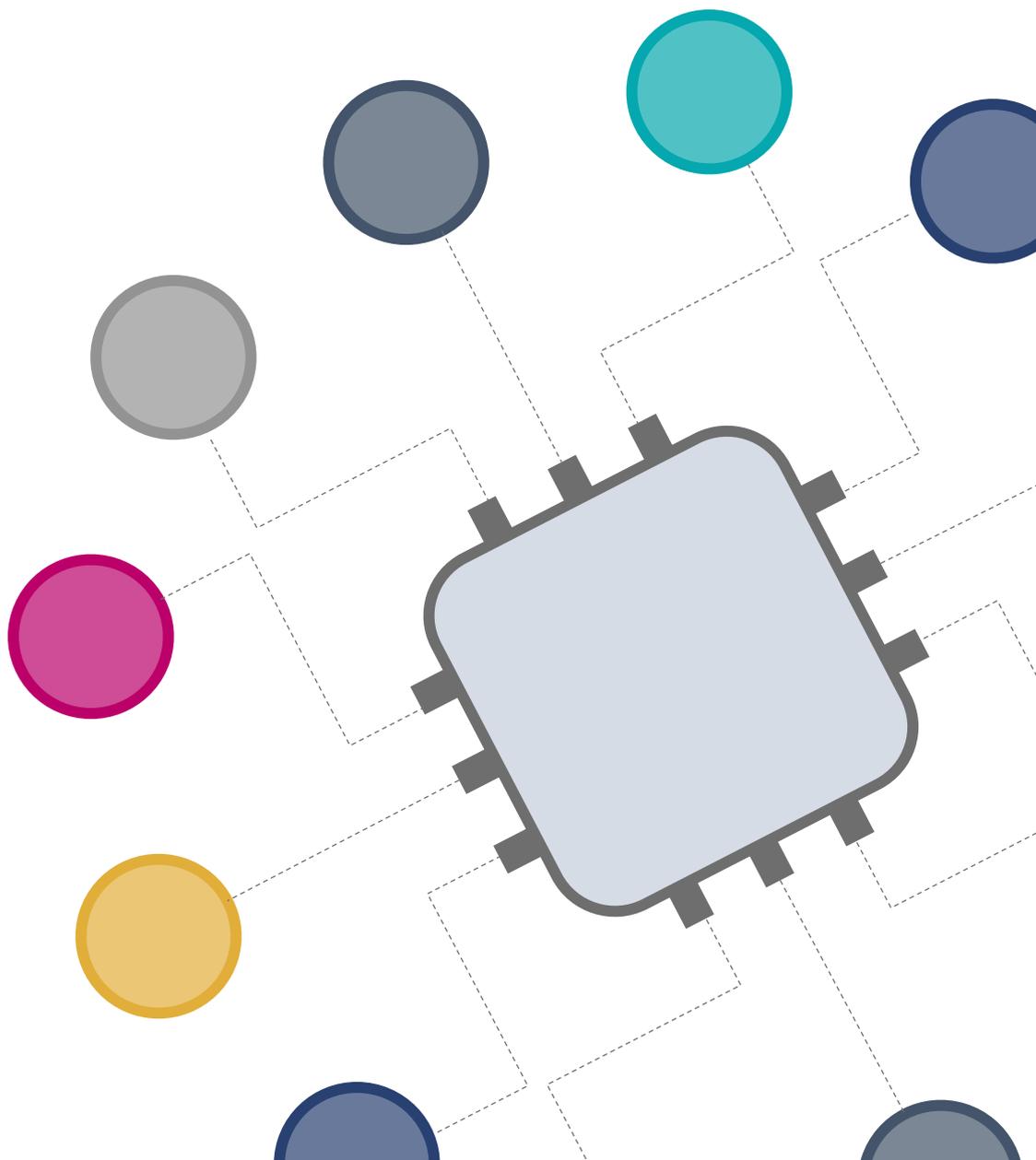




Bern, Februar 2022

---

# Digital Finance: Handlungsfelder 2022+



## Inhalt

<b>Executive Summary .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Standortqualität für den Finanzplatz in einer digitalen Welt .....</b>	<b>5</b>
1.1 Chancen und Risiken für den Standort Schweiz.....	6
1.2 Die Rolle des Bundes.....	12
1.3 Stand der Arbeiten der Behörden .....	12
<b>2 Handlungsfelder 2022+ .....</b>	<b>14</b>
2.1 Neue Konstellationen und Akteure.....	14
2.2 Open Finance.....	16
2.3 RegTech und SupTech .....	17
2.4 Cloud-Nutzung .....	20
2.5 Cybersicherheit .....	22
2.6 Datennutzung.....	23
2.7 Gemeinschaftliche Datennutzung .....	25
2.8 Grenzüberschreitender Datenfluss .....	27
2.9 Künstliche Intelligenz.....	29
2.10 Distributed Ledger Technology .....	30
2.11 Green FinTech .....	32
2.12 Innovationspotenzial.....	33
 Annex: Übersicht Handlungsfelder, Massnahmen und Fristen.....	 36

## Executive Summary

**Die fortschreitende Digitalisierung führt zu grundlegenden Veränderungen für den Finanzplatz Schweiz.** Bewährte Standortfaktoren wie wirtschaftliche, finanzielle und politische Stabilität, Sicherheit und Vertrauen bleiben relevant. Aber neue Elemente wie die Fähigkeit von Unternehmen und Behörden, neue Technologien einzusetzen, erhalten für die Zukunft eine wichtigere Bedeutung. Auf dem Finanzmarkt öffnen neue digitale Technologien die Türen für neue Produkte und Akteure und fordern die traditionellen Finanzdienstleister heraus: Wie und von wem Finanzdienstleistungen erbracht werden, ändert sich fundamental. Dieser Veränderungsprozess wird im vorliegenden Bericht im Sinne seiner Zielbilder als «Digital Finance» bezeichnet.

In Anbetracht der Geschwindigkeit und Radikalität der Veränderung hat der Bundesrat das EFD beauftragt, einen Bericht zu Digital Finance zu erstellen und die Rolle des Bundes und die konkreten Handlungsfelder zu identifizieren. Der Bericht soll der Ausgangspunkt für vertiefende Arbeiten in den kommenden Jahren sein und entsprechende Prioritäten setzen.

**Der Veränderungsprozess im Finanzmarkt birgt Chancen, aber auch Risiken für den Standort Schweiz.** Die laufend weiter entwickelten digitalen Technologien erlauben die Automatisierung und flexible Zentralisierung sowie Dezentralisierung von Prozessen, die Eliminierung von Drittparteien als Intermediäre sowie das Erfassen des Verhaltens und die Analyse der Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden zu den verschiedensten und weitgreifendsten Zwecken. Das Potential von Digital Finance ist gross: Effizienz, Effektivität und Transparenz können erhöht, Kosten gesenkt, Informationsasymmetrien verringert und neue Partner und Kundenkreise erschlossen werden.

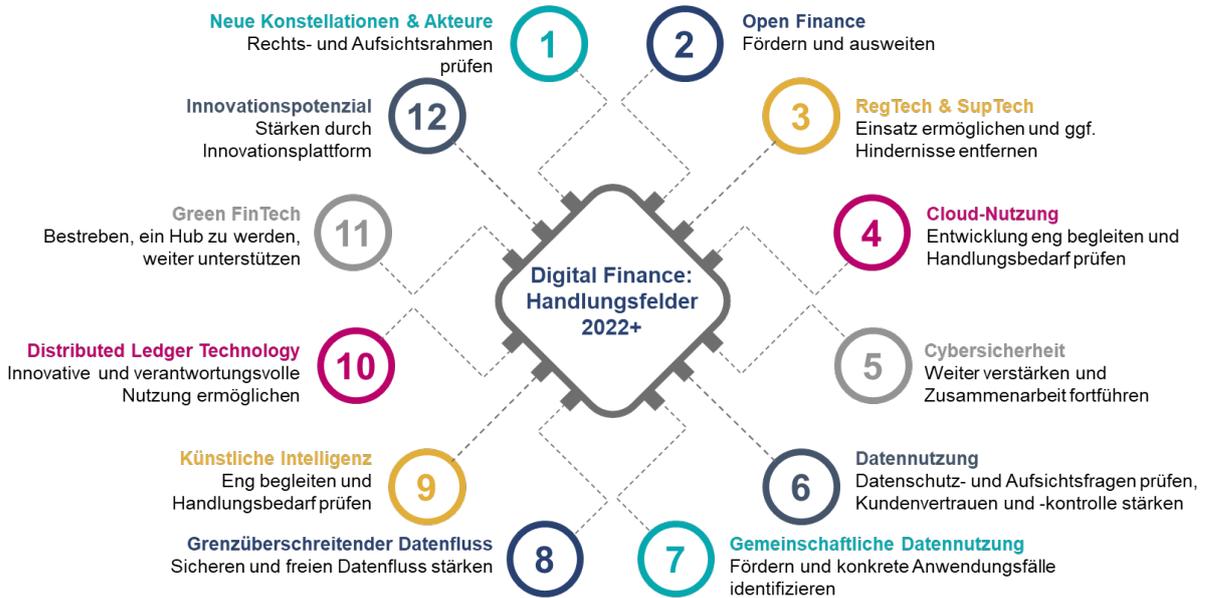
Risikoseitig kann der Einsatz neuer Technologien die Verwundbarkeit für Cyberangriffe erhöhen, Marktmanipulationen begünstigen oder die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung erschweren. Mit der zunehmenden Bedeutung von Daten stellen sich drängende Fragen bezüglich Schutz und Kontrolle über persönliche Informationen. Der Kundenschutz bleibt eine grosse Herausforderung. Mit der Verteilung der Leistungserbringer auf mehrere Akteure steht im Falle von Problemen, Fehlfunktionen oder betrügerischen Handlungen die Frage nach der Verantwortung sowie der zuständigen Ansprech- oder Beschwerdestelle im Raum. Durch die Fragmentierung von Wertschöpfungsketten ist die Wahrscheinlichkeit zudem grösser, dass ein ganzheitlicher Blick auf mögliche operationelle Risiken fehlt und die Abhängigkeit von Drittanbietern innerhalb des Finanzsystems steigt.

**Der Staat hat sowohl im Veränderungsprozess wie auch in der neuen Realität Aufgaben zu übernehmen.** Die Verwaltung und Stabilisierung eines Status Quo wird abgelöst durch eine allseitige Bereitschaft zur Innovation bei gleichzeitiger Abwägung der Risiken. Die Entwicklung und der Einsatz neuer digitaler Technologien und Produkten obliegen den Innovationstreibern Forschung und privatwirtschaftliches Unternehmertum. Die Rolle des Staats liegt in der Bereitstellung der bestmöglichen Rahmenbedingungen: Veränderungsprozesse sind zu ermöglichen, Risiken zu adressieren, Stabilität und Integrität sowie die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten und Nachhaltigkeit und Vernetzung des Finanzplatzes zu fördern. Als Leitprinzipien gelten Technologie- und Wettbewerbsneutralität und damit der Anspruch, gleiche Geschäftsmodelle und gleiche Risiken gleich zu behandeln.

Die Behörden:

1. schaffen die bestmöglichen regulatorischen Rahmenbedingungen und sind offen für deren laufende Überprüfung und bedarfsgerechte Anpassung;
2. sind aktiver Dialogpartner gegenüber den verschiedenen Anspruchsgruppen (Finanzinstitute, Konsumenten, Zulieferer, innovative Startups, Betreiber von dezentralen Netzwerken, global tätige Technologieunternehmen, Wissenschaft) und Koordinator bei Marktimperfectionen; und
3. arbeiten Querschnittsthemen auf im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Risiken für die Finanzstabilität, den Kundenschutz und der Reputation des Schweizer Finanzplatzes, namentlich bei der Nutzung von Daten, Clouds, Distributed Ledger-Technologie (DLT), Cybersicherheit, Künstlicher Intelligenz (KI), Green FinTech, Lehre und Forschung.

Der Bundesrat legt hiermit zwölf Handlungsfelder mit spezifischen Massnahmen fest und beauftragt das EFD, diese Massnahmen umzusetzen. Die Arbeiten sollen in enger Koordination zwischen Politik, Behörden, Privatwirtschaft und Wissenschaft ausgeführt werden.



# 1 Standortqualität für den Finanzplatz in einer digitalen Welt

## Neue Standortfaktoren

Die fortschreitende Digitalisierung führt zu grundlegenden Veränderungen für den Finanzplatz Schweiz. Bewährte Standortfaktoren wie wirtschaftliche, finanzielle und politische Stabilität, Sicherheit und Vertrauen bleiben relevant. Aber neue Elemente wie die Fähigkeit von Unternehmen und Behörden, neue Technologien einzusetzen, erhalten für die Zukunft eine wichtigere Bedeutung.<sup>1</sup>

## Digital Finance

Auf dem Finanzmarkt öffnen neue digitale Technologien die Türen für neue Akteure und Produkte und fordern die traditionellen Finanzdienstleister heraus: Wie und von wem Finanzdienstleistungen erbracht werden, ändert sich fundamental. Dieser Veränderungsprozess wird im vorliegenden Bericht im Sinne seiner Zielbilder als «Digital Finance» bezeichnet.

## Auftrag und Einbettung in Finanzmarktpolitik

In Anbetracht der Geschwindigkeit und Radikalität der Veränderungen hat der Bundesrat das EFD beauftragt, einen Bericht zu Digital Finance zu erstellen und die Rolle des Bundes und die konkreten Handlungsfelder zu identifizieren (Bundesratsziele für 2021 Band II). Dieser Auftrag wird mit dem vorliegenden Bericht erfüllt.

Der Bericht soll der Ausgangspunkt für vertiefende Arbeiten in den kommenden Jahren sein und entsprechende Prioritäten setzen. Die Arbeiten sollen in enger Koordination zwischen Politik, Behörden, Privatwirtschaft und Wissenschaft ausgeführt werden.

Der Bericht ist Bestandteil der Umsetzung der bundesrätlichen Finanzmarktstrategie vom Dezember 2020.<sup>2</sup> Er bettet sich ein in die Legislaturziele des Bundesrats (Leitlinie 1) und die Strategie Digitale Schweiz (Kernziel 4 – Wertschöpfung, Wachstum und Wohlstand sicherstellen).<sup>3</sup>

*«Bisherige und neue Akteure des Finanzplatzes müssen die vielfältigen Möglichkeiten neuer Technologien und datenbasierter Geschäftsmodelle optimal nutzen können. Dazu gestaltet der Bundesrat die regulatorischen Rahmenbedingungen für den digitalen Zugang technologie-neutral, digitalisiert die Schnittstellen zu den Behörden und fördert die Innovation im Finanzbereich.»*

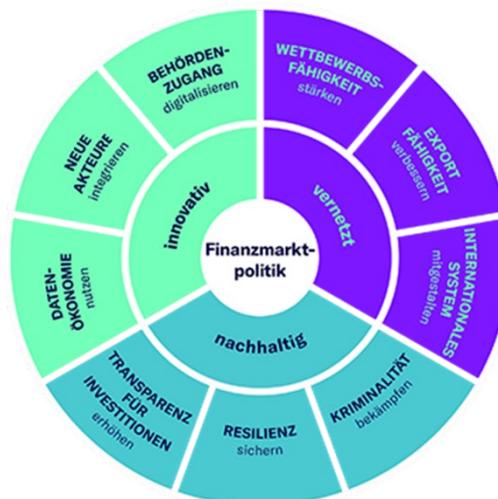


Abbildung 1 - Finanzmarktstrategie 2020

<sup>1</sup> Beispielhaft zeigt dies die Methodologie renommierter globaler Rankings wie dem IMD Digital Competitiveness Ranking oder die 2018 namentlich aufgrund der Digitalisierung revidierten Methodologie des WEF Global Competitive Rankings.

<sup>2</sup> Bericht des Bundesrats «Weltweit führend, verankert in der Schweiz – Politik für einen zukunftsfähigen Finanzmarkt Schweiz» vom 4. Dezember 2020. Quelle: [www.sif.admin.ch](http://www.sif.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Finanzmarktpolitik > Bericht.

<sup>3</sup> Strategie Digitale Schweiz vom 11. September 2020. Quelle: [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Digitale Transformation und IKT-Lenkung > Digitale Schweiz > Strategie Digitale Schweiz.

## 1.1 Chancen und Risiken für den Standort Schweiz

<b>Zentrale Fragestellung</b>	<p>Zahlen, Sparen, Anlegen, Finanzieren und Versichern sind und bleiben grundlegende Funktionen des Finanzsystems. Der Einsatz neuer digitaler Technologien auf dem Finanzmarkt öffnet aber die Türen für neue Produkte und Akteure und fordern die traditionellen Finanzdienstleister heraus (vgl. Abbildung 2: Übersicht Digital Finance).</p> <p>Die zentrale Fragestellung ist: Wie und von wem werden Funktionen, die heute das Geld und Finanzdienstleistungen erfüllen, künftig wahrgenommen und besteht hierbei Handlungsbedarf für den Bund? Wenn ja, welcher?</p>
<b>Neue Technologien</b>	<p>Grundlage des Veränderungsprozesses ist die laufende Weiterentwicklung digitaler Technologien, namentlich der kontinuierlichen Steigerung von Speicherkapazität und Rechenleistung, der Digitalisierung der physischen Welt («Digitisation»), der verstärkten Vernetzung durch das Internet, dem zunehmenden Ineinandergreifen von Mensch und Maschine, der Analyse grosser Datenmengen, der Entstehung miteinander vernetzter Rechenzentren (Cloud-Computing), der Verschlüsselungstechniken, der verteilten, synchronisierten digitalen Register (Distributed Ledger Technology, DLT) und der mobilen Kommunikation.</p>
<b>Neue Produkte</b>	<p>Diese Technologien erlauben zum Beispiel die Automatisierung von repetitiven, manuellen, zeitintensiven oder fehleranfälligen Tätigkeiten und Abläufen; den ortsunabhängigen Bezug von Finanzdienstleistungen; das Erfassen des Verhaltens und die Analyse der Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden zu den verschiedensten und weitgreifendsten Zwecken; vertrauenswürdige und potentiell effizientere Wege zur Abbildung und Übertragung von Vermögenswerten, zur Erfüllung von Verpflichtungen, zur Durchsetzung von Verträgen und zum Risikomanagement; oder die Eliminierung von Drittparteien als Intermediäre.</p> <p>Konkret profitieren Kundinnen und Kunden von neuen Produkten wie Aggregations- und Informationsplattformen, massgeschneiderten Dienstleistungen, Zahlungsdienstleistungen auf Mobilgeräten, Plattformen für den Transfer und Handel von digitalen Währungen und Vermögenswerten, Crowd-Lending/Funding oder Pay-per-Use Versicherungen.</p> <p>Neben diesen kundenseitigen Produkten führt der Einsatz von neuen Technologien aber auch zu einer Vielzahl von neuen Anwendungen in den internen Prozessen der Finanzinstitute, zwischen Dienstleistern und bei Aufsichtsbehörden. Werden diese zur Einhaltung von Regulierungen oder bei der Aufsicht eingesetzt, spricht man bei ersterem von «RegTech» (Regulatory Technology) und bei letzterem von «SupTech» (Supervisory Technology).</p>
<b>Neue Akteure</b>	<p>Junge, auf Technologie spezialisierte Unternehmen im Finanzbereich («FinTechs») fokussieren sich oft auf eine einzige Dienstleistung in der Wertschöpfungskette – im Gegensatz zu den breit aufgestellten traditionellen Finanzdienstleistern. Aufgrund geringerer Personal- und Infrastrukturkosten und schnelleren Innovationszyklen können «FinTechs» Dienstleistungen oft günstiger anbieten.</p> <p>Zu den neuen Akteuren im Finanzmarkt gehören auch «BigTechs», die global ausgerichteten, meist amerikanischen oder chinesischen Technologieunternehmen, die mit Webservices zu marktmächtigen Plattformen heranwachsen konnten (Suchmaschinen, soziale Netzwerke, Handelsplattformen usw.). «BigTechs» stellen einerseits für Schweizer Finanzdienstleister und FinTechs Cloud-Computing zur Verfügung. Andererseits bieten sie zunehmend selber Dienstleistungen im Finanzbereich an, wie bspw. Zahlungsdienstleistungen. Diese Dienstleistungen sind derzeit noch auf traditionelle regulierte Finanzdienstleister und Finanzmarktinfrastrukturen abgestützt (Kreditkartennetzwerke und Bezahlterminals). Durch ihre riesige Nutzerzahl und die entsprechende Auswertung der Daten und Nutzung von Skaleneffekten sind «BigTechs» gut positioniert, um ihrer Kundschaft massgeschneiderte Dienstleistungen im Finanzbereich anzubieten und umfassende Kundenerfahrungen</p>

gen zu gestalten. So könnten sie potentiell schnell einen erheblichen Marktanteil gewinnen, wenn sie eine neue Dienstleistung im Finanzbereich einführen würden.

