding schaffen. Insgesamt wurde 2014 in der Schweiz ein Kreditvolumen von lediglich 8,1 Millionen Franken über Crowdfunding und -lending vergeben. Das Volumen steigt allerdings rasant (siehe Regulierungsfolgenabschätzung Seite 8). Die Frist von 60 Tagen ist gemäss Angaben der Branche geeignet, um bei einem Grossteil der Projekte eine ausreichend lange Sammelfrist zu gewähren.

b) Die Schaffung eines Innovationsraums für banknahe Dienstleistungen (bzw. die **Erweiterung der bewilligungsfreien Tätigkeit** im Rahmen einer „Sandbox“). Hier geht es darum, die dauerhafte Entgegennahme von Publikumseinlagen von mehr als 20 Personen bis zu einem Betrag von 1 Million Franken von jeder Bewilligung auszunehmen. Es gibt hier auch keine Maximalfrist zum Sammeln von Geldern für ein Projekt. Dies soll im Rahmen einer „Sandbox“ geschehen, damit Unternehmen ein Geschäftsmodell erproben können, bevor sie Publikumseinlagen von über 1 Million entgegennehmen und damit eine Bewilligung beantragen müssen. Auch hier ist eine Anpassung der Bankenverordnung vorgesehen (vgl. Art. 6 BankV). Diese sieht auch vor, dass die Einlegerinnen und Einleger darauf aufmerksam gemacht werden müssen, dass ihre Einlagen im Konkursfall nicht gesichert sind und dass keine Aufsicht durch die FINMA besteht.

Der Betrag von 1 Million Franken scheint dabei auf den ersten Blick als nicht besonders hoch. So ist es bereits heute nach geltendem Recht einem Akteur möglich, von weniger als 20 Einlegern einen in der Höhe unbeschränkten Betrag ohne Bankenbewilligung entgegenzunehmen. Allerdings hält der Bundesrat in der Regulierungsfolgenabschätzung fest, „dass Einlagen, die für ein bestimmtes Projekt gesammelt wurden, ab dem Zeitpunkt, wo sie an das Projekt weitergeleitet werden, nicht mehr als Einlagen der Crowdfunding-Plattform gelten. Damit lässt sich, abhängig von der durchschnittlichen Sammeldauer, jährlich ein Volumen

von weit über CHF 1 Mio. innerhalb des bewilligungsfreien Raumes abwickeln.“

c) Schliesslich sieht der Bundesrat die Schaffung einer eigentlichen „**Fin-tech-Lizenz**“ vor. Diese neue Bewilligungskategorie im Bankengesetz (BankG) ist für Fintech-Unternehmen gedacht, deren Geschäftsmodell kein bankentypisches ist (weil vor allem kein Aktivgeschäft vorgesehen ist, d.h. die Publikumseinlagen werden weder angelegt noch verzinst, sondern faktisch auf einem Konto gehalten) aber gewisse Elemente der Bankentätigkeit enthält, insbesondere eine beschränkte Entgegennahme von Kundengeldern. Diese Unternehmen sollen in Zukunft nicht mehr als Banken gelten. Die entgegengenommenen Einlagen dürfen dabei gemäss der neuen Bestimmung im Bankengesetz (Art. 1b Abs. 1 Bst. a VE BankG) 100 Millionen Franken nicht übersteigen. Im Gegensatz zu den ersten beiden Möglichkeiten werden Unternehmen mit einer „Fintech-Lizenz“ der Aufsicht durch die FINMA unterstellt. Sie erlangen dafür grössere Flexibilität bei der Ausgestaltung ihres Geschäftsmodells (d.h. eben Einlagen bis zu 100 Millionen Franken und keine Beschränkung der Abwicklungsfristen). Der Umstand, dass die Einlagen nicht durch die Einlagensicherung geschützt sind, muss dabei den Kunden mitgeteilt werden, damit sie sich der Risiken bewusst sind. Weil diese Unternehmen im Vergleich zu einer „echten“ Bank (mit Aktivgeschäft) ein geringeres Risikoprofil aufweisen, will der Bundesrat hier niedrigere Bewilligungsvoraussetzungen nicht nur im Bereich der Einlagensicherung vorsehen, sondern auch in den Bereichen Rechnungslegung und Prüfung. Im Rahmen von später zu formulierenden Ausführungsvorschriften, will der Bundesrat zudem auch geringere Anforderungen insbesondere in den Bereichen Organisation, Mindestkapital, Eigenmittel und Liquidität festsetzen. In Bezug auf das Mindestkapital gibt der Bundesrat den Hinweis, dass voraussichtlich für lizenzierte Fintech-Unternehmen minimal 300'000 Franken anstatt 10 Millionen verlangt werden könnten. Dazu der erläuternde Bericht: „Was die Anforderungen an das durch den Bundesrat festzulegende Mindestkapital angeht, so ist geplant, dieses auf 5% der entgegengenommenen Publikumseinlagen, mindestens aber CHF 300 000 festzusetzen. Hingegen würde von zusätzlichen Anforderungen an die eigenen Mittel abgesehen. Dieser Punkt wird selbstverständlich, wie alle weiteren durch die Schaffung der neuen Bewilligungskategorie notwendigen Verordnungsänderungen, noch Gegenstand einer eigenen Vernehmlassung sein.“

