



1.2.2017

Regulierungsfolgenabschätzung

Änderung des Bankengesetzes und der
Bankenverordnung (FinTech)

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Die Regulierungsfolgenabschätzung	3
1.2	Grundzüge der vorgeschlagenen Massnahmen	3
1.2.1	Ausweitung der Frist für Abwicklungskonten	3
1.2.2	Erweiterung der bewilligungsfreien Tätigkeit („Sandbox“).....	4
1.2.3	Bewilligung für Finanztechnologie-Unternehmen	4
2	Notwendigkeit staatlichen Handelns	4
3	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und die einzelnen gesellschaftlichen Akteure	6
3.1	Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz und den Wettbewerb	6
3.1.1	Markteintrittshürden und Wettbewerb.....	6
3.1.2	Angebote von Finanzdienstleistungen.....	6
3.1.3	Stabilität und Kundenschutz.....	7
3.1.4	Standortattraktivität	9
3.2	Auswirkungen auf die betroffenen Akteure	11
3.2.1	Fintech Unternehmen	11
3.2.2	Banken und andere Finanzinstitute	13
3.2.3	Unternehmen ausserhalb des Finanzsektors	13
3.2.4	Kunden/Anleger	14
3.2.5	Investoren.....	14
3.2.6	Bund, Kantone und Gemeinden	15
4	Zweckmässigkeit im Vollzug	15
5	Schlussfolgerungen	15
6	Bibliographie	15

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Fintech-Unternehmen nach Tätigkeitsbereich	7
Abbildung 2:	Volumen von Crowdfunding und -lending in der Schweiz.....	8
Abbildung 3:	Entwicklung der globalen Fintech-Investitionen 2010-2015	9
Abbildung 4:	Schweizer Fintech-Ökosystem im internationalen Vergleich.....	10

1 Ausgangslage

1.1 Die Regulierungsfolgenabschätzung

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist ein Instrument zur Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Regulierungsvorlagen des Bundes.¹ Die Berücksichtigung von Kosten- und Nutzenüberlegungen gehört seit Jahren zu den Grundsätzen der Finanzmarktpolitik der Schweiz und wurde im Finanzmarktbericht 2016 bestätigt. Zudem hält auch der Schlussbericht der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktpolitik vom 5. Dezember 2014 fest, dass konsequent Kosten-Nutzen Abwägungen bei Regulierungen im Finanzmarktbereich gemacht werden sollen.

Die vorliegende RFA² prüft die Änderung des Bankengesetzes und der Bankenverordnung im Bereich *Fintech* hinsichtlich folgender vier Punkte:

- 1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns:** Inwiefern ist staatliches Handeln notwendig und möglich?
- 2. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen:** Welche Auswirkungen haben die geplanten Regulierungen voraussichtlich auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen?
- 3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft:** Welche Auswirkungen haben die geplanten Regulierungen voraussichtlich auf die Gesamtwirtschaft, insbesondere auf die Wettbewerbsintensität und Standortattraktivität?
- 4. Zweckmässigkeit im Vollzug:** Inwiefern ist dem Erfordernis der Zweckmässigkeit des Vollzugs für die Wirtschaft Rechnung getragen worden?

1.2 Grundzüge der vorgeschlagenen Massnahmen

Die Entwicklung der Digitalisierung im Finanzgeschäft schreitet rasch voran. Eine Konsequenz daraus ist, dass es heute im *Fintech*-Bereich eine Vielzahl von Geschäftsmodellen in unterschiedlichen Entwicklungsstadien gibt. Daher muss die Anpassung der regulatorischen Anforderungen eine möglichst umfassende Lösung sein, die den verschiedenartigen Bedürfnissen dieser Akteure gerecht wird und die Markteintrittshürden senkt. Der Vorschlag mit den drei sich ergänzenden Elementen unterscheidet deshalb nicht zwischen spezifischen Geschäftsmodelle in Bezug auf ihre regulatorische Behandlung und ist entsprechend zukunfts offen. Nachfolgend werden die drei Elemente kurz dargelegt. Für Einzelheiten sei auf den erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage verwiesen.

1.2.1 Ausweitung der Frist für Abwicklungskonten

Gemäss der Bankenverordnung vom 30. April 2014³ (BankV) gelten Habensaldi auf Kundenkonten von Effekten- oder Edelmetallhändlern, Vermögensverwaltern oder ähnlichen Unternehmungen, die einzig der Abwicklung von Kundengeschäften dienen und für die kein Zins bezahlt wird, nicht als Einlagen (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BankV). Die FINMA hat entsprechend ihrem Mandat grundsätzlich eine Frist von sieben Tagen für solche Abwicklungskonten festgesetzt. Um im Hinblick auf die Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmung die Rechtsicherheit zu erhöhen und die Voraussetzung insbesondere für effizienteres Crowdfunding zu schaffen, wird neu eine Frist von 60 Tagen für Abwicklungskonten auf Verordnungsstufe festgehalten (in Art. 5 Abs. 3 Bst. c BankV). Für Effekthändler soll

¹ Vgl. <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/index.html?lang=de> (6. Nov. 2015)

² Die RFA wurde vom Staatsekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) erstellt

³ SR 952.02

weiterhin massgebend sein, dass das geplante Hauptgeschäft organisiert bzw. unmittelbar absehbar ist.

1.2.2 Erweiterung der bewilligungsfreien Tätigkeit („Sandbox“)

Gemäss geltendem Recht können von höchstens 20 Personen bewilligungsfrei Gelder in unbeschränkter Höhe entgegengenommen werden. Geschäftsmodelle im Fintech-Bereich richten sich jedoch in der Regel an mehr als 20 Personen. Viele Fintech-Geschäftsmodelle fallen deshalb bereits früh in den Anwendungsbereich der bankenrechtlichen Bestimmungen. Markteinsteigern wird es daher verunmöglicht, ihr Geschäftsmodell im limitierten Rahmen auf ihre konzeptionelle und ökonomische Wirksamkeit hin zu prüfen, bevor sie sich für eine (teure) Bewilligung entscheiden müssen. Die heutige Regelung wirkt sich damit innovationshindernd aus. Aus diesem Grund soll der bewilligungsfreie Raum im Sinne eines Innovationsraums ausgedehnt werden. Neu soll keine Bewilligung benötigen, wer zwar dauernd mehr als 20 Publikumseinlagen entgegennimmt oder sich hierfür empfiehlt, sofern er Publikumseinlagen von gesamthaft höchstens CHF 1 Mio. entgegennimmt. Mit der Regelung einher gehend soll ein flankierendes Verbot für im Finanzbereich tätige Unternehmen geschaffen werden, im Innovationsraum das Aktivgeschäft zu betreiben. Ferner sind die Einleger darauf aufmerksam zu machen, dass ihre Einlagen im Konkursfall nicht gesichert sind und dass keine Aufsicht durch die FINMA besteht.