Neben «FinTechs» und «BigTechs» bieten teils branchenfremde Unternehmen spezialisierte Outsourcing- und Infrastrukturdienste an. Ermöglicht wird dies durch standardisierte Programm-Schnittstellen (API) und Datenformate, bessere Cybersicherheit sowie zuverlässigere und schnellere Datenverbindungen. So können Prozessschritte verstärkt separiert und auch kleinere Prozessschritte ausgelagert werden.

Die traditionellen Finanzdienstleister investieren ebenfalls in digitale Technologien und insbesondere in die interne Informatik und Innovation, wobei historisch und hauseigen gewachsene IT-Systeme und Abhängigkeiten oft eine Herausforderung darstellen. Sie nutzen aber auch gezielt das Potential von «FinTechs», indem sie eigene gründen, in diese investieren oder sie integrieren. Traditionelle Finanzdienstleister gehen auch Kooperationen ein mit neuen Akteuren, sei dies für Cloud-Computing, für Outsourcing- und Infrastrukturdienstleistungen oder für «FinTech»-Produkte. Umgekehrt haben traditionelle Finanzdienstleister begonnen, IT-Dienstleistungen (bspw. Softwarepakete) oder Dienstleistungen im Finanzbereich (bspw. Kontoverwaltung) für andere Dienstleister anzubieten und so ihre eigenen Entwicklungen resp. Lizenzen zu skalieren.

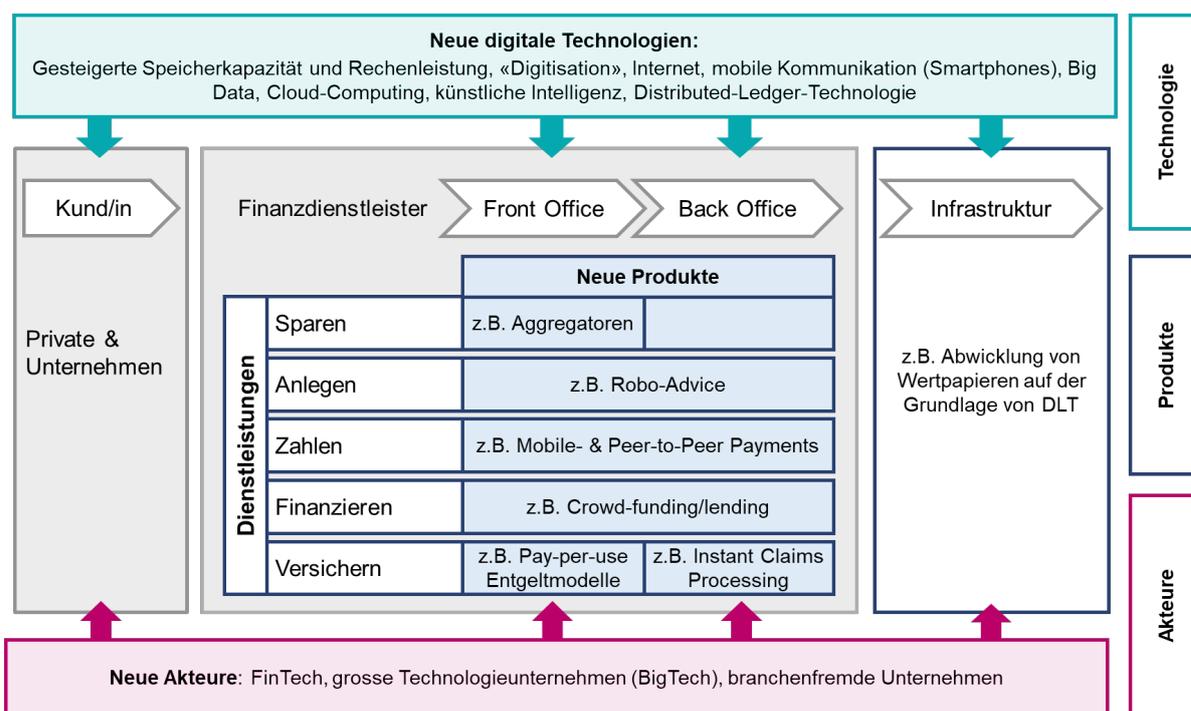


Abbildung 2: Übersicht Digital Finance

## **Bedeutung von Ökosystemen**

Mit dem Einsatz neuer Technologien und der Etablierung von technologischen Standards (z.B. für APIs, Datenformate) sinken die Koordinations- und Interaktionskosten unter den einzelnen Akteuren erheblich, was die Bildung von Ökosystemen begünstigt, welche teils die Grenzen zwischen dem Finanzsektor und anderen Wirtschaftssektoren auflösen. So können Finanzdienstleistungen letztlich integraler Teil eines grösseren Ökosystems «ausserhalb des Finanzsektors» sein (z.B. Ökosystem Wohnen mit Finanzdienstleistungen wie Hypotheken oder Haushaltsversicherungen). Damit soll insbesondere ein besseres kundenseitiges Kauf- und Bezahl-Erlebnis ermöglicht werden.

Zum andern ist im Finanzsektor eine gewisse Modularisierung der Dienstleistungen und Fragmentierung der Wertschöpfungskette zu beobachten, da es teilweise nicht länger vorteilhaft ist, alle Dienstleistungen intern zu entwickeln.

Eine gänzlich eigenständige Wertschöpfungskette aufzubauen verspricht «Decentralized Finance» (DeFi). DeFi beschreibt ein alternatives Finanzökosystem, in dem Nutzerinnen und Nutzer auf Basis der DLT-Finanzdienstleistungen dezentral und unabhängig von Finanzinstituten und den regulatorischen Strukturen, die um das traditionelle Bankwesen herum aufgebaut wurden, nutzen können. Die Anwendungsmöglichkeiten von DeFi sind zahlreich (z.B. Handelsplattform, Kredite, Versicherungen, Stablecoins) und haben das Potenzial, den Finanzsektor grundlegend zu verändern.

Für den Finanzplatz Schweiz sind diese Entwicklungen eine Chance, auf der Basis der bestehenden Stärken auf effizientere Weise bessere Leistungen anbieten zu können. Eine Modularisierung von Finanzdienstleistungen und die Verteilung auf eine grössere Anzahl von Akteuren kann die allgemeine Widerstandsfähigkeit des Systems im Falle von Betriebsstörungen oder Cyberangriffen potentiell erhöhen.

Die Modularisierung kann hingegen auch die Verwundbarkeit für Cyberangriffe erhöhen, da es mehr Angriffspunkte gibt. Durch die Fragmentierung der Wertschöpfungskette ist die Wahrscheinlichkeit zudem grösser, dass ein ganzheitlicher Blick auf mögliche operationelle Risiken fehlt, die Abhängigkeit von Drittanbietern innerhalb des Finanzsystems steigt sowie in der Summe geringere Anforderungen für Dienstleistungen bestehen als dies heute für vergleichbare (aus einer Hand bereitgestellte) Dienstleistungen der Fall ist.

Zudem besteht ein Risiko, dass es zu einer Diffusion von Verantwortung kommt, was zu Unklarheiten in rechtlicher Hinsicht (z.B. Haftungsfragen) als auch aus der Sicht der Kundinnen und Kunden (z.B. fehlende Ansprechpersonen) führt. Die mit der Digitalisierung verbundene Anonymität erhöht zudem die Risiken von Geldwäscherei bzw. Finanzierung krimineller Aktivitäten. Zur Stärkung des Finanzplatzes Schweiz sowie dessen Reputation sind diese Risiken zu berücksichtigen.

Für die betroffenen Behörden bedeutet diese Veränderung, dass die derzeitige Regulierung und Aufsicht auf Anpassungsbedarf überprüft werden muss. Dazu gehört auch, optimale Rahmenbedingungen für Innovation und Zusammenarbeit im Finanzbereich zu schaffen. Die Behörden sind aber auch in der Pflicht, die Akzentuierung bestehender und Entstehung neuer Risiken zu adressieren und dafür zu sorgen, dass die Regulierung und Aufsicht in der Schweiz weiterhin die Stabilität und Integrität der Finanzmärkte sowie den Kundenschutz gewährleisten.

## **Bedeutung von Daten**

Der Finanzmarkt ist inhärent «datengestützt» und die Nutzung von Daten integraler Teil des Kerngeschäfts fast aller Akteure des Finanzplatzes. Durch die zunehmende Digitalisierung und Vernetzung haben sich die Datenmenge, die möglichen Datenquellen und Analysemethoden in den letzten Jahren vervielfacht.

Der Umgang mit Daten innerhalb eines Unternehmens und auf dem Finanzmarkt ist damit auch für die Akteure auf dem Finanzmarkt zu einer zentralen Frage geworden (siehe Box: SIF Umfrage «Data Driven Business in Finance»). Die Daten innerhalb des Unternehmens oder deren Nutzung zwischen Akteuren sind dabei die Grundlage oder sogar der Kern der Erbringung der meisten Dienstleistungen im Finanzbereich, wobei die technologischen

**Box**

**Ergebnisse aus der SIF Umfrage «Data Driven Business in Finance»: Schweizer Finanzplatz hat Aufholbedarf**

Das SIF führte im Mai 2021 unter ausgewählten Experten, Verbänden und Unternehmen im Finanzmarktbereich eine Umfrage zu «Data Driven Business in Finance» durch. Ziel war es, festzustellen, wo der Finanzplatz Schweiz heute bei der wirtschaftlichen Nutzung von Daten, gemessen an den technologischen Möglichkeiten, steht, sowie ob und wo es Verbesserungspotenzial an den Rahmenbedingungen gibt.

Rund zwei Drittel der insgesamt 32 Teilnehmenden sind der Auffassung, dass die Schweiz in Sachen «data driven business» im Vergleich zu anderen global führenden Finanzplätzen wie New York, London, Frankfurt oder Singapur «etwas schlechter» oder «viel schlechter» dasteht. Zum einen besteht Aufholbedarf bei den Unternehmen selbst, wo organisatorische und kulturelle Fragen die optimale Datennutzung zu beeinträchtigen scheinen. So sehen rund 70% der Umfrageteilnehmer bei unternehmensinternen Datenquellen brachliegendes Potenzial. Jeweils mehr als die Hälfte sehen aber auch bei anderen Datenquellen – z.B. der Datennutzung von Unternehmen ausserhalb der Finanzbranche (64%), der gemeinschaftlichen Datennutzung (Data Pooling, Open Finance) innerhalb des Finanzmarkts (54%), der Nutzung von Behördendaten (54%) oder der Nutzung von Daten spezialisierter Datenanbieter (50%) – noch erhebliches Potenzial.

Den grössten Handlungsbedarf sehen die Teilnehmenden der Befragung aber bei den Behörden und den behördlich definierten Rahmenbedingungen. So sollen die Behörden bspw. katalysierend auf die Schaffung von Normen, Standards, standardisierter Schnittstellen oder Plattformen einwirken. Zahlreiche Gesprächspartner sehen zudem bei der Klärung oder Vereinfachung der Datenschutzaufsicht durch den EDÖB Verbesserungspotenzial. Ein weiterer Bedarf wird im Bereich der Cybersicherheit vermutet. Handlungsbedarf orten viele Umfrageteilnehmer und Interviewpartner auch im Bereich internationaler Vereinbarungen zur Verbesserung der Rechtssicherheit in den Bereichen Datenfluss, Datenschutz sowie der Zugriffsmöglichkeiten ausländischer Behörden auf Daten. Ein weiteres zentrales Thema sind die Geheimnispflichten gemäss Art. 47 Bankengesetz und Art. 69 Finanzinstitutsgesetz, wobei diese meist im Kontext des Cloud-Outsourcing erwähnt werden. Heterogener fallen die Rückmeldungen zur Aufsichtspraxis der FINMA aus, namentlich bei Anliegen mit Bezug zu Outsourcing. Schliesslich fordern mehr als 40% der Umfrageteilnehmenden weitere Verbesserungen beim Zugang zu Behördendaten.

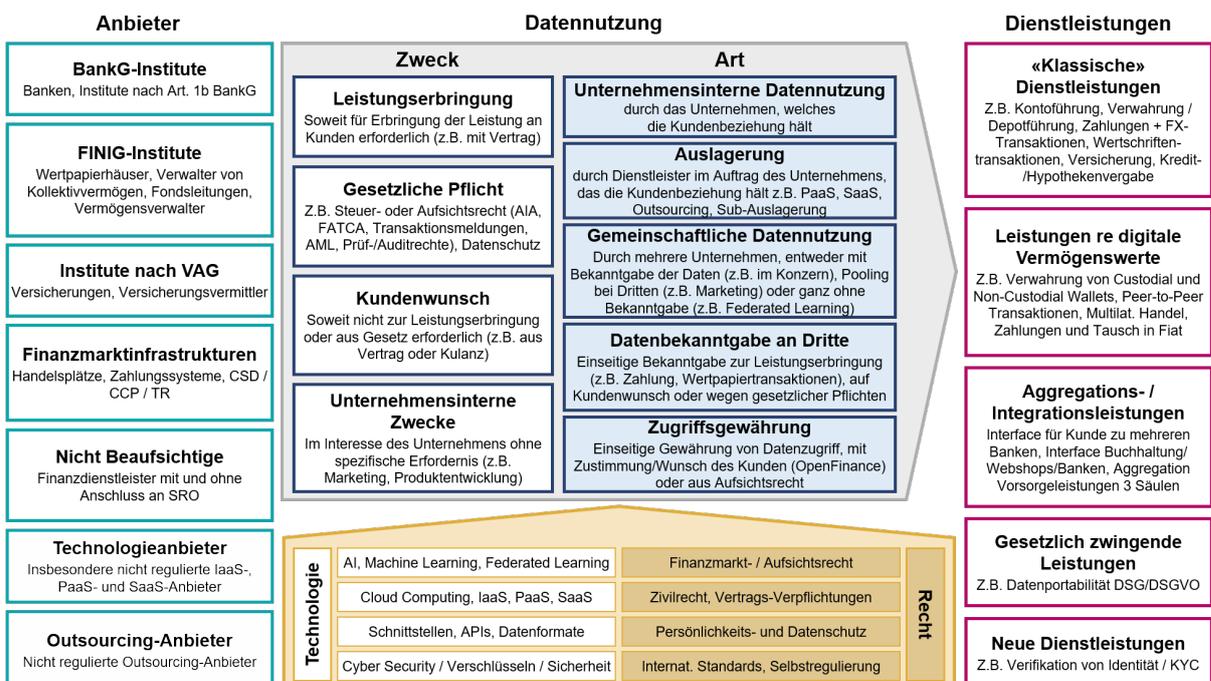


Abbildung 3: Datennutzung auf dem Finanzmarkt

Möglichkeiten und die rechtlichen Vorgaben den Rahmen setzen (vgl. Abbildung 3). Aus systemischer Sicht kann eine bessere Verfügbarkeit und Qualität von Daten Informationsasymmetrien verringern und damit die Transparenz und Effektivität sowohl für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Finanzsystems als auch für die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden erhöhen, so beispielsweise bei der Bekämpfung von Finanzkriminalität oder bei der Vergleichbarkeit von nachhaltigen Finanzdienstleistungen.

Mit der zunehmenden Bedeutung von Daten erhöhen sich auch die Risiken bezüglich Schutz der Privatsphäre und Kontrolle über persönliche Informationen. Eine wesentliche Herausforderung besteht darin, dass neue Datenanwendungen komplexe Auswirkungen auf unterschiedliche Rechtsgebiete haben können. Neben dem vorgängig erwähnten Datenschutz betrifft dies beispielsweise bei Geschäftsmodellen, die auf grossen Datenmengen basieren, auch Fragen zur Oligopol- oder unter Umständen Monopolbildung und die damit verbundene Erschwerung von Innovation. Zudem sind Daten anfällig für Cyberangriffe.

### **Automatisierung (Robotisierung)**

Im Zuge der Automatisierung von Prozessen werden repetitive, aber mehr und mehr auch intellektuell anspruchsvolle und kreative Tätigkeiten, die neu sind oder bislang durch Menschen ausgeführt wurden, durch programmierte oder selbstlernende Applikationen (KI) ausgeführt. Dazu gehören auch die mittels DLT abgebildeten autonomen Protokolle bzw. Programme (sog. «Smart Contracts»).

Die Automatisierung kann die Effizienz des Finanzsystems erhöhen, indem sie entweder die Kosten für die Erbringung von Dienstleistungen senkt oder die Qualität der Dienstleistungen bei gleichbleibenden Kosten verbessert.

Die Automatisierung kann aber aus Sicht der Finanzmarktstabilität auch zu neuen Risiken führen, bspw. in Bezug auf automatisierte Anlageentscheidungen, die Preisbewegungen und Marktvolatilität durch ähnlich programmierte Entscheidungskriterien verstärken können. Die Automatisierung verlangt auch die Umschulung von Arbeitnehmenden und führt zu einem erhöhten Bedarf an Fachkräften, die in der Lage sind, die Applikationen zu entwickeln, zu warten und zu verwalten. Nicht zuletzt müssen auch seitens der Behörden, insbesondere der Aufsichtsbehörden, neue Kompetenzen abgebildet bzw. aufgebaut werden.

### **Territoriale Entkopplung und Abgrenzung**

Mit dem Einsatz neuer Technologien hat die geografische Distanz deutlich an Relevanz verloren. Technologisch kann ein zunehmend grosser Teil der Bankprozesse vollständig digital abgewickelt werden. Für viele Geschäftszweige sind lokale physische Niederlassungen nicht (mehr) nötig.

Dies eröffnet die Möglichkeit, neue Partner oder Kundenkreise zu erschliessen, vergrössert aber gleichzeitig den Kostendruck sowie die Komplexität der Positionierung im Markt. Dies trifft insbesondere zu für Unternehmen wie Regionalbanken oder regionale Niederlassungen von Versicherungsgesellschaften, die an geografischen Gebieten orientiert sind.

Auch auf internationaler Ebene eröffnet die technologische Entwicklung neue Möglichkeiten für Auslagerungen oder für die Rekrutierung von Fachkräften im Ausland. Dies stellt eine Herausforderung für den Staat dar, welcher seine Hoheit im Gegensatz zur Branche innerhalb begrenzter Staatsgrenzen ausübt, etwa bei der Finanzmarktaufsicht, bei der Abwehr und Verfolgung von Finanzkriminalität, beim Datenschutz, bei der Cybersicherheit, bei der Besteuerung oder beim Arbeitsrecht.

Als Reaktion sind auf internationaler Ebene verstärkte Koordination, aber auch wachsende Hürden für den grenzüberschreitenden Datenfluss festzustellen. Dazu gehört die Regulierung des Schutzes personenbezogener Daten (Datenschutz, Berufsgeheimnisse) oder der Eigenschaften bzw. der Auswirkungen von Software (Plattform- oder KI-Regulierung). Ein weiterer Aspekt ist die Zunahme von Lokalisierungsvorschriften, die den internationalen Datenfluss erschweren. Zu erwähnen ist auch die Zunahme der regulatorisch gewährleisteten Sicherung des nationalen Einflusses auf kritische Infrastrukturen oder die Durchsetzung von Stabilitäts- und Sicherheitsbelangen.

Diese Vorgaben erschweren teilweise den Marktzugang und werden zunehmend mit extraterritorialer Wirkung ausgestaltet. Sie führen in der Folge zu Rechtskollisionen und Rechtsunsicherheit.<sup>4</sup>

Eine Standortpolitik für Digital Finance muss darum auch die internationalen Entwicklungen mitberücksichtigen und aktiv angehen. Dabei muss die Interaktion zwischen Marktzugangs- und Finanzmarkt-Regulierungsfragen berücksichtigt werden, insbesondere was die Regulierung von neuen Geschäftsmodellen betrifft.