Wie bereits in den grundsätzlichen Bemerkungen festgehalten, betritt der Bundesrat hier regulatorisches Neuland. Er behält sich den auch vor (aufgrund der dynamischen Entwicklungen im Bereich Fintech, insbesondere was die Blockchain-Technologie angeht), den Betrag von 100 Millionen Franken „unter Berücksichtigung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz anzupassen“ (Art. 1b Abs. 2 BankG) sowie der FINMA die Möglichkeit zu geben, in begründeten Ein-

zelfällen, „auch für Geschäftsmodelle, welche darauf beruhen, dass mehr als CHF 100 Mio. Einlagen entgegengenommen werden, aber kein Aktivgeschäft betrieben wird, erleichterte Bewilligungsvoraussetzungen zu statuieren. Vorausgesetzt ist“, so der Bundesrat weiter, „dass der Schutz der Kundinnen und Kunden durch besondere (technische) Vorkehrungen gewährleistet wird.“

### **Keine Regulierungslücken**

Der Bundesrat betont, dass die vorgeschlagenen Regulierungsanpassungen bei allen drei Elementen bezüglich der Geldwäschereianforderungen keine Erleichterungen vorsehen. Fintech-Unternehmen, welche unter das Geldwäschereigesetz fallen (GwG), müssen weiterhin die entsprechenden Anforderungen erfüllen, so der Bundesrat. „Die GwG-Anforderungen stellen keine Fintech-spezifischen Markteintrittshürden dar, die abgebaut werden müssten. Es sind keine Umstände erkennbar, die für Fintech-Unternehmen (soweit sie dem GwG unterstehen) auf ein vermindertes Geldwäschereirisiko schliessen liessen und die im Vergleich zu anderen Finanzintermediären tiefere GwG-Anforderungen rechtfertigen würden. Kommt dazu, dass die Identifikations-, Sorgfalts- und Meldepflichten des GwG gerade für ein Fintech-Unternehmen keine allzu hohe technische Herausforderung darstellen sollten und es auch im Interesse der Branche und ihrer Reputation liegen sollte, nicht mit Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung in Verbindung gebracht zu werden.“ (Erläuterungsbericht S. 16f)

Dennoch bestehen hier erhebliche Zweifel. Der Bundesrat wird in den Beratungen vor allem in diesen drei Bereichen weitergehende Antworten liefern müssen:

