



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