### **Internationaler Wettbewerb um Innovation**

Mit zunehmender geografischer Entkopplung steigt auch der internationale Wettbewerb um Innovations- und Themenführerschaft. Die Schweiz verfügt heute im internationalen Vergleich über gute Ausgangsbedingungen (Kombination von global aktiven, hochqualitativen und etablierten Finanzdienstleistern, Hochschulen, Rechtssicherheit, Standort für Forschung und Entwicklung und Infrastruktur). Für den Standort Schweiz ist es wichtig, die Kräfte in der Schweiz zu bündeln und enger zusammenzuarbeiten, um die Innovationskraft zu stärken und gegen aussen sichtbar zu machen.

### **Schnittstellen mit den Behörden**

Die Behörden sind zunehmend gefordert, bei der Zusammenarbeit mit den Akteuren auf dem Finanzmarkt, welche neue Technologien einsetzen, entsprechende Schnittstellen zur Verfügung zu stellen. Dies umfasst die Publikation von Rechtstexten, den Zugang zu Behördendaten, die Führung von Grundbüchern und Handelsregistern oder die Finanzmarktaufsicht.

Die Zurverfügungstellung eines staatlich anerkannten elektronischen Identifikationsnachweises (E-ID) wird dabei von den Akteuren auf dem Finanzmarkt als besonders wichtiges Element hervorgehoben. Nach der Ablehnung des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, ein Konzept für eine neue E-ID-Lösung auszuarbeiten. Die öffentliche Diskussion dazu und zu möglichen technischen Lösungsansätzen wurde Ende des dritten Quartals 2021 abgeschlossen. Basierend auf dem Ergebnis dieser Diskussion hat der Bundesrat im Dezember 2021 einen Richtungsentscheid gefällt. Der Entwurf zum neuen Gesetz zur E-ID soll Mitte 2022 in die Vernehmlassung gehen.

Die neuen Anforderungen verlangen von den Behörden digitale Dienstleistungen, damit die Akteure auf dem Finanzmarkt Dienstleistungen (bspw. beim Hypothekengeschäft oder bei der Kontoeröffnung) oder Prozesse (bspw. Einhaltung Finanzmarktrecht, RegTech) medienbruchfrei erbringen und dabei möglichst effizient beaufsichtigt werden können.

<sup>4</sup> «Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2019 einschliesslich Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifrische Massnahmen im Jahr 2019», Schwerpunktkapitel Digitalisierung und Aussenwirtschaft vom 15. Januar 2020. Quelle: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Publikationen & Dienstleistungen > Aussenwirtschaft > Aussenwirtschaftspolitik > Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2019.

## 1.2 Die Rolle des Bundes

### Aufgaben der Behörden

Der Staat hat sowohl im Veränderungsprozess wie auch in der neuen Realität Aufgaben zu übernehmen. Die Verwaltung und Stabilisierung eines Status Quo wird abgelöst durch eine allseitige Bereitschaft zur Innovation bei gleichzeitiger Abwägung der Risiken. Die Entwicklung und der Einsatz neuer digitaler Technologien und Produkten obliegen den Innovationstreibern Forschung und privatwirtschaftliches Unternehmertum. Die Rolle des Staats liegt in der Bereitstellung der bestmöglichen Rahmenbedingungen: Veränderungsprozesse sind zu ermöglichen, Risiken zu adressieren, Stabilität und Integrität sowie die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten und Nachhaltigkeit und Vernetzung des Finanzplatzes zu fördern. Als Leitprinzipien gelten Technologie- und Wettbewerbsneutralität und damit der Anspruch, gleiche Geschäftsmodelle und gleiche Risiken gleich zu behandeln.

Die Behörden:

1. schaffen die bestmöglichen regulatorischen Rahmenbedingungen und sind offen für deren laufende Überprüfung und bedarfsgerechte Anpassung;
2. sind aktiver Dialogpartner gegenüber den verschiedenen Anspruchsgruppen (Finanzinstitute, Konsumenten, Zulieferer, innovative Startups, Betreiber von dezentralen Netzwerken, global tätige Technologieunternehmen, Wissenschaft) und Koordinator bei Marktperfektionen; und
3. arbeiten Querschnittsthemen auf im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Risiken für die Finanzstabilität, den Kundenschutz und der Reputation des Schweizer Finanzplatzes, namentlich bei der Nutzung von Daten, Clouds, Distributed Ledger-Technologie (DLT), Cybersicherheit, Künstlicher Intelligenz (KI), Green FinTech, Lehre und Forschung.

## 1.3 Stand der Arbeiten der Behörden

### Bund

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über ausgewählte, für den Finanzmarkt relevante umgesetzte und geplante Projekte des Bundes im Bereich Digitalisierung. Der Bund hat laufend die Eignung der bestehenden Rahmenbedingungen für die durch neue Technologien veränderten wirtschaftlichen Tätigkeiten überprüft und unter Abwägung der Folgen für alle betroffenen Akteure spezifische Anpassungen am rechtlichen Rahmen vorgenommen, wo dies für einen innovationsfördernden und rechtssicheren Technologieeinsatz sowie für die Finanzstabilität und den Kundenschutz erforderlich war. Beispiele hierfür sind die DLT-Vorlage, der Abbau von Formvorschriften im Finanzmarktrecht oder die Schaffung einer FinTech-Lizenz.

Ergänzend hat sich der Bund auch vermehrt als aktiver Diskussionspartner für eine wachsende Anzahl an Akteuren und als nationaler und internationaler Themensetzer etabliert (bspw. Roundtables des EFD zu Open Finance, Digital Banking, Digitaler Infrastruktur und FinTech bzw. durch aktive Teilnahme an Konferenzen und Panels). Bei Bedarf stiess er auf diesem Weg auch die Entwicklung von Selbstregulierung, Arbeiten zu Branchenstandards o.ä. an. Mit «finance.swiss», einer Website, die aktuelle Informationen über den Schweizer Finanzplatz an einem Ort vor allem für ein internationales Publikum bündelt, wurde ein Instrument geschaffen, um auch die Themensetzung im Bereich «Digital Finance» im Ausland zu unterstützen.

### FINMA und SNB

Neben den Arbeiten des Bundes sind auch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) und die Schweizerische Nationalbank (SNB) aktiv und haben innerhalb ihres gesetzlichen Mandates wegweisende Projekte lanciert.

Besonders erwähnenswert sind bei der FINMA die Anpassungen der Sorgfaltspflichten bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen über digitale Kanäle (2016 und 2021), die Errichtung eines FinTech-Desk (2016), die Veröffentlichung von klaren Richtlinien für ICOs und Klassifizierungen von Tokens als erste Regulierungsbehörde weltweit (2018), die Erteilung je einer Bankbewilligung an zwei auf die DLT spezialisierte Finanzdienstleister (2019), die

Bewilligung einer Finanzmarktinfrastruktur, die mittels DLT den Handel von digitalisierten Effekten und deren integrierte Abwicklung ermöglicht (2021), die Bewilligung eines Kryptofonds (2021) oder die Präzisierung des Ausbaus der Ressourcen im Bereich Cybersicherheit und der entsprechenden Meldepflichten (2021).

Die SNB engagiert sich im Innovation Hub der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) für Innovationsprojekte, die für Zentralbanken relevant sind. Der Innovation Hub entwickelt bspw. einen Prototyp einer neuen Datenarchitektur, die es den Zentralbanken ermöglicht, Marktdaten von verschiedenen Handelsplätzen in Echtzeit zu verarbeiten. Damit wird ihnen ein Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem sie die Marktbedingungen an hochfrequenten Märkten beobachten und analysieren können. Weiter hat die SNB gemeinsam mit dem BIZ Innovation Hub Machbarkeitsstudien zur Abwicklung von tokenisierten Vermögenswerten in Zentralbankgeld für regulierte Finanzinstitute auf einem «Distributed Ledger» (wholesale Central Bank Digital Currency, wCBDC) sowie mit Frankreichs Notenbank (Banque de France) grenzüberschreitende Zahlungen mittels wCBDC getestet.

Zur weiteren Erhöhung der Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems gegen Cyberrisiken hat die SNB, zusammen mit der SIX, das Kommunikationsnetzwerk «Secure Swiss Finance Network» lanciert, welches den darin zugelassenen Teilnehmern des Finanzplatzes Schweiz erlaubt, untereinander und mit den Finanzmarktinfrastrukturen sicherer zu kommunizieren.

	Umgesetzt / in Umsetzung	Geplant / in Erarbeitung
Grundlegende Elemente für Digitalisierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffung DTI, neue Steuerungsmechanismen zur Digitalisierung der Behörden (2021)<sup>5</sup></li> <li>• Reform Datenschutzgesetz (2020) und Umsetzung (2021)<sup>6</sup></li> <li>• Besserer Schutz vor Cyberrisiken: Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber Risiken 2018-2022 (2019)<sup>7</sup></li> <li>• Stärkung der Kompetenzen im Bereich IKT und IKT-Nutzung (BFI-Botschaft – genehmigt im Dez. 2020, Aktionsplan Digitalisierung im BFI-Bereich 2019-2020)<sup>8</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzlich anerkannte elektronische Identität (Zeitpunkt offen)</li> <li>• Abbau von Formvorschriften &amp; verbesserte Nutzung einer qualifizierten elektronischen Signatur (Zeitpunkt offen)</li> <li>• Positionierung des Standort Schweiz für Datenhaltung (ab 2021)<sup>9</sup></li> <li>• Stärkung eGov: eGov &amp; IKT-Strategie, Cloud, Nationale Datenbewirtschaftung NaDB, Kompetenznetzwerk für künstliche Intelligenz (CNAI), Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG)</li> </ul>
Spezifische Massnahmen für Digital Finance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DLT-Vorlage (2020 - 2021)<sup>10</sup></li> <li>• Zusammenarbeit Cybersicherheit Finanzplatz stärken / Krisenorganisation Bankenbereich (2020 - 2021)<sup>11</sup></li> <li>• Weiterentwicklung bei OpenFinance (seit 2020)<sup>12</sup></li> <li>• Fintech-Lizenz (2019)<sup>13</sup></li> <li>• Bericht RegTech/SupTech (2018)<sup>14</sup></li> <li>• Regulatorische Sandbox (für Banken 2017, für Versicherungen 2021)<sup>15</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Massnahmen aufgrund des vorliegenden Berichts</li> </ul>

Tabelle 1 Umgesetzte und geplante Projekte des Bundes (Auswahl)

<sup>5</sup> Siehe: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/digitale-transformation-ikt-lenkung/bereichdti.html>

<sup>6</sup> Siehe: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/datenschutzstaerkung.html>

<sup>7</sup> Siehe: <https://www.ncsc.admin.ch/ncsc/de/home/strategie/strategie-ncss-2018-2022.html>

<sup>8</sup> Siehe: <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bfi-politik/bfi-2021-2024/transversale-themen/digitalisierung-bfi/digitalisierung.html>

<sup>9</sup> Siehe: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81573.html>

<sup>10</sup> Siehe: [https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/finanzmarktpolitik/digit\\_finanzsektor/blockchain.html](https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/finanzmarktpolitik/digit_finanzsektor/blockchain.html)

<sup>11</sup> Siehe: <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/digitalisierung/informationssicherung-in-der-elektronischen-kommunikation.html>

<sup>12</sup> Siehe: <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/fokus/open-finance.html>

<sup>13</sup> Siehe: <https://www.finma.ch/de/bewilligung/fintech/fintech-bewilligung/>

<sup>14</sup> Siehe: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-71341.html>

<sup>15</sup> Siehe: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73186.html>

## 2 Handlungsfelder 2022+

Der Bundesrat legt hiermit zwölf Handlungsfelder mit spezifischen Massnahmen fest und beauftragt das EFD, diese Massnahmen umzusetzen. Die Arbeiten sollen in enger Koordination zwischen Politik, Behörden, Privatwirtschaft und Wissenschaft ausgeführt werden.

### 2.1 Neue Konstellationen und Akteure

#### **Aufgegliederte Leistungserbringung**

Innerhalb der Wertschöpfungskette im Finanzsektor hat sich beim Vertrieb von Dienstleistungen und Produkten bereits eine Aufgliederung etabliert. So werden anbieterseitig nebst dem eigenen Personal oft auch Dritte als externe Vertriebspartner eingesetzt (z.B. Fondsvertriebsträger oder gebundene Versicherungsvermittler).

Ebenso bieten am «Point of Sale» nicht an Finanzinstitute angeschlossene («freie») Dienstleister den Kundinnen und Kunden ihre Unterstützung an (z.B. selbständige Finanzberater oder ungebundene Versicherungsvermittler).

Konstellationen einer Mehrzahl von Akteuren mit einer Verteilung von Leistungen finden sich etwa auch im Asset Management (z.B. eigenständige Pensionskassenverwalter und unabhängige Vermögensverwalter) sowie im Infrastrukturbereich (Handelssysteme, zentrale Gegenparteien, Zentralverwahrer, Zahlungssysteme).

#### **Verteilte Leistungserbringung**

Darüber hinaus nehmen zunehmend Kundinnen und Kunden das Heft selbst in die Hand, um den Verteilungsgrad der von ihnen gewünschten Leistungen selbst zu bestimmen. Begünstigt wird diese Entwicklung durch die zunehmend zur Verfügung stehenden Möglichkeiten beim Datenfluss und -austausch, namentlich Open Finance (siehe Handlungsfeld 2.2).

Mit einer verteilten und kollaborativen Leistungserbringung wird sowohl auf Seite der Kundschaft als auch auf Anbieterseite Mehrwert generiert. Für die Kundinnen und Kunden wird die Auswahl an individualisierten, innovativen und nachhaltigen Lösungen vergrössert. Auf Anbieterseite wird bspw. eine Fokussierung auf das Kerngeschäft ermöglicht, wodurch Entwicklungsrisiken und -kosten wegfallen.

Dabei ist für Leistungserbringer im Rahmen einer fragmentierteren Wertschöpfungskette relevant, inwieweit sie bei aufsichtsrechtlichen Vorgaben auf Arbeitsschritte vor- oder parallelgelagerter Anbieter abstellen und deren Arbeitsergebnisse verwenden können (bspw. bei der Identifizierung der Vertragspartei, der Information über Anlagerisiken u.a.m.) und welche Pflichten sie dabei betreffend Auswahl, Instruktion und Überwachung treffen.

Aus Sicht der Aufsicht sowie der Kundinnen und Kunden ist zudem entscheidend, bei wem die jeweilige Verantwortung liegt und wie einzelnen Risiken begegnet wird (insb. operationelle Resilienz).<sup>16</sup> Dezentralisierung (insb. DLT- und Smart Contracts-basierte Produkte) sowie eine technologiegetriebene Aufspaltung der Wertschöpfungskette führen dazu, dass die aufsichtsrechtlichen Verantwortlichkeiten zunehmend schwieriger zugeordnet werden können und sich Dienstleister teilweise ausserhalb des gesetzlichen Aufsichtsspektrums bewegen.

Bisherige rechtliche Konzepte zur Beauftragung oder zum Beizug Dritter vermögen Konstellationen verteilter und kollaborativer Leistungserbringung, Dezentralisierung sowie Cloud-Lösungen und verwandte Sachverhalte möglicherweise nicht oder nur bedingt adäquat zu erfassen.

#### **Alte Bewilligungskategorien und neue Akteure**

Neue, spezialisierte Akteure (auch aus dem Ausland) können innovativ umgesetzte bewilligungspflichtige Dienstleistungen auf den Finanzmarkt bringen. Zudem ist es auch möglich, dass Unternehmen, die Dienstleistungen

<sup>16</sup> Siehe für eine (auch grenzüberschreitende) Übersicht: Financial Stability Board (FSB), «FSB Report on Market Fragmentation», 4 June 2019, 4 ff.; International Organization of Securities Commissions (IOSCO), «Market Fragmentation & Cross-border Regulation», June 2019, 6 ff.; OECD Task Force on Financial Consumer Protection, «Effective Approaches for Financial Consumer Protection in the Digital Age», 4 October 2019, 5 ff.

ausserhalb des Finanzsektors anbieten, beim Angebot von neuartigen Nebendienstleistungen in den Anwendungsbereich des Finanzmarktrechts fallen, durch finanzintermediäre Zusatzdienstleistungen oder bei der Annahme von Publikumseinlagen. Die bisherige Ordnung der Bewilligungskategorien vermag zum Teil mit den Marktentwicklungen nicht Schritt zu halten: Je nach Sachverhalt können sich die Anforderungen einer Bewilligungskategorie als so hoch erweisen, dass auf die Zusatztätigkeit verzichtet wird. Es kann aber auch Konstellationen geben, bei denen überhaupt keine einschlägige Bewilligungskategorie (ggf. abgesehen von geldwäschereirechtlichen Vorgaben) existiert und somit nicht regulierte neben regulierten Akteuren stehen. Falls eine vertiefte Prüfung ergibt, dass eine Anpassung des Aufsichtssperimeters angezeigt ist, könnten für eine adäquate Einbettung und Differenzierung etwa neue modulare Bewilligungskategorien geschaffen<sup>17</sup>, bestehende Kategorien aufgespaltet<sup>18</sup> oder bestehende Kategorien an sich belassen, aber Unterteilungen innerhalb der Kategorie vorgenommen werden<sup>19</sup>. Als Ergänzung zu Bewilligungspflichten mit aufsichtsrechtlichen Vorgaben sind bspw. Selbstregulierungen und private Zertifizierungen denkbar.

### **Risikoorientierung als Leitmotiv**

Im Finanzmarktrecht gilt gemeinhin der Grundsatz der Risikoorientierung, so dass Tätigkeiten, die aus Risikosicht vergleichbar sind, analogen Regeln unterworfen sein sollten («same business, same risks, same rules»), auch mit Blick auf ein *level playing field*. Angesichts der gesteigerten Präsenz von Akteuren mit eigenständigen und z.T. auch neuartigen Angeboten und Tätigkeiten ist eine Überprüfung des bestehenden Rechts- und Aufsichtsrahmens angezeigt, die tätigkeits- und risikobezogen erfolgt. Dabei kann es Konstellationen geben, bei denen vergleichbare Tätigkeiten unterschiedliche Risiken bergen (z.B. in Abhängigkeit der Grösse und des internen Risikomanagements eines Instituts). Umgekehrt ist auch denkbar, dass unterschiedlichen Tätigkeiten vergleichbare Risiken inhärent sind (z.B. bei der Diskussion rund um «Nichtbanken»<sup>20</sup> wie auch zu «Big Tech»-Unternehmen). Besondere Herausforderungen stellen sich, wenn Kundinnen und Kunden selbst zu Akteuren werden, indem etwa eine komplette Verteilung bzw. Dezentralisierung erfolgt, sie Teil eines «Schwarms» werden o.ä.

## **Massnahme**

### **1 Rechts- und Aufsichtsrahmen mit Bezug auf neue Konstellationen und Akteure prüfen**

Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, in Zusammenarbeit mit der FINMA und unter Einbezug der Branche, den bestehenden Rechts- und Aufsichtsrahmen mit Bezug auf die Rahmenbedingungen für neue Akteure und Dienstleistungsformen zu überprüfen.

*Namentlich sind mit Blick auf die Aufgliederung der Wertschöpfungskette der Rechts- und Aufsichtsrahmen (bspw. hinsichtlich Auslagerungen, Beizug Dritter, Dienstleisterketten etc.) dahingehend zu überprüfen, wie sie neue Möglichkeiten der Verteilung der Leistungserbringung erschliessen, Verantwortlichkeiten und Risiken regeln und Doppelspurigkeiten vermeiden.*

*Zu prüfen ist zudem, ob mit Blick auf den Eintritt neuer Akteure der bestehende Aufsichtssperimeter auszudehnen ist oder Alternativen wie Selbstregulierungen und private Zertifizierungen unterstützt bzw. verbindlich erklärt werden sollen. Weiter ist abzuklären, ob bestehende Bewilligungskategorien und Anforderungen an Nebentätigkeiten differenzierter ausgestaltet werden müssen.<sup>21</sup>*

<sup>17</sup> Beispiel: Neue Bewilligungskategorien für Vermögensverwalter und Trustees, eingebettet in eine Bewilligungskaskade (Art. 2 und 6 des Finanzinstitutsgesetzes, in Kraft seit 2020).