1.2.3 Bewilligung für Finanztechnologie-Unternehmen

Bei vielen Fintech-Geschäftsmodellen fehlt es mangels einer Wiederanlage von entgegengenommenen Geldern an der für Banken typischen Fristentransformation und den damit einhergehenden Risiken (insbes. Liquiditäts- und Zinsrisiken). Sie bewegen sich ausserhalb der Kerntätigkeiten, die für das Bankgeschäft charakteristisch sind. Die hohen Anforderungen des BankG erscheinen in solchen Fällen als unverhältnismässig, zumindest wenn die entgegengenommenen Gelder in ihrem Umfang beschränkt sind. Es sollen daher für Geschäftsmodelle, welche sich auf das Passivgeschäft beschränken und den Betrag von CHF 100 Mio. Einlagen nicht überschreiten, auf Gesetzesstufe im Vergleich zu Banken niedrigere Bewilligungsvoraussetzungen in den Bereichen Rechnungslegung, Prüfung und Einlagensicherung vorgesehen werden. Im Rahmen der Ausführungsvorschriften werden in einem zweiten Schritt geringere Anforderungen festzusetzen sein, insbesondere in den Bereichen Organisation, Mindestkapital, Eigenmittel und Liquidität.

2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Im Finanzbereich besteht eine hohe Informationsasymmetrie zwischen Kapitalanbietern (insbesondere Investoren und Sparern) und Kapitalnachfragern. Die Überwindung dieses systematischen Informationsdefizits erfordert von den Marktteilnehmern eine effiziente Informationsbeschaffung und -verarbeitung, die von Finanzintermediären wahrgenommen wird. Der Intermediär übernimmt die Allokation von Kapital, indem er eine Selektion und Überprüfung von Investitionsmöglichkeiten vornimmt. Zudem ermöglicht er auch eine effiziente Fristen-, Losgrössen- und Risikotransformation. Die ursprüngliche Informationsasymmetrie wird also durch Finanzintermediäre, insbesondere Banken, reduziert. Die Nutzung eines Intermediärs ist für Marktteilnehmer rational, da er Grössen- und Spezialisierungsvorteile realisieren und somit die Kosten der Informationsbeschaffung sowie sonstige Transaktionskosten senken kann. Finanzintermediation trägt somit als marktwirtschaftliche Lösung des Informationsproblems zur Erhöhung der Wohlfahrt bei.

Die effiziente Allokation von Kapital und Risiken stellt eine zentrale Aufgabe der Finanzmärkte dar. Unmittelbar damit verbunden sind die Handlungsmöglichkeiten und somit letztendlich die Wohlfahrt einer Gesellschaft. Insbesondere die Banken nehmen durch die Erfüllung dieser Aufgabe in einer Volkswirtschaft eine besondere Stellung ein. Wenn Banken übermässige Ri-

siken eingehen und ausfallen, können sich daraus stark negative externe Effekte für die gesamte Volkswirtschaft ergeben. Aus diesem Grund rechtfertigt sich in diesem Bereich ein Eingreifen des Staates durch regulatorische Anforderungen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben müssen die Banken bestimmte Risiken eingehen. Die Fristentransformation – d.h. die Finanzierung langfristiger Projekte mittels kurzfristiger Sichteinlagen – macht sie beispielsweise anfällig für einen sogenannten Bankensturm.⁴ Wenn in kürzester Zeit viele Einleger ihre Sichteinlagen zurückverlangen, wird die Bank zahlungsunfähig. Mit regulatorischen Vorgaben in Bezug auf die Haltung von Liquidität und die Schaffung einer Einlagensicherung werden diese Risiken und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft durch staatliches Eingreifen verringert.

In der Wettbewerbsökonomie⁵ werden zwei mögliche Fehlerquellen in Bezug auf staatliches Eingreifen unterschieden: Ein Fehler erster Ordnung liegt vor, wenn die Behörde eingreift, obwohl der Wettbewerb funktionsfähig ist und überhaupt kein staatlicher Handlungsbedarf besteht; ein Fehler zweiter Ordnung tritt auf, wenn die Behörde nicht aktiv wird, obwohl ein regulatorisches Eingreifen angezeigt wäre.

Der rasche technische Fortschritt und die damit einhergehende dynamische Entwicklung im Fintech-Bereich in der jüngsten Vergangenheit haben eine Überprüfung der Regulierung nahegelegt. Eine Analyse des EFD hat aufgezeigt, dass in diesem Bereich in Bezug auf staatliches Eingreifen ein Fehler erster Ordnung vorliegt. Das heisst, dass Fintech-Unternehmen stärker von der bestehenden Regulierung im Bankenbereich betroffen ist, als aufgrund ihrer Risikosituation gerechtfertigt wäre.

Fintech-Unternehmen fallen regelmässig in den Anwendungsbereich des Bankenrechts (BankG und BankV). Dies ist insbesondere der Fall bei Personen, die über Crowdfunding-Plattformen Darlehen aufnehmen, und bei Betreibern von Crowdfunding-Plattformen, die sich nicht auf die reine Vermittlung beschränken, sondern Gelder selbst entgegennehmen. Ebenfalls betroffen sind etwa Anbieter neuartiger Zahlungsdienstleistungen und Dienstleister im Bereich der Blockchain-Technologie. Das BankG stellt relativ hohe Anforderungen an die Bewilligungserteilung, da sich diese grundsätzlich auf die Wahrnehmung einer Banktätigkeit (Entgegennahme von Einlagen und Ausgabe von Krediten bzw. Aktiv- und Passivgeschäft) mit entsprechendem Risikopotential durch die Fristentransformation richtet. Für Fintech-Unternehmen, die kein bankentypisches Geschäft betreiben und lediglich gewisse Elemente der Bankentätigkeit wahrnehmen wollen, stellt die bestehende Regulierung damit eine ungerechtfertigte Einschränkung dar.

Die Entwicklungen im Fintech-Bereich haben das Potenzial, bestehende Geschäftsmodelle im Finanzbereich herauszufordern und den Strukturwandel zumindest längerfristig zu beschleunigen. Diese Innovation darf durch staatliche Eingriffe nicht in ungerechtfertigter Weise behindert werden. Daher muss die bestehende Regulierung im Bankenbereich differenzierter ausgestaltet werden. Die regulatorischen Anforderungen an Fintech-Unternehmen müssen den neuen Geschäftsmodellen und den daraus resultierenden Risiken entsprechen. Auf Grund der rasch voranschreitenden Entwicklung in diesem Bereich ist es unabdingbar, die regulatorischen Vorgaben auch in Zukunft auf ihre Rechtfertigung hin zu überprüfen.