- Wie kann sichergestellt werden, dass Unternehmen im Bereich Crowdfunding (Art. 5 Abs. 3 Bst. c VE-BankV) oder der Sandbox (Art. 6 VE-BankV) in der Lage sind, die voraussetzungsvollen Sorgfaltspflichten im Geldwäschereibereich umzusetzen und die umfassenden Abwehrdispositive aufzubauen und zu unterhalten? Dies dürfte das eigentliche Geschäftsmodell erheblich beeinträchtigen. Ist nicht davon auszugehen, dass diese Anbieter geneigt sein werden, nur ein Minimum umzusetzen, was deren Attraktivität für Personen mit krimineller Energie steigern würde. Wie kann die konsequente Umsetzung und Kontrolle der Geldwäscherei-Vorgaben in der Praxis garantiert werden?
- Analoges gilt im Anlagebereich: Um einen ausgewiesenen und flächendeckenden Anlegerschutz zu gewährleisten, müssen auch Fintech-Unternehmen, die im Bereich Anlageberatung und Vermögensverwaltung tätig sind, mit der gleichen Konsequenz eingebunden werden. Generell ist eine enge Abstimmung mit

FIDLEG und FINIG wichtig. In Bezug auf den Einlegerschutz werden aufgrund der Ausnahme von Fintech-Firmen von der Einlagensicherung de facto unterschiedliche Schutzniveaus geschaffen. Es besteht hier das Risiko, dass Kunden allein aus Kostengründen zu Fintech-Anbietern wechseln werden, sich der tatsächlichen Risiken aber zu wenig bewusst sind. Im Fall eines Konkurses eines solchen Anbieters wird das Fehlen einer Einlagensicherung dann heftig kritisiert werden. Es sollte geprüft werden, ob das Risiko der Kundenschädigung nicht noch besser gemindert werden kann, z.B. über Vorgaben zum erforderlichen Mindestkapital für Fintech-Unternehmen (Zahlungsauslösedienste in der EU müssen z.B. über ein Mindestkapital von 50'000 Euro verfügen) oder zu Obergrenzen für Investitionen durch Privatpersonen über Finanzierungsplattformen (in Deutschland gilt z.B. eine Obergrenze von 1000 Euro für natürliche Personen bei Internet-Dienstleistungsplattformen). Zudem ist der Warnhinweis betr. die Ausnahme der Einlage von der Einlagensicherung klar und unmissverständlich an prominenter Stelle zu setzen.

- Eine weitere Frage betrifft reine Vermittler zwischen nicht gewerbmässigen Kreditgebern und Privaten, die dem Bundesgesetz über den Konsumkredit (KKG) gemäss Entwurf nicht unterstellt sind. In der Praxis dürften Kredite in namhafter Höhe über Plattformen an Private vermittelt werden, die dann aber in der gemäss KKG zu führenden Datenbank IKO nicht erscheinen. Dadurch wird die Vergabe von Krediten an Private durch die dem KKG unterstellten Kreditinstitute erheblich erschwert, da sie Gefahr laufen, Kredite an Personen zu vergeben, die unter Berücksichtigung solcher Plattform-Kredite vielleicht gar nicht mehr kreditwürdig wären. Personen können dadurch leicht überschuldet oder Kreditgeber geschädigt werden. Eine Unterstellung reiner Fintech-Kreditvermittler unter das KKG ist daher zwingend und zeitnah sicherzustellen. Den damit einhergehenden Aufwand erachten wir auch für Fintech-Unternehmen als zumutbar und kaum innovationshemmend. Der Fall Hyposcout belegt gemäss Medienberichten diese Problematik (siehe SonntagsZeitung vom 30. April 2017): „Hyposcout unterläuft mit ihren teuren Krediten (im ersten Jahr zu 6 bis 8 Prozent Jahreszins) die Risikoregeln der Finanzinstitute. Diese müssen auf Weisung von Aufsichtsbehörden und Selbstregulierungsorganisationen bei jedem Kreditnehmer nachfragen, ob weitere Schulden bestehen. Bejaht der Kreditsuchende das wahrheitsgemäss, so erhält er normalerweise keine oder nur eine geringere Hypothek, weil sonst die Tragbarkeit nicht mehr gegeben ist. So soll eine Überschuldung vermieden werden. Hyposcout-Chef Jean-Pierre Pfenninger beteuert, sein Unternehmen unterstehe als blosser Kreditvermittler nicht der Bankenregulierung.“