<sup>18</sup> Beispiel: Aufspaltung ursprüngliche Bankenlizenz in Bankenlizenz im engeren Sinne sowie neue «FinTech»-Lizenz (Art. 1a und 1b des Bankengesetzes, in Kraft seit 2019). Der Bundesrat überprüft gemäss Art. 52a BankG die Neuordnung und erstattet dem Parlament hierzu Bericht im Verlauf des Jahres 2022.

<sup>19</sup> Beispiel: Vereinfachungen für besonders liquide und gut kapitalisierte Banken der Kategorien 4 und 5 (Art. 47a ff. der Eigenmittelverordnung, in Kraft seit 2020).

<sup>20</sup> Das FSB, das auf globaler Ebene die Entwicklung und Umsetzung von Finanzmarktstandards koordiniert, definiert den Nichtbankensektor (zuvor als «Schattenbanken» bezeichnet) als «Kreditvermittlung, die Einrichtungen und Aktivitäten (ganz oder teilweise) ausserhalb des regulierten Bankensystems umfasst» (FSB Report, "Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation", October, 2011).

<sup>21</sup> Ähnliche Empfehlungen wurden von Expertinnen und Experten in der EU formuliert: Expert Group on Regulatory Obstacles to Financial Innovation (ROFIEG), «30 Recommendations on Regulation, Innovation and Finance», Final Report to the European Commission, December 2019, 67 ff. und 82 f. (Empfehlungen 13 und 24).

## 2.2 Open Finance

### Nutzen für Kundschaft

Open Finance bezeichnet die Praxis, Finanzdaten nach dem Wunsch der Kundschaft über standardisierte und gesicherte Schnittstellen auszutauschen.

Open Finance fördert die Interaktionen sowohl unter Finanzdienstleistern als auch von Finanzdienstleistern und Dritten (z.B. Technologieunternehmen). Damit wird die Schaffung von Ökosystemen begünstigt und die Basis für innovative neue Dienstleistungen geschaffen. So können sich Kundinnen und Kunden etwa mit einem Klick einen Überblick über ihr gesamtes Finanzvermögen (Bankkonti, Wertschriften, Pensionskassen- und sonstige Vorsorgeguthaben usw.) verschaffen, den ökologischen Fussabdruck der Anlagen durch Drittunternehmen berechnen lassen, einfacher ein Bankkonto eröffnen, an der Ladenkasse mit dem Smartphone Geld abheben, Deckungslücken in der beruflichen Vorsorge erkennen oder rasch ihre Kreditwürdigkeit berechnen lassen.

Der Paradigmenwechsel will den Kundinnen und Kunden eine gewisse Kontrolle über ihre Daten geben und sie ins Zentrum der Strategie von Unternehmen rücken. Dies ist im weiteren Kontext der digitalen Selbstbestimmung der Kundschaft als deren bisher deutlichster Ausdruck im Finanzsektor zu sehen.

### Innovationstreiber

Standardisierte Schnittstellen sind ein bedeutender Innovationstreiber, der sowohl etablierten Finanzinstituten wie auch FinTechs zugutekommt: Etablierte Finanzinstitute können u.a. ihren Kundinnen und Kunden ein breites, massgeschneidertes Angebot an Lösungen offerieren, ohne den Fokus auf ihre Kernkompetenzen zu verlieren. Im Gegenzug erhalten FinTechs auf Wunsch der Kundschaft Zugang zu bestehenden Kundenbeziehungen.

Während standardisierte Schnittstellen im Finanzwesen noch in den Kinderschuhen stecken, wird deren Potenzial von globalen Software-as-a-Service-Lösungen bereits verstärkt ausgeschöpft. Dem Schweizer Finanzplatz bietet sich mit einem konsequent umgesetzten Open Finance-Ansatz eine Chance, die Innovationskraft signifikant zu stärken. Entscheidend ist, dass nicht nur der Zahlungsverkehr, sondern u.a. auch Wertschriftentransaktionen oder Pensionskassenguthaben umfasst sind und FinTechs auf Wunsch der Kundschaft einen strukturierten, unbürokratischen Zugang zu ihren Daten erhalten.

### Der Schweizer Ansatz

Im Gegensatz zu anderen Ländern verzichtet die Schweiz vorerst darauf, regulierte Finanzinstitute zu offenen Schnittstellen zu verpflichten. Hingegen erwartet der Bundesrat vom Privatsektor, dass er, gemeinsam mit interessierten Stakeholdern, die Standardisierung und Öffnung der Schnittstellen in den verschiedenen Bereichen vorantreibt. Dieser zu Beginn möglicherweise etwas langsamere Ansatz könnte sich längerfristig durch eine Konzentration der Investitionen auf die vielversprechendsten Bereiche bezahlt machen. So spielt die Schweiz in einigen Open-Finance-Bereichen bereits eine Vorreiterrolle (z.B. Depotbanken-Daten).

Dieser Ansatz bedingt aber die aktive Mitwirkung der traditionellen Finanzinstitute. Deshalb muss die Öffnung der Schnittstellen durch die Schweizer Behörden in enger Zusammenarbeit mit der Branche nachdrücklich gefördert werden. Ein stärker verpflichtender Ansatz muss eine Option bleiben, falls sich die Entwicklung auf dem Markt als zu langsam oder zu wenig weitgehend erweist und somit die Schaffung neuer innovativer Angebote und Effizienzpotentiale verhindert.

An einem Runden Tisch haben zentrale Akteure der Branche unter der Leitung des Vorstehers des Finanzdepartements im Dezember 2020 konkrete Ansatzpunkte zur Förderung von Open Finance erörtert. Das SIF führt vierteljährlich ein Strategieforum mit den wichtigsten Beteiligten zur informellen Diskussion über die strategische Ausrichtung und den Handlungsbedarf durch.

Hierzu gehört die Analyse der Möglichkeiten bzw. der Anforderungen für nicht regulierte Institute, um Zugang zu Kundendaten regulierter Institute zu erhalten. Eine Zugangs-Standardisierung, deren Form und Umsetzung noch offen sind (z.B. Zertifizierung durch Privatsektor, neue Finanzmarktbeurteilung), könnte die Sorgfaltsprüfung bei der Zusammenarbeit von regulierten und nicht

regulierten Instituten erleichtern. Damit könnten Zeit und Kosten für den Aufbau und die Pflege der Zusammenarbeit reduziert werden. Auch Haftungsfragen sind Teil dieser Überlegungen.

## Massnahme

### 2 Open Finance fördern und ausweiten

Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, weiterhin regelmässig den Handlungsbedarf zur Förderung und Ausweitung von Open Finance zu prüfen.

*Die Massnahmen können eine enge Zusammenarbeit mit der Branche, die Thematisierung neuer Inhalte oder Regulierungsvorschläge an den Bundesrat umfassen. Dabei soll ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt und in Ökosystemen gedacht werden. Ein solcher Ansatz bedeutet u.a. auch, dass der Zugang zu Finanzdaten nicht auf Finanzinstitute beschränkt ist – d.h., dass auch Akteure aus anderen Wirtschaftszweigen unter bestimmten Bedingungen Zugang erhalten können – und dass der Finanzsektor von der Öffnung von Schnittstellen in anderen Sektoren profitieren kann.*

*Werden die Fortschritte u.a. auch mit Blick auf Kunden- und Anlegerinteressen als nicht zureichend erachtet, beauftragt der Bundesrat das EFD/SIF, ihm einen Vorschlag über mögliche Massnahmen zu unterbreiten, einschliesslich der Prüfung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Öffnung des Zugangs zu Daten über standardisierte Schnittstellen.*

## 2.3 RegTech und SupTech

### FinTech für Regulierung und Aufsicht

Die Erbringung von Finanzdienstleistungen sowie das Anbieten entsprechender Produkte ist regulatorischen Anforderungen unterworfen, deren Umsetzung und Einhaltung geprüft und beaufsichtigt wird. Eine Auslegeordnung zum Einsatz innovativer Technologien in der Finanzmarktregulierung und -aufsicht hat der Bundesrat im Juni 2018<sup>22</sup> vorgenommen und die Bedeutung von Technologie für Regulierung und Aufsicht auch in seiner Finanzmarktstrategie vom Dezember 2020<sup>23</sup> hervorgehoben.

Unter dem Namen «Fedlex» ist seit Anfang 2021 die vollständig erneuerte, öffentlich zugängliche Online-Plattform (Publikationsplattform) des Bundesrechts in Betrieb. Auf dieser Plattform werden insbesondere das Bundesblatt (BBI), die Amtliche Sammlung (AS) des Bundesrechts, die Systematische Rechtssammlung (SR), also die konsolidierte Fassung des Bundesrechts und des internationalen Rechts, und die Sammlung der für die Schweiz anwendbaren Staatsverträge veröffentlicht.<sup>24</sup> Die einschlägige Publikationsplattform erlaubt es Privatpersonen und Unternehmen, online und sicher auf das gesamte Bundesrecht zuzugreifen (inkl. Verordnungen des Bundesrates, der FINMA und der SNB). Regulierungen der dritten Stufe – beispielsweise Rundschreiben der FINMA oder anerkannte Selbstregulierungen – sind zurzeit nicht über die Publikationsplattform erreichbar.<sup>25</sup> Damit Privatpersonen und Unternehmen nahtlos auf die für sie relevanten und gültigen Rechtsnormen und Umsetzungsbestimmungen zugreifen können, ist eine weitere Integration der Datenmodelle und der relevanten Standards anzustreben.

### Maschinenlesbares Recht

2022 wird die vom Parlament beschlossene Vorgabe in Kraft treten, wonach die Veröffentlichung auf der Publikationsplattform grundsätzlich auch in maschinenlesbarer Form zu erfolgen hat.<sup>26</sup> Diese Vorgabe wird umgesetzt, indem die Texte der AS, der SR und des BBI zusätzlich zum Format PDF neu u.a. auch im XML-Format (Extensible Markup Language) veröffentlicht werden. Die Bundeskanzlei setzt dabei auf international anerkannte Standards,

<sup>22</sup> Bericht des Bundesrats «Einsatz innovativer Technologien im Bereich der Finanzmarktaufsicht und -regulierung» vom 27. Juni 2018. Quelle: [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch) > Das EFD > Gesetzgebung > Sonstige Dokumente > Berichte.

<sup>23</sup> Bericht des Bundesrats «Weltweit führend, verankert in der Schweiz – Politik für einen zukunftsfähigen Finanzmarkt Schweiz» vom 4. Dezember 2020. Quelle: [www.sif.admin.ch](http://www.sif.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Finanzmarktpolitik > Bericht.

<sup>24</sup> Siehe: [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch).

<sup>25</sup> Mangels Zugehörigkeit zum «Bundesrecht» ohnehin nicht enthalten sind insb. Standards internationaler Organisationen und Gremien sowie interne Regelwerke von Finanzdienstleistern.

<sup>26</sup> Siehe Art. 1a Abs. 2 des Publikationsgesetzes.

mit denen Dokumente der Legislative, Judikative und Exekutive in strukturierter Form dargestellt werden können.<sup>27</sup>

Mit diesem Standard ist eine erste, wichtige Voraussetzung für RegTech-Anwendungen geschaffen: Die Gesetzestexte stehen in einem strukturierten Format bis auf die Stufe einzelner Absätze zur Verfügung. Dies ermöglicht beispielsweise einen Vergleich von Gesetzesbestimmungen über verschiedene Sprachversionen hinweg oder die automatische Erkennung von Veränderungen auf Stufe einzelner Artikel oder Absätze.

Ein weiteres wichtiges Ziel der aktuellen Projektarbeiten der Bundeskanzlei ist es, die Wiederverwendung der Daten der Bundesrechtsplattform im Sinne des «Semantischen Web» und der Prinzipien der «Linked Open Data» zu ermöglichen.<sup>28</sup> Dies bedeutet, dass Rechner Eingaben nicht nur verstehen, sondern auch in Bezug zu anderen Bedeutungen setzen können. Beispielsweise kann der Begriff «Bank» sowohl eine Parkbank als auch ein Finanzinstitut bezeichnen. Während Menschen solche Informationen aus dem gegebenen Kontext schliessen können, muss dies Maschinen erst beigebracht werden. Hierzu können einzelne rechtliche Bestimmungen mit weiterführenden Informationen, sprich Metadaten, verknüpft werden. Ein Beispiel für solche Metadaten ist das Datum des Inkrafttretens einer Norm: Während die rechtlich massgebende Fassung die im Rechtstext selbst in Prosaform enthaltene Fassung ist, dürfte sowohl für Menschen wie auch für Maschinen das in den Metadaten der Bundesrechtsplattform in strukturierter Form zur Verfügung gestellte Datum des Inkrafttretens die faktisch relevante und für Suchen oder Auswertungen genutzte Fassung sein. Ein weiteres, komplexeres und vorerst nicht umgesetztes Beispiel könnte die Kennzeichnung aller Artikel sein, die Reporting-Anforderungen umfassen.<sup>29</sup>

Der Wissensgraph der Bundesrechtsplattform ist im Open-Data-Format für Abfragen in einer Beta-Version zugänglich und kann zur Analyse und zur Erstellung neuer öffentlicher oder privater Dienste frei benutzt werden.<sup>30</sup>

## Effizienz- und Effektivitätssteigerungen

Anwendungsfälle für RegTech finden sich von der Eröffnung von Kundenbeziehungen, über die Überwachung von Risiken (Kredit-, Markt-, Liquiditäts- und operationelle Risiken), beim Handel und Portfoliomanagement, bis hin zu Berichterstattungs- und Offenlegungspflichten.<sup>31</sup> So können Applikationen etwa lernen, Risiken für die Zukunft zu identifizieren und einzuschätzen. Auch kann Rechnern antrainiert werden, über ein natürliches Sprachverständnis (geschrieben, gesprochen, gestisch) zu verfügen und dieses kommunikativ anzuwenden. Während auf der Nachfrageseite letztlich die Beaufsichtigten stehen, finden sich auf der Angebotsseite nicht nur bereits etablierte Technologieunternehmen, sondern zunehmend junge Startups. Vereinzelt besetzen sogar Beaufsichtigte dieses Geschäftsfeld gegenüber Dritten.<sup>32</sup>

## Gefahren

Nebst den angestrebten Effizienz- und Effektivitätssteigerungen sind mit RegTech-Lösungen auch Gefahren verbunden. Das hohe Ausmass an Datengetriebenheit einzelner Anwendungen erfordert eine hohe Datenqualität, Verfügbarkeit und Zuverlässigkeit (z.B. eingesetzter Algorithmen). Denkbar sind weiter Konzentrationsrisiken bei der Beschaffung, Sicherheitsrisiken und ggf. sogar systemische Risiken. Wie erwähnt, ist nur ein Teil der Unternehmen auf der Angebotsseite selbst beaufsichtigt. Werden neue technologische

<sup>27</sup> Insbesondere den Standard «European Legislation Identifier (ELI)»; <https://eur-lex.europa.eu/eli-register/about.html>

<sup>28</sup> Begriffsdefinition analog World Wide Web Consortium (W3C); [www.w3.org](http://www.w3.org).

<sup>29</sup> Voraussetzung für diese Arbeit ist, dass entsprechende Standards geschaffen und umgesetzt werden. Ein vielversprechender Standard im RegTech-Bereich ist der im August 2021 von der Standardsetzungsorganisation OASIS verabschiedete Standard «LegalRuleML». Es handelt sich um eine Spezifikation in Form eines XML-Schemas mit dem Ziel, die Besonderheiten rechtlich-normativer Regeln auf reichhaltige, artikulierte und sinnvolle Weise maschinenlesbar zu machen: <https://docs.oasis-open.org/legalruleml/legalruleml-core-spec/v1.0/os/legalruleml-core-spec-v1.0-os.html>.

<sup>30</sup> Siehe: <https://fedlex.data.admin.ch/sparql>; Siehe für eine Auflistung aller Konzepte im Wissensgraphen die vordefinierte Suche «Auflistung aller Triple-Store-Ressourcen».

<sup>31</sup> Das Institute of International Finance (IIF) definiert RegTech als «the use of new technologies to solve regulatory and compliance requirements more effectively and efficiently» (IIF, «RegTech in Financial Services: Technology Solutions for Compliance and Reporting», March 2016, 3). Siehe für eine Übersicht, u.a. auch zu eingesetzten Technologien, sowie Statistiken: Cambridge Centre for Alternative Finance, «The Global RegTech Industry Benchmark Report», 30 June 2019, 7 ff.

<sup>32</sup> Siehe für eine Übersicht zu den Treibern: FSB, «The Use of Supervisory and Regulatory Technology by Authorities and Regulated Institutions», 9 October 2020, 4 ff.

Lösungen eingesetzt oder neue Technologie-basierte Geschäftsmodelle gewählt, ist entscheidend, wie das betreffende Institut die damit verbundenen Risiken handhabt. Dies betrifft u.a. die IT-Architektur, das Datenmanagement, das Outsourcing Framework sowie die Sicherheit einschliesslich der Cyber-Sicherheit sowie ggf. das Third Party Risk Management.

#### **Aufsicht / SupTech**

Die im Finanzsektor mit Aufsichts- bzw. Überwachungsaufgaben betrauten FINMA und SNB setzen im Rahmen ihrer Tätigkeiten neben weiteren Aufsichtsinstrumenten auch SupTech ein.<sup>33</sup> Damit wird die Umsetzung und Einhaltung von regulatorischen Anforderungen (insb. der Bewilligungsvoraussetzungen) überprüft und es wird bspw. eingeschätzt, wie risikofähig ein Institut oder das Finanzsystem ist.<sup>34</sup> Die in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebauten digitalen Plattformen der FINMA (Erhebungs- und Gesuchsplattform EHP, *Trust Room*, Zustell- und Versandplattform) ermöglichen zudem die elektronische Einreichung von Bewilligungsgesuchen oder sonstiger Anfragen. Konkret können Daten mit weniger Aufwand und weniger zeitverzögert (oder gar in Echtzeit) ausgetauscht werden, wobei eine medienbruchfreie Nutzung noch nicht durchgängig umgesetzt ist.<sup>35</sup> Der physische Kanal bleibt aber weiterhin relevant, da bislang keine allgemeine Pflicht besteht, mit der FINMA ausschliesslich über digitale Kanäle zu kommunizieren.

#### **Data Innovation Lab für Aufsicht**

Für die Weiterentwicklung der datenbasierten Aufsicht verbessert die FINMA aktuell die technischen Voraussetzungen, um einfacher quantitative Daten zu erheben. Ziel ist es, in Zukunft vermehrt Anwendungen zur intelligenten und automatisierten Validierung und Plausibilisierung von Informationen einzusetzen. Um darüber hinaus neue Anwendungen der datenbasierten Aufsicht zu implementieren, hat die FINMA ein *Data Innovation Lab* aufgebaut. In diesem werden praxisnahe Pilotprojekte entwickelt und mittels eines laufenden Austauschs zwischen Datenwissenschaftlerinnen bzw. Datenwissenschaftlern und Aufsichtspersonen direkt in die Aufsichtspraxis überführt. Zu den möglichen Nachteilen könnte ein gewisser Mangel an Transparenz gehören (z.B. Nachvollziehbarkeit, wie im Rahmen einer automatisierten, datenauswertenden Lösung eine bestimmte Entscheidung getroffen wurde). Zudem könnten die Datensätze einen zusätzlichen Anreiz für Cyberangriffe bieten.

### *Massnahmen*

#### **3 Einsatz von RegTech und SupTech ermöglichen**

(1) Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, in Zusammenarbeit mit der FINMA und unter Einbezug der Branche mögliche Hindernisse für RegTech-Lösungen zu eruieren und Anpassungsbedarf zu prüfen.

*Dabei soll geprüft werden, ob und ggf. wie bei geplanten bzw. zu entwickelnden RegTech Lösungen gewährt werden kann, dass diese die Einhaltung von Anforderungen in der Praxis ermöglichen.*

*Der Bundesrat erwartet zudem von den an der Ausarbeitung finanzmarktrechtlicher Vorgaben Beteiligten (Verwaltung und Betroffene) jeweils frühzeitig Überlegungen, inwiefern Aspekte einer Vorlage digital umgesetzt werden können. Dabei ist auf Hindernisse einer maschinellen Ausführbarkeit hinzuweisen (bspw. unterschiedliche Begriffsdefinitionen, prinzipienbasierte Regulierung).*

(2) Der Bundesrat begrüsst die laufende Weiterentwicklung der datenbasierten Aufsicht durch die FINMA und die Integration technologischer Entwicklungen sowie SupTech-Lösungen in ihre Tätigkeit.