⁴ Vgl. Müller (2012)

⁵ Vgl. Knieps (2008), Seite 97

3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und die einzelnen gesellschaftlichen Akteure

3.1 Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz und den Wettbewerb

3.1.1 Markteintrittshürden und Wettbewerb

Obwohl technologische Entwicklungen den Markteintritt von Nicht-Banken in gewissen Geschäftsbereichen vereinfachen, wird diese Entwicklung durch bestehende regulatorische Hürden eingeschränkt, wie in Kapitel 2 aufgezeigt wurde. Es besteht somit das Risiko, dass einerseits innovative Unternehmen vom Markt ferngehalten werden und andererseits Banken zu wenig in neue Technologien investieren und dadurch mögliche volkswirtschaftliche Effizienzsteigerungen nicht realisiert werden.

Durch den geplanten Abbau der bestehenden regulatorischen Hürden in den drei erwähnten Bereichen wird den verschiedenen Akteuren der Eintritt in diesen Markt erleichtert und damit die Wettbewerbsintensität erhöht. Es ist zu erwarten, dass die Preise der Fintech-Dienstleistungen, die auf Grund der angepassten Regulierung neu von einer grösseren Anzahl von Anbietern erbracht werden, *ceteris paribus* sinken. Dies ist zum einen auf die tieferen Kosten zur Einhaltung der erleichterten Anforderungen und zum anderen auf den gestiegenen Wettbewerb durch ein erweitertes Angebot zurückzuführen.

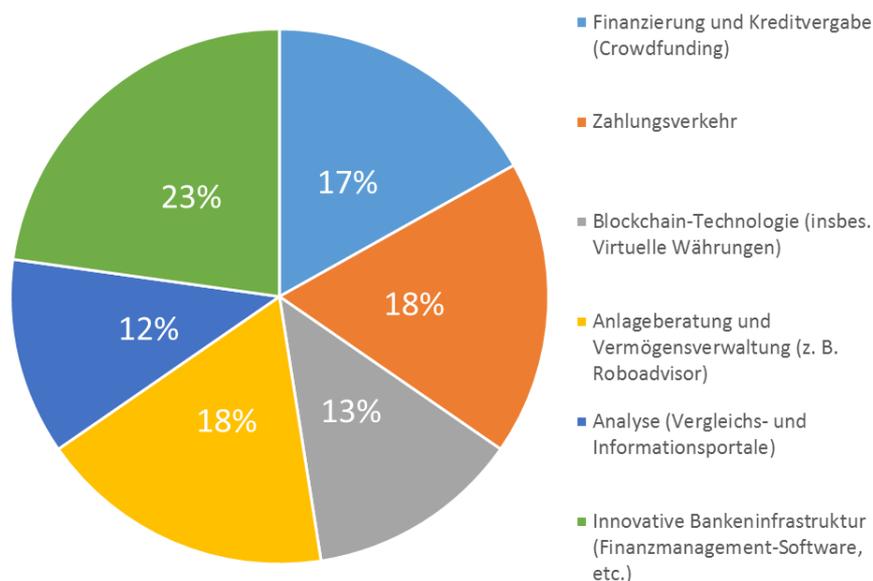
Mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen im Fintech-Bereich soll zudem sichergestellt werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit auch jener Anbieter von Fintech-Lösungen gewahrt bleibt, die bereits über eine Bankenlizenz verfügen. Daher stehen die drei Elemente der regulatorischen Erleichterungen nicht nur Fintech-Unternehmen sondern allen Finanzmarktteilnehmern offen. Damit ist sichergestellt, dass für gleiche Tätigkeiten auch gleiche regulatorische Vorgaben gelten und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit sämtlicher Finanzmarktteilnehmer in den genannten Bereichen nicht verzerrt wird.

3.1.2 Angebote von Finanzdienstleistungen

Gemäss einer Studie des Instituts für Finanzdienstleistungen Zug (IFZ) von 2016 erbringen schon heute 162 Fintech-Unternehmen in der Schweiz neue Finanzdienstleistungen in verschiedenen Bereichen (Abbildung 1). Der vorgeschlagene Regulierungsansatz mit drei Elementen vereinfacht die Erbringung von neuen Finanzdienstleistungen. So entstehen sowohl für Unternehmen wie auch für Privatpersonen neue Investitions- und Anlagemöglichkeiten über Crowdfunding. Im Weiteren können neue Zahlungsdienstleistungen etabliert oder ausgeweitet werden. Dies beinhaltet insbesondere Zahlungen mit dem Mobiltelefon zwischen Kunde und Händler vor Ort (z.B. in der Bäckerei), über eine Internetseite, oder Geldtransfers von Person zu Person. Ein weiteres Beispiel von neuen Dienstleistungen sind Blockchain-Anwendungen, insbesondere im Bereich Verwahrung und Handel von virtuellen Währungen. Längerfristig sind in diesem Bereich auch heute noch nicht marktreife Finanzdienstleistungen, beispielsweise mit *Colored Coins* oder *Smart Contracts*, denkbar. Gerade die neu geschaffene Fintech-Bewilligung könnte auch für innovative Geschäftsmodelle im Bereich der Vermögensverwaltung und Anlageberatung interessant sein. Dazu gehören beispielsweise *Roboinvestors* und *Roboadvisers*.

Aufgrund der zukunfts-offenen Ausgestaltung des regulatorischen Ansatzes sollten insbesondere mittel- bis längerfristig auch heute noch nicht bekannte Geschäftsmodelle von den Erleichterungen profitieren und neue Finanzdienstleistungen angeboten werden können.