Nach alledem ist davon auszugehen, dass die Umsetzung des wichtigen Grundsatzes «Keine Ausnahmen im Bereich Geldwäscherei und Kundenschutz» im Fintech-Bereich eine grosse Herausforderung sein wird. Dies muss frühzeitig antizipiert werden und ggf. erforderliche Anpassungen an den Entwürfen erfolgen. Schliesslich ist sicherzustellen, dass (auch) mit Bezug auf Fintech-Unternehmen eine effiziente Marktaufsicht etabliert wird, welche Mängel bei der Umsetzung und beim operativen Betrieb ebenso wie bei etablierten Banken aufdeckt und sanktioniert. Die abstrakte Pflicht zur Regeleinhaltung, ohne Kontrolle und Sanktionierung, genügt nicht.

### **Fintech-Lizenz: Reduktion der Höhe der nicht geschützten Einlagen**

Was die neue Fintech-Lizenz angeht, ist die bewilligte Entgegennahme von nicht geschützten Kundengeldern bis zu einer Höhe von 100 Millionen Franken, ein willkürlich festgesetzte Grösse. Die SP Schweiz erachtet diesen Betrag als zu hoch und beantragt eine Halbierung auf 50 Millionen Franken. Alternativ könnten (wie oben beschrieben) Mindestkapitalvorschriften erlassen oder Obergrenzen für die individuelle Einlage von natürlichen Personen erlassen werden.

Was die Ausführungsvorschriften hinsichtlich verringerter Anforderungen für Fintech-Unternehmen insbesondere in den Bereichen Organisation, Mindestkapital, Eigenmittel und Liquidität betrifft, sollten diese möglichst zeitnah definiert und kommuniziert werden.

### **Präzisierung der behördlichen Kompetenzen**

Was zudem die sehr weitreichenden Kompetenzen des Bundesrats und der FINMA im Umgang mit Schwellenwerten (Art. 1b Abs. 2 VE-BankG) bzw. der Verfügung von Ausnahmegewilligungen (Art.1b Abs. 4 VE-BankG) betrifft, braucht es aus Sicht der SP Schweiz zwingend zusätzliche Kriterien im Gesetz, die präzise und transparent festlegen, unter welchen Bedingungen von diesen Kompetenzen Gebrauch gemacht werden kann.

### **Einführung einer Review-Klausel**

Da es sich hier um eine (De)Regulierungsvorlage in einem sehr heiklen Bereich handelt, unterstützt die SP Schweiz schliesslich die Forderungen nach einer expliziten Review-Klausel:

Aufgrund der heute weitgehend unklaren (Neben-)Wirkungen der neuen Bestimmungen (Stichwort „regulatorische Lücken“) soll bei den Übergangs- und Schlussbestimmungen eine Review-Klausel eingeführt werden. Auf Grund der rasch voranschreitenden Entwicklung in diesem Bereich ist es unabdingbar, so heisst es in der Regulierungsfolgenab-

schätzung, die regulatorischen Vorgaben auch in Zukunft auf ihre Rechtfertigung hin zu überprüfen. Der Bundesrat soll deshalb 3 Jahre nach Inkraftsetzung der Änderungen aufzeigen, ob die neuen Bestimmungen den Zweck der Innovationsförderung tatsächlich erfüllen und welche weiteren (möglicherweise unbeabsichtigten) Auswirkungen vor allem auf die Integrität und die Reputation des Finanzplatzes diese gezeitigt haben. Im Rahmen eines Berichts soll der Bundesrat der Bundesversammlung Rechenschaft über die Ergebnisse dieser Überprüfung ablegen und allfälligen Anpassungsbedarf auf Gesetzes- und Verordnungsebene aufzeigen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüßen.