*Das EFD/SIF prüft zudem mit der FINMA sowie der Bundeskanzlei die Verknüpfung von FINMA-Regulieren mit der Bundesrechtsplattform.*

<sup>33</sup> In einem Arbeitspapier im Rahmen des Financial Stability Institute (FSI) wird SupTech definiert als «the use of innovative technology by financial authorities to support their work» (di Castri Simone, Hohl Stefan, Kulenkampff Arend and Prenio Jermy, «The suptech generations», FSI Insights on policy implementation No 19, October 2019, 4; anknüpfend an Broeders Dirk and Prenio Jermy, «Innovative technology in financial supervision (suptech) – the experience of early users», FSI Insights on policy implementation No 9, July 2018, 3).

<sup>34</sup> So errechnet bspw. die FINMA auf der Basis quantitativer und qualitativer Daten und einem umfangreichen Kennzahlensystem das Risikoprofil von beaufsichtigten Banken automatisch in Form von Ratings. Zudem erfolgt bei Verletzungen aufsichtsrechtlicher Vorgaben und relevanter Schwellenwerte nach Vorliegen der entsprechenden Daten eine vollständig automatisierte Alarmierung der verantwortlichen Aufseherin bzw. des verantwortlichen Aufsehers (sog. «Red Flag Alerts»). Die SNB hat bspw. mit «eSurvey» ein Online-Meldesystem geschaffen, über welches auskunftspflichtige Unternehmen statistische Daten elektronisch an die SNB übermitteln können.

<sup>35</sup> Siehe dazu: Bericht des Bundesrats vom 27. Juni 2018 (Fn. 22), 10 ff. und 18 f. – Anders als die FINMA erteilt die SNB keine Bewilligungen, kann aber insb. besondere Anforderungen an systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen stellen.

## 2.4 Cloud-Nutzung

### Vorteile von Cloud-Computing

Cloud-Computing erlaubt es, Computerressourcen (Speicher, Rechenleistung, etc.) geräteunabhängig als Dienstleistung – meist über das Internet – bei Bedarf («on demand») zu beziehen und nach Nutzung abzurechnen. Sein Einsatz hat je nach Geschäftsmodell zahlreiche Vorteile. Zu nennen sind hier u.a. verkürzte Innovationszyklen, gesteigerte Skalierbarkeit von Dienstleistungen und hoch performante Rechensysteme ohne fixe Kapitalbindung für die Nutzer. Die Beschaffung von Cloud-Leistungen ist mittlerweile integraler Bestandteil der IKT-Beschaffungsstrategie vieler Finanzinstitute und ergänzt den bereits vorher sichtbaren Trend zur Auslagerung der IKT an spezialisierte Anbieter. Wie im restlichen Europa wird auch in der Schweiz der Cloud-Markt derzeit durch US-amerikanische Anbieter dominiert, ergänzt durch weitere internationale und nationale Anbieter.

### Teils geklärte rechtliche und technische Fragen

Seit Beginn des aktuellen Trends hin zur Nutzung von Cloud-Diensten stellt sich eine Reihe von rechtlichen und regulatorischen Fragen, sowohl seitens der Finanzinstitute – namentlich seitens der Banken – als auch seitens der Anbieter und der Aufsicht.<sup>36</sup> Im Fokus stehen Fragen im Zusammenhang mit der Technologie (z.B. technologische Abhängigkeit bei Risiken, Systemstabilität und Lock-in), aber auch Fragen hinsichtlich Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung und/oder Praktikabilität von Datenschutz, Geheimnispflichten und dem Bankkündengeheimnis, dem US CLOUD Act, dem Outsourcing sowie im Datenschutzrecht. Hier sind verschiedene Entwicklungen zu verzeichnen, die zumindest teilweise zu einer Klärung der Fragen beigetragen haben:

- Die FINMA hat ihre Aufsichtstätigkeit im Bereich Outsourcing neu aufgestellt und im Dialog mit der Finanzbranche und den Dienstleistern Klärungen der Praxis herbeigeführt (u.a. Anpassungen am Rundschreiben Outsourcing von 2019 und 2020). Zudem pflegt sie einen regelmässigen Austausch mit der Branche, einschliesslich IKT-Anbietern, zu Fragen des Cloud-Outsourcings.
- Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) hat einen Leitfaden<sup>37</sup> sowie zwei Rechtsgutachten zur Cloud-Nutzung und einen Anhang zu Audit-Fragen publiziert.
- Verschiedene Anbieter haben begonnen, spezifisch für den Finanzsektor Leistungen und Verträge zu entwickeln, die den Bedenken und Anliegen der Branche entgegenkommen und deren rechtlichen und aufsichtsrechtlichen Bedenken Rechnung tragen.
- Das EDA hat am 30. Juni 2021 dem Bundesrat einen Bericht vorgelegt der aufzeigt, wie die Schweizer Rechtsordnung auch auf «Schweizer» Daten im Ausland angewendet und durchgesetzt sowie gleichzeitig grösstmögliche Freiheit an Datenverkehr und Datenverwertung gewährleistet werden kann. Zurzeit werden konkrete Massnahmen zur Klärung behördlicher Zugriffsrechte von den zuständigen Stellen unter Koordination des EDA (Direktion für Völkerrecht, DV) geprüft. Das EDA erstattet dem Bundesrat Ende 2022 Bericht.

Die Bedenken um mögliche Verletzungen von Geheimnispflichten haben bei den Marktteilnehmern tendenziell abgenommen. Erreicht wurde dies u.a. durch den zunehmenden Einsatz von technischen und organisatorischen Sicherungsmassnahmen bei der Auslagerung von Kundendaten durch Finanzinstitute. Häufig wurde auch eine Verzichtserklärung hinsichtlich bestimmter rechtlicher Verpflichtungen (sog. «waiver») der Kundschaft eingeholt, um die Institute und ihre Mitarbeitenden von etwaigen strafrechtlichen Konsequenzen, die sich aus den Geheimhaltungspflichten ergeben könnten, zu befreien.

Auch beim Schutz vor Cyberangriffen und physischen Gefahren scheint die Nutzung von Cloud-Lösungen Vorteile zu haben. Die Spezialisierung der Cloud-Anbieter und deren hohe Investitionen in Sicherheit kann zu einem höheren Schutz u.a. vor Cyberangriffen führen.<sup>38</sup> Bei der physischen Sicherheit

<sup>36</sup> Das FSB hat in seinem Bericht Ende 2019 die Vor- und Nachteile der Verwendung von Cloud-Diensten aus Stabilitätsgesichtspunkten umfassend aufgearbeitet.

<sup>37</sup> [Swiss Banking: Cloud Computing](#).

<sup>38</sup> Gartner prognostiziert, dass bis zum Jahr 2025 99 % der Sicherheitsversagen in der Cloud auf die Kunden und nicht auf den Anbieter zurückgehen werden, siehe: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/is-the-cloud-secure>

und den Möglichkeiten, Daten in geografisch unabhängig lokalisierten Daten-  
centern zu halten (womit z.B. der Schutz vor Naturkatastrophen, Stromaus-  
fällen oder Bränden erhöht wird), sind spezialisierte Cloud-Anbieter oft füh-  
rend. Zunehmend bieten die grossen Cloud-Anbieter auch Lösungen an, bei  
denen die Kundschaft die permanente Speicherung von Daten (sog. «data at  
rest») auf Datencenter in vordefinierten Regionen begrenzen kann.

#### **Weiterer Klärungs- bedarf bei der Aufsichtspraxis**

Trotzdem bestehen bei der Nutzung von Cloud-Diensten durch regulierte Fi-  
nanzinstitute weiterhin erhebliche Herausforderungen. Die Aufsichtspraxis  
der FINMA, obwohl technologieneutral, wird im Rahmen der SIF-Umfrage  
«Data Driven Business in Finance» (siehe Kapitel 1.1) weiterhin als grösste  
behördenseitige Herausforderung bei Cloud-Auslagerungen genannt. Konk-  
ret moniert werden die unterschiedlichen Anforderungen an Versicherungen  
im Vergleich zu anderen Finanzdienstleistern, die sich aber v.a. aus der un-  
terschiedlichen gesetzlichen Ausgangslage ergeben.<sup>39</sup> Besonders bei Cloud-  
Dienstleistungen stellen die Anforderungen des Outsourcing-Rundschreibens  
an Unterauftragnehmer, z.B. betreffend Prüf- und Beendigungsrechten, oft  
eine Schwierigkeit dar. Zu unterschiedlichen Themen wird zudem mehr Klar-  
heit zur Aufsichtspraxis (z.B. Auslagerungen ins Ausland, Cloud-Auslagerun-  
gen) sowie zu Fragen an der Schnittstelle zwischen Finanzmarkt- und Daten-  
schutzaufsicht verlangt.

#### **US CLOUD Act**

Offene Fragen bestehen auch bezüglich des US CLOUD Act, insbesondere  
was den Bedarf an einer Vereinbarung mit den USA betrifft, die klarstellt, un-  
ter welchen Umständen die jeweiligen Strafverfolgungsbehörden gestützt auf  
den US CLOUD Act im anderen Staat gespeicherte Daten herausverlangen  
dürfen und welche Verfahrensrechte dabei für die direkt und indirekt betroffe-  
nen Unternehmen und Staatsangehörigen beider Staaten gelten. Diese Fra-  
gestellung – und damit generell die Frage nach den rechtlichen Zugriffsmög-  
lichkeiten auf Daten im internationalen Verhältnis – wird unter Leitung des  
EDA (DV) im Rahmen der Arbeiten zu den behördlichen Zugriffsrechten ver-  
tieft analysiert, auch auf der Grundlage eines entsprechenden Berichts des  
Bundesamts für Justiz.<sup>40</sup>

#### **Datenschutz: EU Angemessenheits- beschluss**

Um möglichst uneingeschränkten Datenfluss zu ermöglichen, ist für die  
Schweiz insbesondere der Angemessenheitsbeschluss der EU zur Bestäti-  
gung der Äquivalenz der Schweizer Datenschutzregelung relevant. Unter-  
schiedliche Datenschutzsysteme führen bei Cloud-Dienstleistungen zu  
Rechtsunsicherheit und Mehraufwand bei der Umsetzung verschiedener  
Standards. Für weitere Erläuterungen siehe Handlungsfeld 2.7.

#### **Systemrisiken**

Zusätzlich sehen verschiedene Behörden auch neue systemische Risiken,  
wie bspw. die Gefahr eines Vendor Lock-In<sup>41</sup> und eines Oligopols bei einer  
immer wichtiger werdenden Infrastruktur des Finanzmarktes.<sup>42</sup> Die Konzent-  
ration bei wenigen dominanten Anbietern (sog. Hyperscaler), die zudem aus  
wenigen Ländern stammen (z.B. USA), kann zu erheblichen Abhängigkeiten  
führen und sollte aus einer Risikoperspektive vertieft betrachtet werden.

<sup>39</sup> Spezifisch: Bewilligungspflicht für wesentliche Auslagerungen von Versicherungen, wobei die FINMA ein Erfordernis eines Daten-Backups in der Schweiz für bestimmte Daten der Versicherungen durchsetzt. Bei den Banken, welche dem Outsourcing-Rundschreiben gleichermassen unter-  
stehen, sind Outsourcings demgegenüber grundsätzlich nicht bewilligungspflichtig.

<sup>40</sup> Abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2021-09-17.html>

<sup>41</sup> Generell versteht man unter dem „Lock-in“-Effekt die Abhängigkeit von Kunden von einem Produkt bzw. einer Technologie. Dabei ist die Abhän-  
gigkeit dem Umstand geschuldet, dass ein Wechsel mit hohem Aufwand verbunden und damit unattraktiv ist. Steht die Technologie unter der  
Kontrolle eines einzigen Anbieters (engl. „Vendor“), ist der Kunde faktisch an den Anbieter gebunden und es kommt zum „Vendor Lock-In“.

<sup>42</sup> Siehe z.B. <https://journalofcloudcomputing.springeropen.com/articles/10.1186/s13677-016-0054-z> - citeasputing.

## Massnahme

### 4 Entwicklungen bei Cloud-Nutzung eng begleiten

(1) Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, in Zusammenarbeit mit den weiteren betroffenen Stellen sowie der Branche die Entwicklungen bei der Nutzung von Cloud-Diensten zu begleiten und allfälligen Handlungsbedarf zu prüfen.

*Dabei soll einerseits der Dialog mit regulierten Finanzinstituten, die Cloud-Dienste nutzen oder nutzen wollen, und den Cloud-Anbietern andererseits ausgebaut und die Rahmenbedingungen überprüft werden, namentlich hinsichtlich Rechtssicherheit, Effizienz, Finanzmarktstabilität (bspw. des Zugriffs auf die für Aufsichtszwecke relevanten Daten), des Datenschutzes (bspw. unbeabsichtigte Zugriffe Dritter) sowie der Abhängigkeit von Technologien und Anbietern.*

(2) Der Bundesrat begrüsst die vorausschauende und marktnahe Aufsichtspraxis der FINMA und den laufenden Austausch über die Entwicklungen unter den relevanten Akteuren.

## 2.5 Cybersicherheit

### Cyber-Resilienz

Ein hohes Mass an Cybersicherheit ist für das Funktionieren der digitalisierten Wirtschaft essentiell. Die Unternehmen des Finanzplatzes sind dabei in besonderem Mass einem Angriffsrisiko ausgesetzt und schützen sich entsprechend stark, nicht zuletzt auch weil ein erfolgreicher Cyberangriff, bei dem sensible Kundendaten oder Vermögenswerte betroffen sind, potenziell eine erhebliche Tragweite für das betroffene Unternehmen haben kann. Eine hohe Resilienz gegen Cyberangriffe ist aber auch für den Finanzplatz und den Wirtschaftsstandort insgesamt ein Erfolgsfaktor. Ein angemessenes Mass an Cybersicherheit ist zudem für ein arbeitsteiliges Ökosystem, in dem auch sensible Daten gemeinschaftlich genutzt werden, wichtig (vgl. Arbeiten zu Open Finance).

### Nationale Strategie 2018-22

Der Bundesrat hat die grosse Bedeutung der Cybersicherheit für die Wirtschaft erkannt. Mit der Verabschiedung der «Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken 2018-2022» hat er verschiedene Massnahmen beschlossen, um die Cybersicherheit zu stärken. Mit dem Nationalen Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) im EFD – auf der Basis der gut etablierten Melde- und Analysestelle Informationssicherung MELANI – hat er auch eine Organisationseinheit geschaffen, welche die Massnahmen umsetzen kann.

### Nationale Anlaufstelle

Das NCSC betreibt eine nationale Anlaufstelle, bei welcher die Öffentlichkeit Cybervorfälle melden und an welche sie sich bei Fragen wenden kann. Im Jahr 2020 sind bei dieser Meldestelle über 10'000 Meldungen eingegangen, 2021 waren es schätzungsweise etwa doppelt so viele Meldungen. Das NCSC veröffentlicht zudem auf der Website Warnungen zu aktuellen Bedrohungen und gibt Anleitungen zur Prävention. Das NCSC engagiert sich zudem bei der Analyse von Schwachstellen und ist seit Ende September 2021 die akkreditierte Fachstelle der Schweiz für die Zuteilung von Identifikationsnummern von Schwachstellen.

### Meldepflicht

Das EFD wird die Cybersicherheit weiter ausbauen. Es arbeitet an einer Vorlage zur Einführung einer allgemeinen Meldepflicht für Cyberangriffe. Diese soll abgestimmt auf die bereits existierende Meldepflicht des Finanzmarkts gegenüber der FINMA eingeführt werden. Sie erlaubt es aber, die Meldepflicht auch auf weitere Sektoren auszuweiten und das NCSC als zentrale Meldestelle zu etablieren.

### Zusammenarbeit mit Finanzmarkt

Spezifisch auf den Finanzmarkt ausgerichtet ist das Projekt «Erhöhung Cyberresilienz im Finanzmarkt», welches das NCSC mit den Partnerorganisationen aus dem Finanzmarkt aktuell umsetzt. Ziel des Projektes ist die Schaffung einer tragfähigen Struktur für die Zusammenarbeit aller Akteure des Finanzmarktes in Bezug auf Cybersicherheit, der Aufbau einer Organisation für die effiziente Krisenbewältigung und die Förderung des Informationsaustausches.

## 5 Zusammenarbeit zu Cybersicherheit fortführen

Der Bundesrat beauftragt das EFD (NCSC), in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen (SIF, FINMA, SNB) laufend die Bedrohungslage und den Stand der Dinge in Sachen Cybersicherheit des Finanzplatzes zu prüfen und das Dispositiv zur Bekämpfung der Cyberkriminalität im Finanzbereich auszubauen.

## 2.6 Datennutzung

### Wirtschaftliches Potential

Der Entwicklungsstand der Geschäftsmodelle der datengestützten Wirtschaft im Finanzmarktbereich dürfte im Vergleich zu den technischen Möglichkeiten insgesamt noch gering sein und erst am Anfang ihrer Entwicklung stehen (vgl. Analyse im Auftrag des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum 2021 und SIF Umfrage «Data Driven Business in Finance» (vgl. Box, Kapitel 1.1)).

Daten sind in der Schweiz nicht einem durchgängigen Regelungskonzept unterworfen. Allerdings werden verschiedene Aspekte von Daten und deren Nutzung durch unterschiedliche Gesetze und Verordnungen geregelt. Bei der Nutzung von Behördendaten muss auch das Amtsgeheimnis beachtet werden.

### Datenschutz

Der Datenschutz zielt darauf ab, den Anspruch des Individuums auf Schutz seiner Privatsphäre – in der Schweiz aus Art. 13 BV erwachsend – zu konkretisieren. Das Schweizer Datenschutzgesetz (DSG) ist totalrevidiert worden, um es den veränderten technologischen und gesellschaftlichen Verhältnissen anzupassen und dessen Kompatibilität mit dem europäischen Datenschutzrecht sicherzustellen. Datenschutz kann auch über Landesgrenzen hinaus Wirkung entfalten. Ein Beispiel stellt die EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) dar, die sich auch auf Unternehmen und Personen in der Schweiz auswirkt, welche im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen an natürliche Personen in der EU deren Personendaten bearbeiten (vgl. Handlungsfeld 2.8). Entsprechend ist die Annäherung des DSG an die DSGVO zentral, damit die EU die Schweiz weiterhin als Drittstaat mit einem angemessenen Datenschutzniveau anerkennt und die grenzüberschreitende Datenübermittlung auch künftig ohne zusätzliche Hürden möglich bleibt.

Das Thema Datenschutz hat im Rahmen der Umfrage sowie der Experteninterviews einen prominenten Platz. Insgesamt wird der Rechtsrahmen – namentlich das DSG – als zweckmässig und relativ unternehmensfreundlich beurteilt. Ein adäquater Datenschutz wird einerseits als erforderliche Grundvoraussetzung für den ungehinderten Datenverkehr mit der EU verstanden, ist aber auch als Grundvoraussetzung für den Erhalt des Kundenvertrauens ein selbstverständlicher Bestandteil des Unternehmensverhaltens.

Neben Datenschutzfragen im internationalen Verhältnis (vgl. Handlungsfeld 2.8), wird jedoch in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf auf Behördenseiten moniert. Mit Bezug auf unterschiedliche Weisungen und Informationen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) artikulieren verschiedene Branchenteilnehmende einen Bedarf an einer nuancierten Datenschutzaufsicht. Beispielsweise soll der EDÖB klarer aufzeigen, wie neue Geschäftsmodelle mit datenschutzrechtlichen Vorgaben vereinbart werden können anstatt ausschliesslich auf rechtliche Risiken hinzuweisen. Im Rahmen der SIF-Umfrage (siehe Box, Kapitel 1.1) wird ganz allgemein von Rechtsunsicherheit und Klärungsbedarf gesprochen. Ein Beispiel betrifft die Anonymisierung von Personendaten. Hier gilt es abzuklären, welches Vorgehen im konkreten Fall hinreichend sein könnte, damit anonymisierte Personendaten nicht mehr als Personendaten gelten und deren Bearbeitung damit nicht mehr dem DSG untersteht.