Abbildung 1: Fintech-Unternehmen nach Tätigkeitsbereich



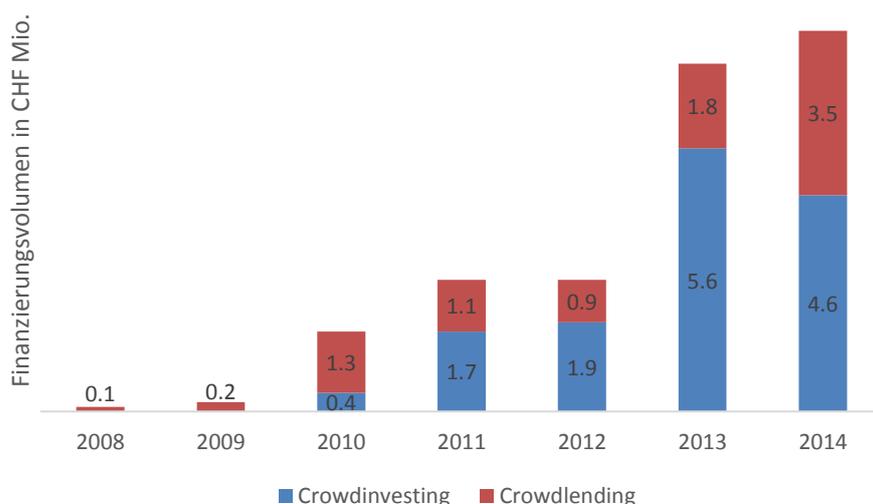
Quelle: IFZ Fintech 2016

3.1.3 Stabilität und Kundenschutz

Die Ausgestaltung der vorgeschlagenen Elemente beruht auf einer Abwägung zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen und den Risiken in Bezug auf die Finanzstabilität und den Kundenschutz mit dem Ziel, insbesondere die jeweiligen Schwellenwerte auf ein risikogerechtes Mass festzulegen. Um Aussagen über das Risiko zu machen, muss zwischen den drei Elementen unterschieden werden.

Die **Erhöhung der Frist für Abwicklungskonten** von den heute in der Praxis angewandten 7 auf 60 Tage führt dazu, dass ceteris paribus aufgrund der längeren Zeitdauer eine grössere Geldsumme gesammelt werden kann. Bei längerer Verweildauer kann damit grundsätzlich der Schadensbetrag im Fall einer Insolvenz steigen und damit auch eine mögliche Schädigung der Gläubiger, d.h. Kunden, die diese Gelder auf die entsprechenden Konti einbezahlt haben. Es kann aber gleichzeitig angenommen werden, dass ein einzelner Kunde aufgrund der längeren Frist – im Vergleich zu einer kürzeren Frist – keinen höheren Betrag für ein bestimmtes Projekt überweist. Das grössere Geldvolumen entsteht vielmehr dadurch, dass eine grössere Anzahl von Kunden Geld investieren. Für den einzelnen Kunden wäre demnach der potenzielle finanzielle Schaden gleich hoch. Die Wahrscheinlichkeit eines Schadenfalls steigt hingegen leicht an, da mit der längeren Verweildauer von Kundengeldern bei der Plattform auch das Gegenparteirisiko aus Sicht des Kunden ansteigt. In Bezug auf das Stabilitätsrisiko kann festgehalten werden, dass heute die Kreditvergabe über Crowdfunding nur einen ganz kleinen Teil am gesamten Kreditvolumen ausmacht (siehe Abbildung 2). Insgesamt wurde 2014 ein Kreditvolumen von CHF 8.1 Mio. über Crowdfunding oder -lending vergeben. Sollte dieses Volumen auf ein Niveau ansteigen, das aus Stabilitätssicht relevant ist, müsste erneut eine Risikobeurteilung in diesem Bereich vorgenommen werden.

Abbildung 2: Volumen von Crowdfunding und -lending in der Schweiz



Quelle: IFZ Fintechstudie 2016

Bei der **Erweiterung des bewilligungsfreien Raumes** erhöht sich im Vergleich zu heute das Risiko nur bedingt. Zwar kann ein Anbieter hier – im Gegensatz zur Fintech-Bewilligung – unbeaufsichtigt Finanzdienstleistungen anbieten. Allerdings kann er dies bereits heute, sofern er Einlagen von weniger als 20 Personen entgegennimmt. So ist es beispielsweise gemäss geltendem Recht einem Akteur möglich, von weniger als 20 Einlegern einen in der Höhe unbeschränkten Betrag bewilligungsfrei entgegenzunehmen. Dies wird auch in Zukunft möglich bleiben. Die 20-Personen-Regel wird nur dahingehend erweitert, als dass von einer unbeschränkten Anzahl Personen Einlagen bis zu einem Gesamtbetrag von CHF 1 Mio. entgegengenommen werden dürfen. Der potenzielle Verlust pro Einleger wird dadurch nicht vergrössert. Jedoch kann ein Konkurs negative Folgen für eine grössere Anzahl von Personen haben. Daher wurde das Einlagenvolumen pro Unternehmen auf einen aus Kundensicht vertretbaren Wert von CHF 1 Mio. begrenzt. Zusätzlich sind die Anbieter verpflichtet, ihre Kunden zu informieren, dass sie weder von der FINMA überwacht noch von der Einlagensicherung erfasst werden. Ausserdem dürfen Unternehmen, die hauptsächlich in Finanzbereich tätig sind, kein Aktivgeschäft ausüben.

Die Risiken im Zusammenhang mit der neuen Fintech-Bewilligung wurden mit verschiedenen Mitteln beschränkt. So ist die **neue Bewilligungskategorie** nur für Geschäftsmodelle zugänglich, die kein bankentypisches Geschäft, insbesondere keine Fristentransformation mit entsprechender Kreditvergabe, betreiben. Damit weisen solche Unternehmen im Vergleich zu einer Bank ein deutlich geringeres Risikoprofil auf. Zudem dürfen die entgegengenommenen Einlagen weder verzinst noch angelegt werden, d.h. sie müssen faktisch auf einen Konto gehalten werden. Der Umstand, dass diese Einlagen nicht durch eine Einlagensicherung geschützt werden, muss zudem den Kunden mitgeteilt werden, damit sich diese der dadurch entstehenden Risiken bewusst sind. Zusätzlich gewährleistet die Aufsicht durch die FINMA eine laufende Überwachung der spezifischen Risiken. Das Einlagenvolumen für Unternehmen mit Fintech-Bewilligung wurde aus Kundenschutzgründen auf eine Höhe von CHF 100 Mio. begrenzt. Die Änderung des Bankengesetzes sieht vor, dass der Bundesrat diese Begrenzung, falls nötig, anpassen kann.