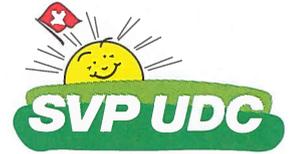
Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz



Christian Levrat  
Präsident



Luciano Ferrari  
Leiter Politische Abteilung



**Eidg. Finanzdepartement EFD  
Bundesgasse 3  
3003 Bern**

[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

Bern, 8. Mai 2017

## **Änderung des Bankengesetzes und der Bankenverordnung (Fintech)**

### **Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns dazu wie folgt:

**Bietet eine Firma Finanzdienstleistungen an, wird sie aufgrund der heutigen Gesetze schnell als Bank eingestuft. In diesem Fall greift die umfassende Bankenregulierung, was für die meisten jungen Fintech-Unternehmen hohe Kosten zur Folge hat. Innovative Ideen im Finanzwesen werden damit quasi im Keim erstickt. Die nun vorliegende Vernehmlassungsvorlage präsentiert Vorschläge, wie solche Markteintrittshürden abgebaut werden können. Die SVP ist mit der Zielsetzung der Vorlage grundsätzlich einverstanden, erachtet die Vorschläge jedoch als zu wenig konsequent. Wir bedauern insbesondere, dass auch die neue Bewilligungskategorie von Bankenregulierung betroffen sein wird, wie z.B. Eigenkapitalvorschriften. Diese Regelung ist aus unserer Sicht kontraproduktiv, da nicht abschliessend klar ist, inwiefern sich Unternehmen mit einer Fintech-Lizenz von einer Bank unterscheiden. Eine klarere Trennung zwischen Banken, insbesondere systemrelevanten, und der neuen Kategorie der «Nichtbanken» mit Fintech-Lizenz, wäre hier wünschenswert. D.h. die neue Bewilligungskategorie sollte nur sicherstellen, dass bei den Nichtbanken keine systemischen Risiken eingegangen werden.**

Die SVP teilt die Auffassung des Bundesrats, dass unverhältnismässige Finanzmarktregulierung im Bereich der Finanztechnologie (Fintech) abgeschafft und Marktzutrittschürden für Fintech-Unternehmen abgebaut werden müssen. Wir bedauern aber, dass der Entwurf des Bundesrats in dieser Hinsicht zu wenig konsequent ist. Statt den Abbau bestehender Regulierung konsequent voranzutreiben, werden zusätzliche Ausnahmen geschaffen. Dies betrifft insbesondere die neu vorgesehene Bewilligungskategorie, die nur erworben werden kann, wenn bankenspezifische Anforderungen, z.B. bezüglich Eigenkapital, Rechnungslegung, Prüfung und Einlagensicherung erfüllt werden. Aus dem Vernehmlassungsentwurf geht zudem nicht klar genug hervor, welche Unternehmen und welche Marktideen unter die neue Bewilligungskategorie fallen würden. Wir befürchten, dass die beantragten Änderungen des Bankengesetzes und der Bankenverordnung im Finanzmarkt statt Innovation mehr Verwirrung stiften würden.

Die SVP ist mit der Zielsetzung des vorliegenden Vernehmlassungsentwurfs einverstanden, die im Entwurf vorgesehenen neuen Regelungen erachten wir indessen als kritisch. Die SVP weist die Vorlage deshalb zur Überarbeitung an den Bundesrat zurück mit dem Auftrag, einen Entwurf mit weniger Regulierung vorzulegen. Insbesondere die neue Bewilligungskategorie muss nochmals geprüft werden. Grundsätzlich ist die SVP der Ansicht, dass der in hoher Kadenz vorangetriebene Ausbau der Finanzmarktregulierung (FinfraG, FIDLEG/FINIG, FINMA Regulierung etc.) gestoppt werden muss. Stattdessen gilt es Gebühren, Abgaben und Steuern zu senken und die staatlichen Eingriffe in Markt und Unternehmertum zurückbinden.

## **SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI**

Der Parteipräsident



Albert Rösti

Nationalrat

Der Generalsekretär



Gabriel Lüchinger