## Bankgeheimnis

Auch im Finanzmarktrecht gibt es zahlreiche Bestimmungen, welche den Zugang sowie die Verfüg- und die Nutzbarkeit von Daten in unterschiedlichen Konstellationen betreffen. Oft erwähnt werden namentlich folgende Themen: Vorgaben betreffend den Schutz sensibler Daten, namentlich von Kundendaten, Gewährleistung der adäquaten Handhabung operativer Risiken im Rahmen der Datenbearbeitung und deren Auslagerung sowie Pflichten zur lokalen Datenhaltung im Versicherungsbereich (vgl. u.a. FINMA-Rundschreiben 08/21 zu operationellen Risiken (derzeit in Totalrevision) von Banken oder FINMA-Rundschreiben 18/03 zu Outsourcing).

In diesem Rahmen haben auch die Berufsgeheimnisse für Banken und weitere Finanzinstitute (Art. 47 Bankengesetz, BankG und Art. 69 Finanzinstitutsgesetz, FINIG) einen wesentlichen Einfluss auf die Politik der Datenhaltung und -bearbeitung durch die betroffenen Unternehmen sowie ggf. ihrer Auftragnehmer. Mit diesen Erlassen gelten in der Schweiz über das DSG hinaus einschneidende strafrechtliche Folgen für eine absichtliche oder fahrlässige Offenbarung von Kundendaten gegenüber Dritten.

Dies wird innerhalb der angestammten Finanzbranche sowie in der Politik einerseits weiterhin als Standortvorteil für die Schweiz wahrgenommen. Im Bereich der Datenwirtschaft manifestiert sich diese Pflicht andererseits aber auch als Nachteil, indem sie den Instituten bei datengestützten Geschäftsmodellen und innovativen Datenbearbeitungen eine zusätzliche Hürde auferlegt. Dies bremst im Ergebnis die Innovationskraft bzw. erhöht die Compliance-Kosten.

Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Bedeutung der Geheimnispflichten im Laufe der Zeit gewandelt hat (z.B. im Zusammenhang mit dem mittlerweile etablierten automatischen Informationsaustausch) und zusätzliche Rechtsunsicherheiten entstanden sind, sodass Geheimnispflichten nur noch im Grundsatz gelten. Insbesondere bei der Bekanntgabe von Kundendaten an Beauftragte im Ausland ist der Perimeter des Bank- bzw. Berufsgeheimnisses im Lichte des strafrechtlichen Territorialitätsprinzips unklar. Eine weitere Rechtsunsicherheit besteht bei der erforderlichen Form der Einholung etwaiger Verbindungen vom Bankgeheimnis, wozu keinerlei verbindliche Regeln bestehen. Betreffend des Bank- und Berufsgeheimnisses gibt es keine Aufsichtsbehörde, die Klarheit schaffen könnte, da hier weder der EDÖB noch die FINMA zuständig sind und die Strafbehörden lediglich als Strafverfolgungs-, nicht aber als Aufsichtsbehörden agieren.

In der Praxis gehen die Finanzinstitute unterschiedlich mit dieser Herausforderung um. Eine zunehmend kleiner werdende Gruppe von Instituten nutzt die Geheimnispflichten nach BankG / FINIG ausdrücklich als Argument, um auf Auslagerungen – zumindest, wenn dadurch der Zugriff auf Kundendaten aus dem Ausland möglich würde – zu verzichten. Eine weitere Gruppe erachtet – entlang des neuen Leitfadens der SBVg und der parallel dazu erarbeiteten Rechtsgutachten – die Geheimnispflichten als gewahrt, wenn ein Institut bei Auslagerungen oder Bearbeitungen entsprechende technische und organisatorische Massnahmen (so genannte TOMs) ergreift und vertraglich absichert. Eine letzte Gruppe greift systematisch auf die Möglichkeit zurück, sich von der Bankkundschaft von den Geheimnispflichten ganz oder in spezifischen Fallkonstellationen entbinden zu lassen (sog. «waivers»).

Aus Sicht des Bundesrates ist eine Auswahl an Optionen grundsätzlich zu begrüssen. Indes ist weiterhin zu analysieren, ob längerfristig tatsächlich noch ein zu rechtfertigender Mehrwert aus den Geheimnispflichten resultiert. Wo Finanzinstitute flächendeckend «waivers» von Kundinnen und Kunden einholen, wirken diese Geheimnispflichten nicht mehr. Wo diese in der Praxis analog zum Datenschutzrecht ausgelegt werden, ohne aber mit diesem identisch zu sein, schaffen sie unnötige Rechtsunsicherheit und Umsetzungskosten. In der kurzen Frist sollten Wege evaluiert werden, wie die Rechtssicherheit betreffend das Bank- bzw. Berufsgeheimnis erhöht werden kann.

Angesichts der heterogenen Ausgangslage wird von konkreten Handlungsempfehlungen abgesehen. Das EFD/SIF wird die Anwendung der Geheimnispflichten angesichts der technologischen Entwicklung und mit Blick auf die

Senkung allfälliger Regulierungskosten weiter beobachten. Auch eine Präzisierung des Bankgeheimnisses, insbesondere betreffend Auslandsaspekten, sollte in der Zukunft vertieft geprüft werden.

### **Aufsichtspraxis der FINMA**

Auch die Aufsichtspraxis der FINMA wird als Herausforderung bei der wirtschaftlichen Datennutzung genannt (FINMA Aufsichtspraxis bei Cloud-Auslagerung, vgl. Handlungsfeld 2.4). Die konkreten Anliegen unterscheiden sich jedoch stark. Genannt werden u.a. überlappende Schutzanforderungen und Zuständigkeiten aus dem DSG und den Anforderungen bzgl. operationeller Risiken beim Umgang mit kritischen und/oder sensitiven Daten bei Beaufsichtigten (FINMA-Rundschreiben 08/21 zu operationellen Risiken, Anhang 3 – derzeit in Totalrevision). Dabei wird auch eine weitergehende Zusammenarbeit EDÖB / FINMA zur besseren Klärung solcher Abgrenzungsfragen gewünscht. Auch ist zu beachten, dass die FINMA über keine Zuständigkeit betreffend das Bank- bzw. Berufsgeheimnis sowie der Anwendung des Datenschutzgesetzes verfügt. Aufgabe der FINMA ist es, das Risikomanagement der Beaufsichtigten zu überwachen und die Einhaltung des Gewährserfordernisses sicherzustellen, nicht jedoch die Tragweite von Berufsgeheimnissen und des Datenschutzes zu definieren.

### **Digitale Selbstbestimmung**

Zusätzlich hat der Bundesrat weiteren Handlungsbedarf identifiziert, um das Datenpotential der Schweiz zu nutzen. Gleichzeitig braucht es Massnahmen, die das Vertrauen der Bevölkerung in die Datennutzung stärken.

Aus diesem Grund hat der Bundesrat das UVEK und das EDA beauftragt, einen Bericht zur Förderung von vertrauenswürdigen Datenräumen unter Berücksichtigung der digitalen Selbstbestimmung vorzulegen. Der Bericht wird Anfang 2022 erscheinen und zeigt auf, wie Datenräume genutzt werden können, um auf vertrauenswürdige Art und Weise Angebot und Nachfrage von Daten effizient miteinander zu verbinden. Der Ansatz der digitalen Selbstbestimmung zielt dabei darauf ab, dass sowohl mehr Kontrolle über die eigenen Daten als auch mehr Datennutzung erreicht wird.

## *Massnahmen*

### **6 Datennutzung im Finanzsektor unterstützen**

Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, zusammen mit der Branche, dem EDÖB und der FINMA die Herausforderungen der Datenschutzpraxis und der Aufsichtspraxis hinsichtlich der Datennutzung im Finanzbereich zu analysieren, den Handlungsbedarf zu prüfen und die Zusammenarbeit der Akteure zu fördern.

*Dies im Hinblick auf die Entwicklung eines differenzierteren Verständnisses des Schutzes und der Nutzung von Daten aus datenschutz- und finanzmarktrechtlicher Perspektive. Dabei soll auch thematisiert werden, wie Vertrauen und Kontrolle der Kunden bei der Datennutzung im Finanzbereich gestärkt und die breitere Datennutzung gefördert werden kann. Bei konkreten Projekten sollen Unklarheiten angegangen (bspw. bei der Anonymisierung von Personendaten) und dabei die Rechtssicherheit generell gestärkt werden.*

*Sowohl der EDÖB wie auch die FINMA beteiligen sich an diesen Austausch und stellen unter Berücksichtigung ihrer gesetzlichen Aufgaben die notwendigen Ressourcen zur Verfügung.*

## **2.7 Gemeinschaftliche Datennutzung**

### **Gemeinschaftliche Datennutzung**

Bei der gemeinschaftlichen Datennutzung werden die Daten der Akteure unter bestimmten Bedingungen den anderen Akteuren für die Verwendung zu deren eigenen Zwecken zugänglich gemacht<sup>43</sup>. Dies kann auf bilateraler oder auf Basis einer gemeinsam oder von Dritten betriebenen Plattform umgesetzt werden.

In Abgrenzung zur Datenbekanntgabe oder zum Zugriffsgewähren erfolgt die Datennutzung nicht kunden- und geschäftsfallspezifisch. Folglich liegt kein

<sup>43</sup> Vgl. Bericht des Instituts für Geistiges Eigentum (IGE) "Zugang zu Sachdaten in der Privatwirtschaft" vom 01.03.2021

Wunsch resp. keine Zustimmung der Kundschaft vor. Entsprechend ist die Weitergabe auf Sachdaten, inklusive anonymisierter und aggregierter Personendaten, beschränkt. Neue Technologien (bspw. Confidential Computing, Federated Learning) versprechen zudem die gemeinschaftliche Nutzung von Personendaten (sogenannte collaborative analytics oder data pooling) auch ohne Bekanntgabe der Daten.

Ziel der gemeinschaftlichen Datennutzung ist die Verbesserung des Erkenntnisgewinns aus der grösseren und diverseren Datenmenge. So können Algorithmen basierend auf grösseren Datenmengen besser trainiert und kalibriert werden. Die Erkenntnisse können dabei bspw. für eine bessere Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, Abwehr von Cyberrisiken oder für die Betriebs-, Produkt- und Vertrieboptimierung eingesetzt werden.

Die gemeinschaftliche Datennutzung innerhalb der Privatwirtschaft ist heute mehrheitlich noch Theorie. Erstens haben Finanzdienstleister wie Banken und Versicherungen noch wenig Erfahrungen mit gemeinsamer Datennutzung und können daher das Potenzial noch nicht abschätzen. Zweitens gestaltet sich auch die Koordination zum Aufbau solcher «common goods» unter im Wettbewerb stehenden Instituten nicht einfach. Und drittens unterliegt die gemeinsame Datennutzung noch erheblicher Rechtsunsicherheit.

#### **Einbezug der Behörden**

Auch die Behörden können – und sollen – Teil der gemeinschaftlichen Datennutzung sein, insbesondere bei der Bereitstellung möglichst umfassender Behördendaten, sofern eine entsprechende gesetzliche Grundlage besteht.<sup>44</sup> Zwar verfügt der Bund im Bereich Open Government Data sowie mit dem Projekt Nationale Datenbewirtschaftung (NaDB) bereits über einige Initiativen in diesem Bereich. Es besteht aber weiterhin erheblicher Aufholbedarf im Vergleich zu den weltweit führenden Ländern. Zudem besteht Klärungsbedarf darüber, wie die genannten Initiativen durch unabhängige Behörden wie die SNB und die FINMA umgesetzt werden sollen.

#### **Gemeinschaftliche Datennutzung versus Konkurrenzvorteil**

Die gemeinschaftliche Datennutzung auf dem Finanzplatz ist dort zu erwarten, wo die Akteure den Erkenntnisgewinn aus der grösseren und diverseren Datenmenge höher einschätzen als den Verlust des Wettbewerbsvorteils durch die alleinige Datennutzung.

Die gemeinschaftliche Datennutzung ist aber auch dort sinnvoll, wo der Finanzplatz als Ganzes profitiert, zum Beispiel bei der Bekämpfung der Kriminalität oder bei der Förderung von Innovation. Eine klare Gouvernanz und Nutzungsregeln (inkl. Preissetzung) können dabei Anreize für die gemeinschaftliche Datennutzung setzen.

#### **Gouvernanz und IKT-Standardisierung**

Zur Umsetzung von gemeinschaftlicher Datennutzung braucht es effiziente Mechanismen, um gemeinsame Regeln, die Gouvernanz (inkl. die Regelung der Verantwortlichkeiten und Risiken) und die technische Architektur (Schnittstellen, Standards, Plattformen) für den Datenzugriff bzw. den Datenaustausch und die Datennutzung zu erarbeiten.

Mit dem «rolling plan for ICT standardisation»<sup>45</sup> der Europäischen Kommission dürfte jedoch neues Momentum in die IKT-Standardisierung Einzug halten, wovon auch die Schweizer Datenwirtschaft profitieren dürfte. Unter der Leitung des SECO werden derzeit die Möglichkeiten zum Ausbau der Schweizer Aktivitäten in den betreffenden Gremien auf europäischer und internationaler Ebene geprüft.

#### **Eigentumsrechte an Daten**

Eine ebenfalls mehrfach erwähnte Herausforderung ist das Fehlen von Eigentumsrechten an Daten und Datenbanken im Schweizer Rechtsrahmen. Diesem Thema widmet sich der Bericht des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (2021) ausführlich. Trotz des Fehlens spezifischer Eigentumsrechte bestehen heute viele, teilweise eigentumsähnliche Regelungen im Schweizer Recht: Insbesondere sind Personendaten durch das Datenschutzrecht geschützt, Datenbanken sind grundsätzlich als Sammelwerk ur-

<sup>44</sup> Das Amtsgeheimnis kann einer Ausweitung einer solchen Datennutzung unter Umständen entgegenstehen. So kann die FINMA beispielsweise grundsätzlich nur öffentlich zugängliche Daten teilen.

<sup>45</sup> Siehe: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/rolling-plan-ict-standardisation>.

heberrechtlich schutzfähig und neu bestehen seit 1. August 2021 Herausgaberechte im Konkurs für Daten ganz generell und für kryptobasierte Vermögenswerte<sup>46</sup> spezifisch. Zudem hat das IGE in der Form von Musterverträgen ergänzende Hilfsmittel<sup>47</sup> bereitgestellt, die die vertragliche Regelung des Zugangs zu Sachdaten zwischen Unternehmen erleichtern sollen. Der Bundesrat hat den Bedarf eines eigentlichen Dateneigentums im Schweizer Recht bereits mehrfach diskutiert und verneint.

### Erste Ansätze

Die Standardisierung von Schnittstellen und Voraussetzungen für den Zugang zu Daten ist zentrales Thema im Rahmen der Arbeiten zu Open Finance, an welchen auch das EFD beteiligt ist (siehe Handlungsfeld 2.2). Die Zusammenarbeit der Behörden mit den unterschiedlichen Akteuren im Bereich Open Finance könnte als mögliches Modell für eine Förderung der gemeinschaftlichen Datennutzung dienen.

Die Schaffung einer zentralen Plattform, welche den Zugang zu Daten für neue Geschäftsmodelle im Bereich Sustainable Finance ermöglicht, wird im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans für Green FinTech geprüft (vgl. Aktionsplan, Schwerpunkt 1 «Foster Access to Data»<sup>48</sup>).

Die Schweiz ist auch in der Financial Action Task Force (FATF) engagiert, um konkrete Projekte zu identifizieren, in denen Technologie – in Übereinstimmung mit den relevanten Datenschutzbestimmungen – den Informationsaustausch im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im privaten Sektor verbessert hat und als Beispiel für die Schweiz dienen kann.

### Rolle von Privatwirtschaft und Bund

Die Schaffung der Voraussetzungen für gemeinschaftliche Datennutzung ist im Grundsatz Sache der Privatwirtschaft. Ausnahmen bilden der notwendige Regulierungsrahmen sowie die Daten und Schnittstellen der Behörden. Der Bundesrat erkennt aber Handlungsbedarf in der Koordination der Akteure und bei der Klärung rechtlicher Fragestellungen wie bspw. Fragen im Kartellrecht, Fragen bzgl. Anonymisierung von Personendaten und Definition von Datenkategorien oder Fragen bzgl. Nutzungsrechte (Datenhoheit resp. die Eignerschaft) für Daten und Kundeninteressen.

## Massnahmen

### 7 Gemeinschaftliche Datennutzung auf dem Finanzplatz fördern

Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, in Zusammenarbeit mit der Finanz- und finanznahen IKT-Branche sowie den betroffenen Stellen zu prüfen, wie die gemeinschaftliche Datennutzung auf dem Finanzplatz unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens und den Kundeninteressen gefördert werden kann.

*Dies beinhaltet die Identifikation konkreter Anwendungsfälle für die gemeinschaftliche Datennutzung, bspw. im Bereich der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung.*

*Für diese Anwendungsfälle sollen Gremien gefördert werden, die Gouvernanz, Nutzungsregeln sowie technische Standards, Schnittstellen oder Plattformen für den Zugang zu Daten, den Datenaustausch und die Datennutzung erarbeiten. Die zuständigen Behörden unterstützen die Akteure bei der Klärung rechtlicher Fragestellungen und der Schaffung von Rechtssicherheit.*

## 2.8 Grenzüberschreitender Datenfluss

### Grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen

Für den relativ kleinen Schweizer Markt mit seinen stark international ausgerichteten Finanzinstituten ist ein sicherer und grenzüberschreitender Datenfluss, der die Schweizer datenschutz- und finanzmarktrechtlichen Anforderungen erfüllt, von grosser Bedeutung. Das umfasst den grenzüberschreitenden Transfer, die Speicherung und die Bearbeitung von Daten. Und dies sowohl innerhalb eines Konzerns (z.B. zwischen Hauptsitz in der Schweiz und

<sup>46</sup> Vgl. Art. 4 Urheberrechtsgesetz, Art. 242a und Art 242b Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz,

<sup>47</sup> Siehe: <https://www.ige.ch/de/uebersicht-geistiges-eigentum/gesellschaftliche-bedeutung/datenbearbeitung-und-datensicherheit>.

<sup>48</sup> Siehe: <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/fokus/green-fintech-action-plan.html>

Tochtergesellschaften respektive Zweigniederlassungen im Ausland und umgekehrt), als auch zwischen ansässigen Finanzinstituten und Dienstleistern oder Kundinnen und Kunden im Ausland (grenzüberschreitender Datenfluss bei der Cloud-Nutzung, vgl. Handlungsfeld 2.4).

Die Möglichkeit, Daten grenzüberschreitend zu transferieren, zu speichern und zu bearbeiten ist ein entscheidendes Element des Marktzugangs. Die Bedingungen für den Datenfluss müssen entsprechend bei Diskussionen zum Marktzugang immer mitberücksichtigt werden. Dabei müssen auch die Risiken mitberücksichtigt werden, die sich aus einer Datenspeicherung im Ausland bspw. hinsichtlich Zugriffsrechten, Normenkonflikten oder unterschiedlichen Datenschutzniveaus ergeben.

### **Datenschutz in der Schweiz**

Das DSG regelt den Schutz von Personendaten beim Datenfluss von der Schweiz ins Ausland. Wenn Personendaten ins Ausland übermittelt werden sollen, muss sichergestellt sein, dass diese Daten dort angemessen geschützt sind. Das EDÖB führt dafür eine Liste der Staaten, deren Gesetzgebung einen angemessenen Datenschutz gewährleistet. Eine Datenübermittlung in ein Land ohne angemessenes Datenschutzniveau kann aber unter Umständen möglich sein, beispielsweise wenn ein angemessener Schutz im Zielland durch Verträge gewährleistet werden kann.