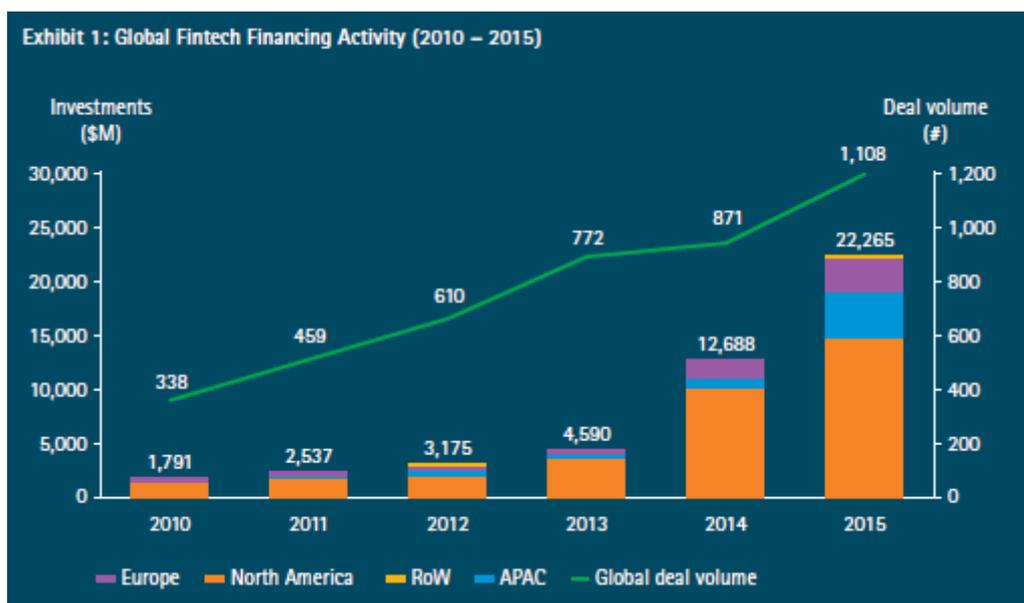
3.1.4 Standortattraktivität

Der Fintech-Markt wächst seit 2010 stark. Aus

Abbildung 3 geht hervor, dass sich das weltweite Fintech-Investitionsvolumen zwischen 2010 und 2015 verzehnfacht hat und die globalen Investitionen 2015 bei rund USD 22 Mia. lagen.^{6,7} Das Investitionsvolumen in der Schweiz betrug demgegenüber 2015 CHF 500 Mio. (+48 Prozent seit 2014).⁸ Damit die Schweizer Wirtschaft vom Wachstum des Fintech-Marktes profitieren und entsprechende Investitionen anziehen kann, sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Position der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb stärken. Ein rasches Handeln ist hier wichtig, da Fintech-Unternehmen nicht von fixer Infrastruktur abhängig und deshalb etwa im Vergleich mit Industrieunternehmen relativ mobil sind.

Während das Silicon Valley Vorreiter bei der digitalen Finanztechnologie ist, positioniert sich London als Fintech-Hub in Europa und Singapur strebt eine führende Rolle in Asien an. Die Schweiz verfügt insgesamt über ausgezeichnete Standortfaktoren (politische Rahmenbedingungen, Know-how im Banken-, Versicherungsbereich, führende Universitäten usw.), hat aber ihr Potenzial als internationaler Standort für digitale Finanzinnovation noch nicht ausgeschöpft. Gemäss einer Metastudie der Hochschule Luzern (Abbildung 4), die nicht nur Fintech-spezifische sondern auch die breiteren Standortfaktoren (Bildung, Stabilität etc.) berücksichtigt, bewegt sich das Schweizer Fintech-Ökosystem im internationalen Vergleich bezüglich Standortattraktivität für Fintech-Unternehmen im vorderen Mittelfeld.

Abbildung 3: Entwicklung der globalen Fintech-Investitionen 2010-2015



Quelle: Accenture 2016

⁶ Accenture 2016

⁷ Während sich das Wachstum des Fintech-Investitionsvolumens im nordamerikanischen Markt 2015 verlangsamt auf +44 Prozent auf 14.8 Milliarden US-Dollar, haben sich die Fintech-Investitionen in Europa zwischen 2014 und 2015 mehr als verdoppelt (2.9 Milliarden US-Dollar). Insbesondere der deutsche Fintech-Sektor wuchs 2015 um 840 Prozent auf 770 Millionen US-Dollar an. Auch im asiatisch-pazifischen Raum haben sich die Investitionen in Fintech-Start-ups 2015 vervierfacht (4.3 Milliarden US-Dollar). Die Investitionen in China und Indien betragen 1.97 Milliarden US-Dollar (+445 Prozent) respektive 1.65 Milliarden. <https://www.accenture.com/de-de/company-news-release-global-fintech-investment-activity>.

⁸ IFZ Fintechstudie 2016

Ein Grund, wieso die Schweiz nicht mit den führenden Standorten mithalten kann, liegt dabei an der beschränkten Grösse des Schweizer Marktes. Die Dienstleistungen von Fintech-Unternehmen basieren auf Technologien, die diese oft beliebig skalierbar und ortsunabhängig machen. Der potenzielle Markt dieser Unternehmen ist daher nicht auf die Schweiz beschränkt, sondern global. Der grenzüberschreitende Marktzutritt kann sich aber je nach Jurisdiktion schwierig gestalten und kann nicht von der Schweiz aus unilateral verbessert werden. Verbessert werden können hingegen die für Fintech-Unternehmen relevanten regulatorischen Rahmenbedingungen, einem zweiten Faktor, dem Studie Verbesserungspotential für die Schweiz als Fintech-Standort zuschreibt.⁹

Abbildung 4: Schweizer Fintech-Ökosystem im internationalen Vergleich

Rang	Region
1	Singapore
2	Amsterdam / Netherlands
3	New York City / US
4	San Francisco / US
5	Switzerland
6	Stockholm / Sweden
7	London / UK
7	Hong Kong / China
9	Tokyo / Japan
10	Sidney / Australia
11	Oslo / Norway
12	Berlin / Germany
13	Dublin / Ireland
14	Paris / France
15	Tel Aviv / Israel

Quelle: IFZ Metastudie 2016¹⁰

Mit den vorgeschlagenen Anpassungen werden die Fintech-spezifischen regulatorischen Rahmenbedingungen optimiert und können zu einem Standortvorteil für den Schweizer Finanzplatz im internationalen Wettbewerb führen. Zwar werden auch im Ausland im Zuge der Digitalisierung im Finanzbereich Regulierungen geschaffen oder angepasst. Im Gegensatz zum vorgeschlagenen Schweizer Ansatz, werden in anderen Ländern aber bisher geschäftsspezifische Regulierungsansätze gewählt. Der Schweizer „one-size-fits-all-Ansatz“ ist damit international einzigartig, flexibler in Bezug auf mögliche neue Geschäftsmodelle und damit zukunftsöffener. Im Vergleich etwa mit dem Finanzplatz London, dessen Regulierung stark von der EU beeinflusst wird, kann die Schweiz mit einem raschen Handeln die Vorteile einer autonomen Finanzmarktregulierung ausspielen und Rechts- und Planungssicherheit für Fintech-Unternehmen schaffen. Nicht zuletzt werden auch 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 Schweiz ermöglichen.