### **Datenschutz international**

Umgekehrt beurteilen andere Jurisdiktionen das Datenschutzniveau der Schweiz. Insbesondere relevant für den innereuropäischen Datenfluss ist die Äquivalenzanerkennung der EU gegenüber der Schweiz, welche derzeit in Überprüfung ist. Im Zusammenhang mit dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union zu Schrems II ist zudem die Vereinfachung, die der Privacy Shield im Verhältnis EU-USA bzw. Schweiz-USA gebracht hatte, ersatzlos weggefallen. Damit sind bei der Nutzung sog. Standardvertragsklauseln erhebliche neue Rechtsunsicherheiten geschaffen worden. Dieses Thema ist für die gesamte digitalisierte Wirtschaft der Schweiz ein zentrales Problem und Gegenstand von Gesprächen der Bundesverwaltung mit ihren Gesprächspartnern in der EU bzw. den USA.

Das Datenschutzrecht im Ausland kann dabei auch eine Pflicht zur Speicherung und/oder Bearbeitung von Personendaten innerhalb der Staatsgrenzen umfassen (sog. Datenlokalisierung).

### **Finanzmarktrecht Schweiz**

Die Anforderungen aus dem Schweizer Finanzmarktrecht für den Transfer von Daten ins Ausland und deren dortige Speicherung und Bearbeitung beziehen sich auf die Gewährleistung der adäquaten Handhabung operativer Risiken im Rahmen der Datenbearbeitung und deren Auslagerung sowie Pflichten zur lokalen Datenhaltung im Versicherungsbereich (vgl. u.a. FINMA-Rundschreiben 08/21 zu operationellen Risiken von Banken oder FINMA-Rundschreiben 18/03 zu Outsourcing)<sup>49</sup>.

### **Finanzmarktrecht Ausland**

Im Ausland gelten für den Transfer von Daten in die Schweiz und die Bearbeitung von Daten in der Schweiz die betreffenden lokalen finanzmarktrechtlichen Anforderungen. Seit einigen Jahren kann ein Trend hin zu einer Ausweitung der Bestimmungen zur Datenlokalisierung im Finanzmarktrecht beobachtet werden. Dabei wird die Speicherung und/oder Bearbeitung gewisser Daten innerhalb der Staatsgrenzen aus regulatorischen oder aufsichtsrechtlichen Gründen verlangt. Auch der Zugang für Prüfer bzw. der FINMA bei ausländischen Dienstleistern stellt teilweise eine Herausforderung bei der Vereinbarkeit mit dem auf den Dienstleister anwendbaren lokalen Recht dar. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Dienstleister selbst reguliert ist.

Für den innereuropäischen Datenfluss aus Perspektive des Finanzmarktrechts ist aktuell insbesondere der Vorschlag der EU Kommission für eine «Verordnung über die Betriebsstabilität digitaler Systeme des Finanzsektors» (Digital Operational Resilience Act, DORA) bedeutend. Die darin enthaltenen Vorgaben zum Umgang mit IKT-Risiken betreffen auch Unternehmen mit Sitz

<sup>49</sup> Bedeutung der Berufsgeheimnisse für Banken und weitere Finanzinstitute, Art. 47 BankG und Art 69 FINIG, beim Umgang mit Daten vgl. Handlungsfeld 2.6

in der Schweiz, die unter den Geltungsbereich der Verordnung fallen; das sind in der Regel Unternehmen, die in einem EU-Staat tätig sind.

Die EU beabsichtigt zudem, für Strafverfahren einen Zugriffsmechanismus von Strafverfolgungsbehörden auf elektronische Beweismittel zu schaffen, die bei Internet-Diensteanbietern in einem anderen Mitgliedstaat gespeichert sind. Dies soll mit einer «Sitzpflicht» für Internet-Diensteanbieter im EU-Raum verbunden werden. Die Entwicklung sollte auch aus finanzmarktrechtlicher Perspektive beobachtet werden.

### **Internationale Bestrebungen für freien Datenfluss**

Auf internationaler Ebene gibt es verschiedene Bestrebungen, den grenzüberschreitenden Datenfluss zu sichern und zu fördern<sup>50</sup>.

Seit Januar 2019 verhandelt eine Gruppe von ca. 80 WTO-Mitgliedern, darunter die Schweiz, Ergänzungen und Klärungen im WTO-Recht in Bezug auf den elektronischen Handel. Wichtige Elemente dieser Verhandlungen bilden mögliche Bestimmungen zur Sicherung des freien grenzüberschreitenden Datenverkehrs, zum Verbot der erzwungenen Lokalisierung der Datenspeicherung und -verarbeitung und zur Aufrechterhaltung eines rechtlichen Rahmens zum Schutz von persönlichen Daten (Datenschutz). Es ist möglich, dass für den Finanzbereich zusätzlich sektorspezifische Regeln ausgearbeitet werden (u.a. Datenlokalisierung, e-payments, e-invoicing).

Das Verbot von Datenlokalisierungsbestimmungen findet sich auch in Freihandelsabkommen, so beispielsweise im United States-Mexico-Canada-Agreement. Die Schweiz selber erarbeitete im Rahmen der EFTA einen finalisierten Modelltext für zukünftige Verhandlungen im Rahmen der EFTA.

### *Massnahmen*

#### **8 Freien grenzüberschreitenden Datenfluss sichern**

Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, sich unter Einbezug der betroffenen Stellen und Akteure auf internationaler und bilateraler Ebene, im Finanzmarktbereich für die Sicherung eines freien grenzüberschreitenden Datenflusses, der die Schweizer datenschutz- und finanzmarktrechtlichen Anforderungen erfüllt, einzusetzen.

*Dabei sollen die Auswirkungen des grenzüberschreitenden Datenflusses auf den Finanzmarktzugang und die Finanzstabilität geprüft und zwischenstaatliche Fragen geklärt werden.*

## **2.9 Künstliche Intelligenz**

### **Disruptives Potential**

Zu den bemerkenswerten und potenziell vielversprechenden Entwicklungen der Digitalisierung zählt auch die zunehmende Nutzung sogenannter Künstlicher Intelligenz (KI). Dem Einsatz von KI-Anwendungen wie z.B. maschinellem Lernen, insbesondere in Kombination mit grossen Datenmengen («Big Data»), wird disruptives Potenzial zugeschrieben. Dies gilt gerade auch für den datenlastigen Finanzbereich.

### **Haftungs- und Nutzungsfragen**

Die Anwendung von KI als Basistechnologie kann zu einem unverzichtbaren Erfolgsfaktor im Finanzsektor werden. So ermöglicht sie u.a. verbesserte Personalisierung der Dienstleistungen, zudem hat sie grosses Potenzial in der Minderung von Risiken (z.B. im Screening von Transaktionen).

Die Anwendung von KI im Finanzbereich wirft jedoch auch wichtige Fragen zur Herkunft und Nutzung von Daten und zur Nachvollziehbarkeit der Datenbearbeitung auf, insbesondere zur Nachvollziehbarkeit von auf KI-Systemen basierenden Entscheidungen. Grösstes Hemmnis im Finanzbereich ist gemäss der SBVg die Komplexität der Massnahmen zur Einhaltung von gesetzlich oder ethisch erforderlichen Grundsätzen. Neben der Kundenakzeptanz und der technischen Umsetzung werden juristische und Reputationsrisiken als grösste Herausforderungen im Finanzbereich gesehen. Darüber hinaus können KI-Systeme Ergebnisse herbeiführen (z.B. Diskriminierung aufgrund

<sup>50</sup> Vgl. dazu auch das Schwerpunktkapitel des Berichts des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 2019, insbesondere Ziff. 1.2.5.

verzerrter Daten), welche gesellschaftliche und teilweise juristische Fragen aufwerfen.

#### **Gemeinschaftliche Datennutzung**

Die Fragestellungen im Bereich KI haben einen Bezug zur gemeinschaftlichen Datennutzung (vgl. Handlungsfeld 2.7). Damit können grössere Datenpools entstehen, durch welche wiederum KI-Anwendungen besser trainiert und kalibriert werden könnten. Und zweitens sind auch im KI-Bereich rechtliche Unsicherheiten (etwa bzgl. der Verantwortlichkeit für von KI-Anwendungen getroffene Entscheidungen) ein Hindernis zur breiteren Anwendung.

#### **Auslegeordnung**

Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, eine Auslegeordnung zu KI-Anwendungen im Finanzbereich vorzunehmen. Als Blaupause können hierbei die in einer ähnlichen Ausgangslage gestarteten Arbeiten im Blockchain/DLT-Bereich dienen. Anders als im DLT-Bereich sind die (nationale und internationale) Visibilität des Themas und die Dynamik im Finanzsektor vordergründig noch weniger gegeben, da KI-Anwendungen oft nicht direkt im Front-End, sondern eher im Back-End zur Anwendung kommen. Gleichzeitig stellen sich jedoch – ähnlich wie im DLT-Bereich – fundamentale rechtliche und ethische Fragen, z.B. in Zusammenhang mit der Verantwortung für automatisch ablaufende Entscheidungsprozesse. Zu berücksichtigen sind dabei die Arbeiten der Interdepartmentalen Arbeitsgruppe Künstliche Intelligenz und insbesondere die Leitlinien «Künstliche Intelligenz» für die Bundesverwaltung. Auf internationaler Ebene laufen derzeit zudem zahlreiche Prozesse, welche sich auch mit diesen regulatorischen Fragen zu KI befassen (z.B. im Europarat oder in der OECD). Das EDA (DV) wird dem Bundesrat Anfang 2022 einen Bericht über das entstehende internationale Regelwerk zu KI vorlegen.

#### *Massnahme*

##### **9 Einsatz künstlicher Intelligenz im Finanzbereich begleiten**

Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, unter Einbezug der weiteren betroffenen Stellen eine Auslegeordnung zu rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich KI-Anwendungen, welche für den Finanzbereich relevant sind, zu erstellen.

*Ziel der Auslegeordnung ist es, erstens, einen Überblick über relevante rechtliche Rahmenbedingungen zu bieten. Zweitens sollen durch die offene und proaktive Herangehensweise das Innovationspotenzial aufgezeigt und Missbrauchs- und sonstige Risiken konsequent reduziert werden. Drittens soll auch möglicher konkreter rechtlicher/regulatorischer Handlungsbedarf und Bedarf an Normierung und Standards aufgezeigt werden.*

*Zudem soll zum Einsatz von künstlicher Intelligenz im Finanzbereich die Themenführerschaft und eine aktive Aussenkommunikation aufgebaut werden, um Innovation im Inland zu fördern und Innovationsaktivitäten aus dem Ausland anzuziehen.*

## **2.10 Distributed Ledger Technology**

#### **Innovative Schweizer Regulierung**

Die Distributed Ledger Technology (DLT) ermöglicht das Führen konsensbasierter, verteilter und synchronisierter Register auf dezentraler Infrastruktur (d.h. ohne zentralen Administrator). Die derzeit häufigste Anwendung der DLT ist die Blockchain, die sich insbesondere durch die Verwendung der Kryptographie auszeichnet. DLT und die Blockchain-Technologie zählen zu den vielversprechenden Entwicklungen der Digitalisierung. Das Parlament hat im September 2020 das Bundesgesetz zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register (DLT-Vorlage) verabschiedet. Mit der DLT-Vorlage wurden in einem ersten Schritt zehn bestehende Bundesgesetze punktuell angepasst. Damit hat die Schweiz wichtige Rahmenbedingungen geschaffen, um diese Technologien in vielen Gebieten nutzen zu können und sich als ein führender und innovativer Standort für FinTech- und DLT-Unternehmen zu etablieren und weiterzuentwickeln. Zugleich schafft die DLT-Vorlage die Grundlagen, um Missbräuche verstärkt zu bekämpfen sowie die Integrität und die gute Reputation des Schweizer Finanzplatzes zu schützen. Die DLT-Vorlage und die zugehörige

Mantelverordnung sind im Laufe des Jahres 2021 in zwei Schritten in Kraft getreten.

### **Drei Pfeiler der DLT-Vorlage**

Die DLT-Vorlage umfasst im wesentlichen drei Pfeiler: Erstens erlauben die Änderungen im Obligationenrecht, im Bucheffektengesetz sowie im Bundesgesetz über das internationale Privatrecht die Einführung von Registerwertrechten, die in einem DLT-basierten Register (üblicherweise auf einer Blockchain) abgebildet sind. Zweitens ermöglicht die Anpassung des Insolvenzrechts die Aussonderung von kryptobasierten Vermögenswerten im Fall eines Konkurses. Schliesslich wird im Finanzmarktrecht mit dem DLT-Handelssystem ein neues Bewilligungsgefäss für DLT-basierte Finanzmarktinfrastrukturen geschaffen. Das DLT-Handelssystem ermöglicht den multilateralen Handel von DLT-Effekten nach nicht-diskretionären Regeln. Die gesamte DLT-Vorlage ist grundsätzlich technologieneutral ausgestaltet.

### **Bekämpfung der Geldwäscherei**

Mit der DLT-Vorlage wurden auch mögliche Lücken im Bereich der Geldwäscherei geschlossen. So wurden DLT-Handelssysteme sowie Finanzintermediäre, die helfen, virtuelle Währungen an eine Drittperson zu übertragen, dem Geldwäschereigesetz unterstellt. Ebenfalls fallen Herausgeber von virtuellen Währungen, die tatsächlich oder nach der Absicht des Organizers oder Herausgebers als Zahlungsmittel für den Erwerb von Waren oder Dienstleistungen eingesetzt werden oder der Geld- und Wertübertragung dienen, unter das Geldwäschereigesetz. Die Umsetzung dieser gesetzlichen Anpassungen stellt eine Herausforderung dar. Das mit virtuellen Währungen verbundene Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko bleibt erheblich und erfordert eine effektive Koordination zwischen den zuständigen Behörden und eine engere Zusammenarbeit mit den Finanzintermediären (vgl. auch Handlungsfeld 2.7).

### **Mit FATF und OECD abgestimmt**

Die von der Schweiz angebrachten Änderungen des Geldwäschereigesetzes fügen sich in die Arbeiten der FATF im Bereich der virtuellen Vermögenswerte ein. Die FATF hat ihre Richtlinie zu einem risikobasierten Ansatz in Bezug auf virtuelle Vermögenswerte und Anbieter von virtuellen Vermögenswerten aktualisiert und verschiedene Präzisierungen vorgenommen. Die Richtlinie stellt klar, dass die Definitionen von virtuellen Vermögenswerten und entsprechender Anbieter breit zu verstehen sind und daher auch die Anbieter, die dem Geldwäschereigesetz unterstehen, breit erfasst werden sollten. Sowohl das EFD als auch die FATF verfolgen die Entwicklungen in diesem Bereich aktiv.

Den Entwicklungen betreffend die DLT wird auch auf Ebene der OECD Rechnung getragen. Diese erarbeitet derzeit u.a. einen globalen Standard für den internationalen automatischen Informationsaustausch (AIA) zu virtuellen Vermögenswerten. Damit soll der Umgang mit virtuellen Vermögenswerten und deren Anbietern geklärt und ein *level playing field* mit traditionellen Vermögenswerten und deren Anbietern, die bereits heute dem AIA unterstehen, hergestellt werden. Der neue AIA-Standard soll voraussichtlich Ende 2022 verabschiedet werden. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an diesen Arbeiten. Eine allfällige Umsetzung des neuen AIA-Standard ins nationale Recht respektive eine punktuelle Anpassung der bestehenden Rechtsgrundlagen ist zu gegebener Zeit zu prüfen.

### **Anpassungsbedarf im Fondsbereich**

Um die Vorteile der DLT in noch weiteren Rechtsgebieten voll nutzen können, ist zukünftig zu prüfen, in welchen weiteren Bundesgesetzen etwaige Anpassungen erforderlich sind.

Vordergründig scheint insbesondere im Bereich des Kollektivanlagengesetzes (KAG) zusätzliches Potential für die Nutzung dieser neuen Technologien zu bestehen.

Unbestreitbar können Fonds bereits heute in digitale Vermögenswerte investieren und die FINMA hat denn auch kürzlich den ersten Fonds bewilligt, der in Kryptowährungen investiert. Mit dem Inkrafttreten der DLT-Vorlage ist es zudem möglich, Fondsanteile als Token auszugeben. Bislang nicht im KAG

vorgesehen ist allerdings die Nutzung der DLT für die Verwahrung und Verwaltung digitaler Vermögenswerte, wodurch das Potential für innovative neue Produkte und Effizienzgewinne limitiert wird.

Das EFD soll daher in Zusammenarbeit mit der Branche und der FINMA prüfen, welche Hürden noch bestehen, um die Effizienzvorteile, welche diese neuen Technologien mit sich bringen, auch bei kollektiven Kapitalanlagen vollständig nutzen zu können. Das EFD arbeitet danach ggf. eine Vorlage aus, welche diese Hürden beseitigt (z.B. Anforderungen im Bereich der Depotbank betreffend Investitionen in Digitale Vermögenswerte).

### Massnahme

#### **10 Innovative und verantwortungsvolle Nutzung von DLT im Finanzbereich ermöglichen**

Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, in Zusammenarbeit mit der Branche den Einsatz von DLT im Finanzbereich zu stärken und in Zusammenarbeit mit der FINMA den Rechtsrahmen kontinuierlich auf regulatorische Anpassungen hin zu prüfen.

*Dabei soll zu DLT im Finanzbereich die Themenführerschaft und eine aktive Aussenkommunikation ausgebaut werden, um Innovation im Inland zu fördern und Innovationsaktivitäten aus dem Ausland anzuziehen.*

*Im Bereich des Kollektivanlagengesetzes prüft das EFD/SIF in Zusammenarbeit mit der FINMA und der Branche, welche Hürden für die Nutzung der Distributed Ledger-Technologie und der Blockchain-Technologie noch bestehen und arbeitet ggf. eine Vorlage aus, welche diese beseitigt.*

## 2.11 Green FinTech

### **Wettbewerbsvorteil durch Top-Vermögensverwaltung**

Die Schweizer Banken betreuen rund 27% des weltweit grenzüberschreitend verwalteten Vermögens. Die Vermögensverwaltung ist derzeit durch einen Generationentransfer gezeichnet: Die nach der Jahrtausendwende erwachsen gewordenen Nachkommen dürften das geerbte Vermögen vermehrt nachhaltig und digital anlegen. Ein Finanzplatz, der in dieser Kombination führend ist, wird einen signifikanten Wettbewerbsvorteil in der Vermögensverwaltung haben.

Zudem bieten die Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und gegen den Verlust der biologischen Vielfalt grosse Chancen für Unternehmen. Schweizer Green FinTech-Lösungen können nationale und internationale Unternehmen dabei unterstützen, diese Chancen zu nutzen und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

Die Schweiz hat das Potenzial der Ausnützung digitaler Technologien im Bereich Sustainable Finance erkannt und positioniert sich darin als weltweit führend.<sup>51</sup> Entsprechend soll für optimale Rahmenbedingungen gesorgt werden, damit die Schweiz ein Hub für Green FinTechs wird. Unter Green FinTechs werden technologiegestützte Innovationen verstanden, die auf alle Arten von Finanzprozessen und -produkten angewendet werden und gleichzeitig bewusst Nachhaltigkeitsziele unterstützen oder Nachhaltigkeitsrisiken reduzieren.

### **Green Fintech Network**

In diesem Kontext hat das SIF ein bisher informelles Netzwerk von führenden Vertretern der Green FinTech Branche ins Leben gerufen. Das Netzwerk erarbeitete im Rahmen eines Aktionsplanes mögliche Ideen für Unternehmen, die im Bereich Green FinTech ihre Aktivitäten steigern möchten, wie auch für weitergehende Arbeiten des Bundes.

Zwei weitere Kernanliegen der Green FinTech-Branche wurden in letztem Jahr durch den Bundesrat adressiert:

Im Sommer 2021 hat der Bundesrat Eckwerte zur künftigen verbindlichen Klimaberichterstattung von grossen Schweizer Unternehmen gemäss den Empfehlungen der Task Force on Climate-related Financial Disclosures

<sup>51</sup> Siehe Aktualisierung der Schweizer Finanzmarktpolitik vom 4. Dezember 2020,

(TCFD) beschlossen. Dabei wird vom Bundesrat explizit ein standardisiertes digitales Format der Offenlegung gewünscht, was dem besseren Zugang zu Nachhaltigkeitsdaten zuträglich ist.