⁹ IFZ Fintechstudie 2016

¹⁰ Die Metastudie vergleicht die Rahmenbedingungen des Schweizer FinTech-Ökosystem mit 17 internationalen FinTech Hubs und basiert auf 21 Studien mit 68 Indikatoren. (siehe auch <https://blog.hslu.ch/retailbanking/2016/10/17/die-schweiz-ist-in-den-top-5-der-globalen-fintech-hubs/#prettyPhoto>)

3.2 Auswirkungen auf die betroffenen Akteure

3.2.1 Fintech Unternehmen

Beschreibung der Auswirkungen

Aufgrund der rasch voranschreitenden Digitalisierung im Finanzsektor ist davon auszugehen, dass sich Geschäftsmodelle entwickeln werden, die heute noch nicht absehbar sind. Der vorgeschlagene Ansatz wurde deshalb nicht geschäftsspezifisch ausgestaltet, sondern soll möglichst vielen Geschäftsmodellen offen stehen und damit zukunfts offen sein. Von den heute bereits existierenden Geschäftsmodellen dürften die vorgeschlagenen regulatorischen Anpassungen insbesondere für Unternehmen im Bereich Crowdfunding, Zahlungsdienstleistungen, Bitcoin-Handels- und -Verwahrungsplattformen und Roboinvestors interessant sein. Im Folgenden wird nicht auf sämtliche betroffenen Geschäftsmodelle eingegangen, sondern die Regulierungsfolgen am Beispiel des Crowdfundings erläutert.

Die heutige Regulierung schränkt Crowdfunding stark ein. Ohne Bankenbewilligung darf in der Praxis entweder von maximal 20 Kunden Geld entgegengenommen werden (Gewerbsmässigkeit gemäss BankV) oder das Geld maximal für 7 Tage auf dem Konto der Crowdfunding-Plattform liegen (FINMA-Praxis zu Abwicklungskonten). Da eine Plattform typischerweise deutlich längere Fristen benötigt, um die für die Finanzierung eines Projektes notwendigen Mittel zu sammeln, kann das Crowdfunding heute nur in einem sehr beschränkten Rahmen stattfinden.

Für Crowdfunding-Plattformen können alle drei vorgeschlagenen Elemente zu Anwendung gelangen:

1. Mit dem Festhalten einer Maximalfrist für Abwicklungskonten auf Verordnungsstufe wird es den Plattformen ermöglicht, ihr Geschäftsmodell ohne Bewilligung und Limitierung der entgegengenommenen Gelder umzusetzen, solange das Geld der Kunden nicht länger als 60 Tage auf einem Konto der Plattform liegt. Die Frist von 60 Tagen ist gemäss Angaben der Branche geeignet, um bei einem Grossteil der Projekte eine ausreichend lange Sammelfrist zu gewähren.
2. Liegen die entgegengenommenen Einlagen nicht über CHF 1 Mio., kann das Crowdfunding auch innerhalb des bewilligungsfreien Raumes stattfinden. Der Vorteil gegenüber der Lösung über die Abwicklungskonten liegt darin, dass hier keine Maximalfrist zum Sammeln von Geldern für ein Projekt besteht. Der Grenzwert von CHF 1 Mio. gilt dabei für alle Einlagen, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt auf einem Konto der Plattform befinden. Das heisst, 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.
3. Schliesslich kann sich eine Crowdfunding-Plattform auch für die neu geschaffene Lizenz entscheiden, solange die entgegengenommenen Einlagen CHF 100 Mio. nicht übersteigen. Im Gegensatz zu den ersten beiden Möglichkeiten wird die Plattform hier der Aufsicht durch die FINMA unterstellt. Im Gegenzug erhält eine bewilligte Plattform grössere Flexibilität bei der Ausgestaltung ihres Geschäftsmodelles (höhere Einlagen möglich, keine Beschränkung der Abwicklungsfristen).

Beschreibung Kosten- und Nutzenüberlegungen

Die drei vorgeschlagenen Elemente sind mit unterschiedlichen Kosten und Nutzen verbunden.

Wird ein Geschäftsmodell unter der Maximalfrist für Abwicklungskonten betrieben, besteht mit der vorgeschlagenen Regulierung eine verbesserte Rechtssicherheit, da die Länge der zulässigen Frist auf Verordnungsstufe festgehalten ist und damit grundsätzlich für alle Unternehmen gilt. Die **längere Frist für Abwicklungen** führt ausserdem dazu, dass gerade beim Crowdfunding im Gegensatz zur heutigen Lösung während einem längeren Zeitraum für ein bestimmtes Projekt Geld gesammelt werden kann. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit von erfolgreichen Finanzierungen via Crowdfunding und die aufgrund gescheiterter Projekte anfallenden Kosten sinken. Da die betroffenen Unternehmen nicht von der FINMA beaufsichtigt werden und aufgrund der neuen Regulierung keine spezifischen Anforderungen erfüllen müssen, entstehen auch keine zusätzlichen Kosten.

Die **Erweiterung des bewilligungsfreien Raumes** bietet gerade jungen Unternehmen die Möglichkeit, innovative Geschäftsideen in begrenztem Rahmen zu testen, ohne aufwendige regulatorische Anforderungen einhalten zu müssen. Die Abklärungen bezüglich den regulatorischen Vorgaben und deren Einhaltung stellen gerade für junge und kleine Unternehmen im Finanzsektor einen gewichtigen Kostenpunkt dar. Mit der *Sandbox* werden für diese Unternehmen die Markteintrittshürden deutlich gesenkt und die Rechtssicherheit erhöht. Innerhalb des bewilligungsfreien Raums bestehen lediglich folgende Auflagen: Bevor das Unternehmen eine Einlage entgegennimmt, müssen die Kunden darüber informiert werden, dass keine Beaufsichtigung durch die FINMA und kein Schutz durch die Einlagensicherung besteht. Die mit dieser Information verbundenen Kosten sind relativ gering. Dies gilt umso mehr, wenn die Kundenbeziehung übers Internet stattfindet und standardisierte, mit der notwendigen Information versehene Dokumente, verwendet werden können. Ausserdem dürfen Unternehmen, die hauptsächlich in Finanzbereich tätig sind, keine mit Fristentransformation verbundenen Tätigkeiten ausüben.

Die **neue Bewilligungskategorie** ist für Fintech-Unternehmen zugänglich, deren Geschäftsmodell kein bankentypisches Geschäft aber gewisse Elemente der Bankentätigkeit enthält, insbesondere eine beschränkte Entgegennahme von Kundengeldern. Da es sich nicht um eine geschäftsmodellspezifische Bewilligung handelt, ist hier die Flexibilität eines bewilligten Unternehmens in Bezug auf die Ausgestaltung seines Geschäftsmodelles relativ gross. Die im Vergleich zur Bankenbewilligung deutliche Senkung der regulatorischen Anforderungen und dadurch tieferen Markteintrittshürden ermöglichen neue Geschäftsstrategien und Wachstumspotenzial für Unternehmen. Insbesondere soll das Mindestkapital neu deutlich tiefer ausfallen als für Banken (voraussichtlich CHF 300 000 anstatt CHF 10 Mio.). Ausserdem kann die Aufsicht durch die FINMA als „Gütesiegel“ gesehen werden und dem bewilligten Fintech-Unternehmen neue Kunden- und Investorenssegmente erschliessen.

Mit einer Fintech-Bewilligung entstehen für die beaufsichtigten Unternehmen aber auch Kosten. Dazu gehören insbesondere Gebühren an die FINMA für die Beaufsichtigung, mit dem Bewilligungsverfahren verbundene Compliance Kosten, Kosten für die Prüfung und die Revision, sowie Kapitalkosten. Insgesamt liegen diese jedoch deutlich tiefer, als dies im Rahmen einer Bankenbewilligung der Fall ist.

Ein Kostenpunkt, der bei allen drei Elementen anfällt, betrifft die Geldwäschereianforderungen. Die vorgeschlagenen Regulierungsanpassungen sehen hier keine Erleichterungen vor. Damit müssen Fintech-Unternehmen, welche unter das Geldwäschereigesetz fallen, weiterhin die entsprechenden Anforderungen erfüllen.

3.2.2 Banken und andere Finanzinstitute

Beschreibung der Auswirkungen

Die rasch voranschreitende Entwicklung im Fintech-Bereich, die durch die vorgeschlagenen Massnahmen weiter gefördert werden soll, stellt die Banken grundsätzlich vor neue Herausforderungen, welche jedoch durchaus auch als Chancen gesehen werden können.

Sowohl die Erweiterung der bewilligungsfreien Tätigkeit als auch die Schaffung einer Fintech-Bewilligung wird es Unternehmen erlauben, in Tätigkeitsfelder vorzustossen, welche bislang ausschliesslich den Banken vorbehalten waren. Dies wird dazu führen, dass den Banken in diesen Geschäftsfeldern bedeutend mehr Konkurrenten auf dem Markt gegenüberstehen werden. Es ist daher durchaus möglich, dass bspw. Finanzierungsgeschäfte, welche gemäss den bestehenden Regeln von einer Bank getätigt worden wären, neu einer Nicht-Bank zufallen. Demgegenüber ist jedoch davon auszugehen, dass das wachsende Geschäftsvolumen der Fintech-Unternehmen nicht nur zu Lasten des traditionellen Bankengeschäfts geht, sondern auch neue Marktsegmente erschlossen werden. Somit wird der zu verteilende Kuchen grösser und eine Schrumpfung des Bankengeschäfts muss nicht zwingend erfolgen. Ausserdem verfügen auch die Banken über strategische Wettbewerbsvorteile. Dazu gehören beispielsweise der direkte Zugang zu ihren Kunden, langjähriger Wissensaufbau (z.B. im Bereich Kreditrisiko) oder das Vertrauen der Kunden in das heutige Finanzsystem.

Kunden fordern heute zunehmend – auch von Banken – die Erbringung von Dienstleistungen im Fintech-Bereich. Die Banken können sich dieser Entwicklung somit nicht entziehen. Die vorgeschlagenen regulatorischen Anpassungen schaffen den Banken daher die Möglichkeit, in den entsprechenden Geschäftsfeldern auf Grund der gesenkten Anforderungen kostengünstiger als bisher tätig zu werden. Innovative Geschäftsideen können auch von den Banken neu innerhalb des bewilligungsfreien Raumes erprobt werden. Mittels Kooperationen und Outsourcing können die Banken auch von den zusätzlichen Entwicklungsmöglichkeiten, welche sich den Fintech-Firmen bieten, profitieren. Ohne zwingend selbst in diesem Bereich tätig zu sein, können sie ihren Kunden damit kostengünstig Fintech-Anwendungen anbieten.

Beschreibung Kosten- und Nutzenüberlegungen

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass der von den vorgeschlagenen Massnahmen ausgehende Nutzen für die Banken tendenziell grösser sein wird als die Kosten. Die Effizienzsteigerung durch Fintech bei der Erbringung von Dienstleistungen wird den Banken mittelfristig einen Nutzen durch Kostensenkungen bringen, wobei die Entwicklung entsprechender Lösungen natürlich einer Anfangsinvestition bedarf. Die Verringerung der regulatorischen Anforderungen bringt dafür einen weiteren Anreiz durch geringere Compliance-Kosten.

Wie zuvor dargelegt, muss nicht davon ausgegangen werden, dass neue Anbieter im Fintech-Bereich zwingend zu einem geringeren Geschäftsvolumen bei den Banken führen. Eher ist von einem allgemeinen Wachstum der Dienstleistungen auszugehen, wovon auch die Banken generell profitieren sollten.

3.2.3 Unternehmen ausserhalb des Finanzsektors

Beschreibung der Auswirkungen

Das Angebot an neuen Finanzdienstleistungen betrifft indirekt auch Unternehmen ausserhalb des Finanzsektors. Beispielsweise könnten durch neue Zahlungsdienstleistungen die Kosten für die Zahlungsabwicklung sinken und deren Administration vereinfacht werden. Oder Unternehmen könnten durch Crowdfunding Kredite zu günstigeren Konditionen aufnehmen.

Die neue Regulierung hat aber auch direkte Auswirkungen auf Unternehmen die beispielsweise über Crowdfunding einen Kredit aufnehmen. Auch solche Unternehmen ausserhalb des Finanzsektors fallen grundsätzlich unter die 20-Einlagen-Regel des Bankengesetzes. Mit dem neu geschaffenen bewilligungsfreien Raum können diese Unternehmen bis zu einer Höhe von CHF 1 Mio. Kredite von beliebig vielen Kreditgebern entgegennehmen ohne weitere Anforderungen erfüllen zu müssen. Die neue Regulierung dürfte deshalb gerade für Startups und KMUs ausserhalb des Finanzsektors eine neue Finanzierungsquelle erschliessen.

Übersteigen die aufgenommenen Kredite eines Unternehmens die Höhe von CHF 1 Mio., könnte für das Unternehmen die Möglichkeit bestehen, von der Erleichterungen gemäss der Botschaft zum FIDLEG zu profitieren. Dort wird insbesondere vorgesehen, dass die heutige Regelung, wonach Anlehensobligationen keine Publikumseinlagen darstellen, sofern der umfassende Prospekt ordnungsmässig erstellt und veröffentlicht wird (vgl. Art. 5 Abs. 3 Bst. c BankV), vereinfacht und ausgedehnt wird. Neu wird vorgesehen, dass Anlehensobligationen keine Einlagen gemäss BankG darstellen, soweit ein standardisiertes Basisinformationsblatt (BIB) erstellt wird. Nur falls Anlehensobligationen als Effekten handelbar gemacht werden sollen – was regelmässig nicht der Fall ist –, muss bei überschreiten bestimmter Betragsgrenzen zusätzlich ein Prospekt veröffentlicht werden.

Beschreibung Kosten- und Nutzenüberlegungen

Der Nutzen für kreditnehmende Unternehmen besteht darin, ohne regulatorische Anforderungen Kredite von Nicht-Banken bis zur Höhe von CHF 1 Mio. über Crowdfunding-Plattformen aufzunehmen. Kredite bis zu dieser Höhe dürften insbesondere für Startups und KMUs relevant sein. Aufgrund der neuen Regulierung entstehen keine direkten regulatorischen Zusatzkosten für die Kreditnehmer, die innerhalb des bewilligungsfreien Raumes Kredite aufnehmen. Trotzdem wird der Kreditnehmer in der Praxis der Crowdfunding-Plattform, oder direkt deren Kunden, gewisse Informationen zur Verfügung stellen müssen, um einen Kredit zu erhalten.

3.2.4 Kunden/Anleger

Für Kunden entsteht eine Vielzahl von neuen Finanzdienstleistungen (siehe Abschnitt 3.1.2), die auch neue Portfoliodiversifikations- und Renditemöglichkeiten bieten. Diese neuen Finanzdienstleistungen können auch mit Risiken verbunden sein, die jedoch mit verschiedenen Massnahmen möglichst verringert werden (siehe 3.1.3). Bei Unternehmen, die unter der neuen Fintech-Lizenz tätig sind, gewährleistet die Aufsicht durch die FINMA zusätzlich eine laufende Überwachung der spezifischen Risiken.

3.2.5 Investoren

Bei vielen Fintech-Unternehmen handelt es sich um Startups oder junge Unternehmen, die komplexe, auf neuen Technologien basierende, Lösungen anbieten. Die Entwicklung dieser Technologien ist oft mit hohen Investitionskosten verbunden und die Unternehmen entsprechend auf Wagniskapital angewiesen. Die mit dem bewilligungsfreien Raum verbesserte Rechtssicherheit in der Frühphase eines Unternehmens kann Investitionen eines Wagnisfinanzierers vereinfachen. Die Möglichkeit, ein erfolgreiches Geschäftsmodell von der Testphase reibungslos in eine passende neue Bewilligungsform zu überführen, sollte auch längerfristig die Erfolgsaussichten eines Fintech-Unternehmens verbessern und damit Investitionen vereinfachen. Auf globaler Ebene werden bereits heute grosse Volumen von Wagniskapital in Fintech-Unternehmen investiert, während die entsprechenden Investitionen in der Schweiz noch relativ gering sind (siehe Abschnitt 3.1.4).

3.2.6 Bund, Kantone und Gemeinden

Die kurzfristigen Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden können aus heutiger Sicht noch nicht beurteilt werden. Längerfristig sollten die gestiegene Wettbewerbsfähigkeit und das damit verbundene Wachstum - im Finanzsektor wie auch in anderen Sektoren - positive Effekte auf den Haushalt der öffentlichen Hand haben. Zwar ist nicht auszuschliessen, dass sich der Personalaufwand der FINMA aufgrund der neuen Bewilligungskategorie erhöhen wird. Es ist aber zu beachten, dass die FINMA eine vollständig durch Gebühren und Aufsichtsabgaben finanzierte, unabhängige öffentlich-rechtliche Einrichtung ist. Die bei ihr allenfalls entstehenden Mehrkosten werden von den beaufsichtigten Finanzinstituten zu tragen sein.

4 Zweckmässigkeit im Vollzug

Die Vorlage schafft Klarheit und Rechtssicherheit bezüglich regulatorischen Anforderungen für Fintech-Unternehmen. Dies sollte in diesem Bereich den bisherigen Informations- und Abklärungsaufwand bei der FINMA reduzieren. Gleichzeitig entsteht mit der neuen Bewilligungskategorie ein Mehraufwand, zuerst für deren konkrete Ausgestaltung, danach für die Beaufsichtigung der darunter fallenden Unternehmen. Es kann aber angenommen werden, dass sich einige Unternehmen in Zukunft für die neue Bewilligungskategorie anstelle einer Bankenbewilligung entscheiden. Dabei ist der Aufwand für die Beaufsichtigung von Unternehmen in der neuen Bewilligungskategorie im Vergleich zu einer Bank deutlich geringer. Trotzdem muss insgesamt von einem gewissen Mehraufwand bei der FINMA ausgegangen werden.

5 Schlussfolgerungen

Mit den vorgeschlagenen Anpassungen werden Markteintrittshürden für Fintech-Unternehmen abgebaut. Dies vorab durch eine Senkung der regulatorischen Anforderungen, aber auch durch eine Erhöhung der Rechtssicherheit. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind im Hinblick auf die im Vergleich zu Banken deutlich tieferen Risikoprofilen von Fintech-Unternehmen gerechtfertigt. Dabei wurden auch die mit den Erleichterungen potenziell einhergehenden Risiken berücksichtigt. Die vorgeschlagenen Anpassungen sind geeignet, innovative Geschäftsmodelle zu fördern, den Wettbewerb zu intensivieren und die Standortattraktivität des Finanzplatzes Schweiz zu stärken.

6 Bibliographie

Fintech and the evolving landscape: landing points for the industry; Accenture 2016;
http://www.fintechinnovationlablondon.co.uk/pdf/Fintech_Evolving_Landscape_2016.pdf.

IFZ Fintechstudie 2016; Institut für Finanzdienstleistungen Zug - Hochschule Luzern; 2016.

IFZ Metastudie 2016; Institut für Finanzdienstleistungen Zug - Hochschule Luzern; 2016;
<https://blog.hslu.ch/retailbanking/2016/10/17/die-schweiz-ist-in-den-top-5-der-globalen-fintech-hubs/>.

Wettbewerbsökonomie – Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik;
Knieps, Günter; Springer 2008.

Der Finanzmarkt in der Regulierungsspirale; Müller, Jürg ; Die Volkswirtschaft 10-2012.