Zudem hat der Bundesrat im Herbst 2021 – mit Blick auf die Bekämpfung von «Greenwashing» – Massnahmen zur Erhöhung der Transparenz auf Finanzprodukten beschlossen. Greenwashing findet statt, wenn Kundinnen und Kunden bezüglich nachhaltiger Eigenschaften von Finanzprodukten getäuscht oder irregeführt werden.

### Transparenz bei finanzieller Klima-berichterstattung

Das Green FinTech Netzwerk soll sich in den kommenden Monaten auf Arbeiten konzentrieren, die den Zugang zu Nachhaltigkeitsdaten für Schweizer Green FinTechs verbessern. Weitere Ziele sind die Förderung der Gründung von Green FinTechs in der Schweiz, die Vereinfachung des Zugangs zu möglichen Kunden sowie die Erhöhung des Angebots an Risikokapital in der Schweiz.

Die Schweiz soll sich auch in ihrem internationalen Engagement aktiv als Green FinTech Hub positionieren. So arbeitet sie derzeit an einer möglichen Kooperation mit Singapur, um das *Singapore FinTech Festival* in die Schweiz zu holen, wobei einer der thematischen Schwerpunkte auf Green Finance gelegt werden soll. Auch wurde das Thema an der Building Bridges Week im November 2021 in Genf prominent platziert.

### Massnahme

#### **11 Bestrebungen, ein führender Green FinTech Hub zu werden, weiter unterstützen**

Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, Green FinTech als Thema in internationalen Gremien und Initiativen zu Sustainable Finance aktiv einzubringen und den Dialog mit den relevanten nationalen und internationalen Akteuren zu suchen.

*Dabei sollen insbesondere Transparenz und Datenverfügbarkeit in diesem Bereich gefördert werden. Relevante Gremien sind bspw. die G20 Sustainable Finance Working Group und die International Platform on Sustainable Finance.*

*Das EFD/SIF informiert den Bundesrat regelmässig bezüglich nationaler und internationaler Arbeiten im Bereich Green FinTech.*

## 2.12 Innovationspotenzial

### Schweiz international im Mittelfeld

Anders als der Schweizer Finanzplatz, der weltweit weiterhin eine Spitzenposition einnimmt, ist die Schweiz insgesamt als Hub für FinTechs bislang im Mittelfeld platziert.<sup>52</sup> Sie verfügt weder über eine nennenswerte Anzahl sogenannter «Unicorns», also FinTechs, welche mit über einer Milliarde USD bewertet werden, noch kann sie regelmässig erfolgreiche Börsengänge oder Firmenverkäufe vorweisen. Entsprechend ist die internationale Visibilität und Durchschlagskraft der Schweiz als FinTech Hub ausbaufähig. Als führender Innovationsstandort<sup>53</sup> und Finanzplatz ist dieser Umstand korrekturbedürftig.

### Zentrale Plattform fehlt

Zwar sind bereits diverse Akteure vorhanden, die sich der Lehre und Forschung (z.B. Swiss Finance Institute), der Start-up Förderung (z.B. F10, Kickstart Innovation, InnoSuisse), Anlaufstellen (z.B. Fintech-Desk FINMA), der Forschung und Entwicklung oder dem Knowledge-Sharing (z.B. BIS Innovation Hub) widmen. Diese haben allerdings jeweils nur ein eingeschränktes Tätigkeitsfeld (teilweise bedingt durch das gesetzliche Mandat der entsprechenden Institution, z.B. bei der FINMA) oder fokussieren auf bestimmte Sektoren und sind daher nicht optimal geeignet, um die für FinTech-Startups erforderliche Beratung zu leisten.

Insbesondere jedoch gibt es noch keine einheitliche Plattform für das Thema Innovation und Nutzung von Technologie auf dem Schweizer Finanzplatz,

<sup>52</sup> Dies zeigt sich in führenden Rankings, wie bspw. The Global Startup Ecosystem Report 2021 oder Global FinTech Index City Rankings Report.

<sup>53</sup> So belegt sie im *Global Innovation Index* seit 2013 jährlich den Spitzenrang. Siehe <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-indicator>.

	<p>welche als «one-stop-shop» die behördenseitige Information und Koordination sicherstellen könnte. Dies erschwert die Ansiedlung neuer FinTech-Firmen aus dem Ausland und auch die Koordination unter den bestehenden Marktteilnehmern in der Schweiz.</p>
<p><b>Interpretationsbedarf bei Regulierung und Pionierleistungen</b></p>	<p>Mit der Entwicklung und Anwendung neuartiger Geschäftsmodelle, die Spielraum für Interpretationen lassen, sind Startups und der Innovationsbereich allgemein auf Orientierungshilfe angewiesen. Hier könnte eine unabhängige Stelle der Branche helfen, bei der Entwicklung innovativer Finanzdienstleistungen Klarheit zu schaffen.</p>
	<p>Darüber hinaus gibt es Anwendungsfälle und Tätigkeitsbereiche, in denen die Entwicklung eines gemeinsamen Standards oder übergeordneter Projekte für alle Finanzmarktteilnehmer einen Mehrwert schaffen würde (z.B. Data Sharing, digitale Identität, Zertifizierung von Dienstleistern oder Produkten). Allerdings stellen die mit dem Thema verbundenen Kosten und Risiken eine Art First-Mover-Hürde dar.</p>
<p><b>Vernetzung über Sektoren hinweg</b></p>	<p>Wie in Kapitel 1.1 dargestellt, vollzieht sich der Wandel weg von klar abgegrenzten Sektoren hin zu übergreifenden Ökosystemen und entsprechenden Geschäftskonzepten immer stärker. So werden Finanzdienstleistungen zunehmend in andere, realwirtschaftliche Prozesse «eingebettet» (embedded finance), z.B. wenn die Zahlung in einem Geschäft nur noch automatisch im Hintergrund abläuft. Hier erscheint die Schaffung einer Möglichkeit zum weiteren Austausch und zur Zusammenarbeit sinnvoll.</p>
<p><b>Brücke zwischen empirischer Forschung und Praxis</b></p>	<p>Forschung &amp; Entwicklung führen zu neuen Technologien sowie Innovationen und fördern dadurch Wettbewerbsfähigkeit, Wohlstand und Beschäftigung. Die Schweiz ist im Bereich der Grundlagenforschung im Finanzbereich führend, wie sich bspw. an der grossen Anzahl an Publikationen in renommierten wissenschaftlichen Journalen zeigt.<sup>54</sup></p> <p>Während im Weiterbildungsangebot der Dialog und der Austausch zwischen Forschenden und Praktikern erfolgt,<sup>55</sup> fehlen in der tertiären Ausbildung etablierte und international bekannte Angebote, welche eine engere Verzahnung von Forschung (im Bereich Technik und Finanzen) und Praxis (Anwendung im Finanzmarktrecht) ermöglichen.</p>
<p><b>Einheitliche Inno- vationsplattform</b></p>	<p>Zusammengefasst wird in einem digitalisierten Finanzplatz neben der klassischen Rolle als Gesetzgeber auch eine Funktion als Katalysator wichtiger, also einer einheitlichen Plattform, die auf einen kooperativen Ansatz mit allen Stakeholders setzt. Dieser Ansatz wird auch von anderen Ländern und internationalen Organisationen in Form von «Labs», «Institutes» oder «Hubs» verfolgt.<sup>56</sup></p> <p>Eine solche einheitliche Plattform für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen etablierten Anbietern von Finanzdienstleistungen, Innovatoren, Wissenschaft, Regulierungs- und Aufsichtsbehörden könnte bspw. in Form eines «InnoLabs» einen wichtigen Beitrag zu einer besseren (stärker an die neusten Entwicklungen angepassten) Regulierung leisten und damit Innovation konkret fördern. Weiter könnte auch die Branche dabei unterstützt werden, übergeordnete Projekte zu entwickeln, für die ein behördenseitiger Akteur als Koordinator zielführend ist.</p> <p>Nach Konsultationen mit anderen zuständigen Behörden, Vertretern des Bildungswesens und des Privatsektors wird daher die Einrichtung einer solchen Plattform für Innovation im Finanzbereich vorgeschlagen.</p>
	<p>Mögliche Ziele einer solchen Plattform sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Schaffen einer einheitlichen behördenseitigen Anlaufstelle für Innovation auf dem Finanzplatz («One-Stop-Shop», «Hub-of-hubs»)</li> <li>- Überwinden von First-Mover Hürden durch ausgeweitete Koordination und Unterstützung der Branche bei übergeordneten Projekten</li> </ul>

<sup>54</sup> Allein 2021 wurden über 20 Beiträge in wesentlichen Wissenschaftsmagazinen publiziert. Siehe <https://www.sfi.ch/de/faculty/publications>.

<sup>55</sup> Siehe bspw. <https://industry.sfi.ch/en/sfi-master-classes>.

<sup>56</sup> Siehe u. a. FCA Innovation Hub oder LabCFTC.

- Minimieren von Rechtsunsicherheiten durch das Ausarbeiten von praxisnahen Leitfaden und Checklisten für Startups
- Nutzen von sektorenübergreifenden Synergien durch die Schaffung von Möglichkeiten zum Austausch für die Akteure aus unterschiedlichen Sektoren
- Stärkere Vernetzung von Grundlagenforschung und Anwendung in Wirtschaft, Technik und Innovation
- Schweiz als Top FinTech-Standort platzieren durch bessere Koordination der unterschiedlichen Akteure und Sammlung von Erfahrung auch auf Behördenseite

#### *Massnahme*

### **12 Innovationspotenzial der Finanzbranche durch Innovationsplattform langfristig stärken**

Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF in Zusammenarbeit mit den weiteren betroffenen Stellen sowie der Branche, dem Bundesrat einen Vorschlag mit konkretisierten Zielsetzungen und formeller Ausgestaltung einer Innovationsplattform für den Finanzbereich vorzulegen.

## Annex: Übersicht Handlungsfelder, Massnahmen und Fristen

### Massnahmen

### Fristen

	Massnahmen		Fristen
1 Neue Konstellationen und Akteure	Rechts- und Aufsichtsrahmen mit Bezug auf neue Konstellationen und Akteure prüfen	<p>Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, in Zusammenarbeit mit der FINMA und unter Einbezug der Branche, den bestehenden Rechts- und Aufsichtsrahmen mit Bezug auf die Rahmenbedingungen für neue Akteure und Dienstleistungsformen zu überprüfen.</p> <p><i>Namentlich sind mit Blick auf die Aufgliederung der Wertschöpfungskette der Rechts- und Aufsichtsrahmen (bspw. hinsichtlich Auslagerungen, Beizug Dritter, Dienstleisterketten etc.) dahingehend zu überprüfen, wie sie neue Möglichkeiten der Verteilung der Leistungserbringung erschliessen, Verantwortlichkeiten und Risiken regeln und Doppelspurigkeiten vermeiden.</i></p> <p><i>Zu prüfen ist zudem, ob mit Blick auf den Eintritt neuer Akteure der bestehende Aufsichtssperimeter auszudehnen ist oder Alternativen wie Selbstregulierungen und private Zertifizierungen unterstützt bzw. verbindlich erklärt werden sollen. Weiter ist abzuklären, ob bestehende Bewilligungskategorien und Anforderungen an Nebentätigkeiten differenzierter ausgestaltet werden müssen.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablierung Arbeitsgruppe (2022)</li> <li>- Überprüfung und ggf. Initiierung der Anpassung Rechts- und Aufsichtsrahmen (bis 2025)</li> </ul>
2 Open Finance	Open Finance fördern und ausweiten	<p>Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, weiterhin regelmässig den Handlungsbedarf zur Förderung und Ausweitung von Open Finance zu prüfen.</p> <p><i>Die Massnahmen können eine enge Zusammenarbeit mit der Branche, die Thematisierung neuer Inhalte oder Regulierungsvorschläge an den Bundesrat umfassen. Dabei soll ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt und in Ökosystemen gedacht werden. Ein solcher Ansatz bedeutet u.a. auch, dass der Zugang zu Finanzdaten nicht auf Finanzinstitute beschränkt ist – d.h., dass auch Akteure aus anderen Wirtschaftszweigen unter bestimmten Bedingungen Zugang erhalten können – und dass der Finanzsektor von der Öffnung von Schnittstellen in anderen Sektoren profitieren kann.</i></p> <p><i>Werden die Fortschritte u.a. auch mit Blick auf Kunden- und Anlegerinteressen als nicht zureichend erachtet, beauftragt der Bundesrat das EFD/SIF, ihm einen Vorschlag über mögliche Massnahmen zu unterbreiten, einschliesslich der Prüfung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Öffnung des Zugangs zu Daten über standardisierte Schnittstellen.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktiver Dialogpartner / Koordinator und Prüfung Handlungsbedarf (laufend)</li> <li>- Ggf. Vorschlag Massnahmen zur Anpassung der Rahmenbedingungen (bis 2025)</li> </ul>
3 RegTech und SupTech	Einsatz von RegTech und SupTech ermöglichen	<p>(1) Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, in Zusammenarbeit mit der FINMA und unter Einbezug der Branche mögliche Hindernisse für RegTech-Lösungen zu eruieren und Anpassungsbedarf zu prüfen.</p> <p><i>Dabei soll geprüft werden, ob und ggf. wie bei geplanten bzw. zu entwickelnden RegTech Lösungen gewährt werden kann, dass diese die Einhaltung von Anforderungen in der Praxis ermöglichen.</i></p> <p><i>Der Bundesrat erwartet zudem von den an der Ausarbeitung finanzmarktrechtlicher Vorgaben Beteiligten (Verwaltung und Betroffene) jeweils frühzeitig Überlegungen, inwiefern Aspekte einer Vorlage digital umgesetzt werden können. Dabei ist auf Hindernisse einer maschinellen Ausführbarkeit hinzuweisen (bspw. unterschiedliche Begriffsdefinitionen, prinzipienbasierte Regulierung).</i></p> <p>(2) Der Bundesrat begrüsst die laufende Weiterentwicklung der datenbasierten Aufsicht durch die FINMA und die Integration technologischer Entwicklungen sowie SupTech-Lösungen in ihre Tätigkeit.</p> <p><i>Das EFD/SIF prüft zudem mit der FINMA sowie der Bundeskanzlei die Verknüpfung von FINMA-Regularien mit der Bundesrechtsplattform.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablierung Arbeitsgruppe (2022)</li> <li>- Überprüfung und ggf. Initiierung der Anpassung Rechts- und Aufsichtsrahmen (bis 2025)</li> <li>- Digitale Umsetzbarkeit bei der Ausarbeitung finanzmarktrechtlicher Vorgaben berücksichtigen (laufend)</li> <li>- Aktiver Dialogpartner / Koordinator für eine datenbasierte Aufsicht (laufend)</li> </ul>

4 Cloud-Nutzung	Entwicklungen bei Cloud-Nutzung eng begleiten	<p>(1) Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, in Zusammenarbeit mit den weiteren betroffenen Stellen sowie der Branche, die Entwicklungen bei der Nutzung von Cloud-Diensten zu begleiten und allfälligen Handlungsbedarf zu prüfen.</p> <p><i>Dabei soll einerseits der Dialog mit regulierten Finanzinstituten, die Cloud-Dienste nutzen oder nutzen wollen, und den Cloud-Anbietern andererseits ausgebaut und die Rahmenbedingungen überprüft werden, namentlich hinsichtlich Rechtssicherheit, Effizienz, Finanzmarktstabilität (bspw. des Zugriffs auf die für Aufsichtszwecke relevanten Daten), des Datenschutzes (bspw. unbeabsichtigte Zugriffe Dritter) sowie der Abhängigkeit von Technologien und Anbietern.</i></p> <p>(2) Der Bundesrat begrüsst die vorausschauende und marktnahe Aufsichtspraxis der FINMA und den laufenden Austausch über die Entwicklungen unter den relevanten Akteuren</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktiver Dialogpartner / Koordinator und Prüfung Handlungsbedarf (laufend)</li> <li>- Ggf. Rechts- und Aufsichtsrahmen überprüfen (bis 2025)</li> </ul>
5 Cybersicherheit	Zusammenarbeit zu Cybersicherheit fortführen	Der Bundesrat beauftragt das EFD (NCSC), in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen (SIF, FINMA, SNB) laufend die Bedrohungslage und den Stand der Dinge in Sachen Cybersicherheit des Finanzplatzes zu prüfen und das Dispositiv zur Bekämpfung der Cyberkriminalität im Finanzbereich auszubauen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktiver Dialog und Prüfung Handlungsbedarf (laufend)</li> </ul>
6 Datennutzung	Datennutzung im Finanzsektor fördern	<p>Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, zusammen mit der Branche, dem EDÖB und der FINMA, die Herausforderungen der Datenschutzpraxis und der Aufsichtspraxis hinsichtlich der Datennutzung im Finanzbereich zu analysieren, den Handlungsbedarf zu prüfen und die Zusammenarbeit der Akteure zu fördern.</p> <p><i>Dies im Hinblick auf die Entwicklung eines differenzierteren Verständnisses des Schutzes und der Nutzung von Daten aus datenschutz- und finanzmarktrechtlicher Perspektive. Dabei soll auch thematisiert werden, wie Vertrauen und Kontrolle der Kunden bei der Datennutzung im Finanzbereich gestärkt und die breitere Datennutzung gefördert werden kann. Bei konkreten Projekten sollen Unklarheiten angegangen (bspw. bei der Anonymisierung von Personendaten) und dabei die Rechtsicherheit generell gestärkt werden.</i></p> <p><i>Sowohl der EDÖB wie auch die FINMA beteiligen sich an diesen Austausch und stellen unter Berücksichtigung ihrer gesetzlichen Aufgaben die notwendigen Ressourcen zur Verfügung.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktiver Dialog und Prüfung Handlungsbedarf (laufend)</li> <li>- Thema für den Finanzmarkt erschliessen (laufend)</li> </ul>
7 Gemeinschaftliche Datennutzung	Gemeinschaftliche Datennutzung auf dem Finanzplatz fördern	<p>Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, in Zusammenarbeit mit der Finanz- und finanznahen IKT-Branche sowie den betroffenen Stellen zu prüfen, wie die gemeinschaftliche Datennutzung auf dem Finanzplatz unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens und den Kundeninteressen gefördert werden kann.</p> <p><i>Dies beinhaltet die Identifikation konkreter Anwendungsfälle für die gemeinschaftliche Datennutzung, bspw. im Bereich der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung.</i></p> <p><i>Für diese Anwendungsfälle sollen Gremien gefördert werden, die Gouvernanz, Nutzungsregeln sowie technische Standards, Schnittstellen oder Plattformen für den Zugang zu Daten, den Datenaustausch und die Datennutzung erarbeiten. Die zuständigen Behörden unterstützen die Akteure bei der Klärung rechtlicher Fragestellungen und der Schaffung von Rechtssicherheit.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablierung Arbeitsgruppe und Prüfung möglicher Massnahmen (2022)</li> <li>- Förderung konkreter Anwendungsfälle (bis 2025)</li> </ul>
8 Grenzüberschreitender Datenfluss	Freien grenzüberschreitenden Datenfluss sichern	<p>Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, sich unter Einbezug der betroffenen Stellen und Akteure auf internationaler und bilateraler Ebene, im Finanzmarktbereich für die Sicherung eines freien grenzüberschreitenden Datenflusses, der die Schweizer datenschutz- und finanzmarktrechtlichen Anforderungen erfüllt, einzusetzen.</p> <p><i>Dabei sollen die Auswirkungen des grenzüberschreitenden Datenflusses auf den Finanzmarktzugang und die Finanzstabilität geprüft und zwischenstaatliche Fragen geklärt werden.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktiver Dialogpartner / Koordinator (laufend)</li> </ul>

9 Künstliche Intelligenz	Einsatz künstlicher Intelligenz im Finanzbereich begleiten	<p>Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, unter Einbezug der weiteren betroffenen Stellen eine Auslegeordnung zu rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich KI-Anwendungen, welche für den Finanzbereich relevant sind, zu erstellen.</p> <p><i>Ziel der Auslegeordnung ist es, erstens, einen Überblick über relevante rechtliche Rahmenbedingungen zu bieten. Zweitens sollen durch die offene und proaktive Herangehensweise das Innovationspotenzial aufgezeigt und Missbrauchs- und sonstige Risiken konsequent reduziert werden. Drittens soll auch möglicher konkreter rechtlicher/regulatorischer Handlungsbedarf und Bedarf an Normierung und Standards aufgezeigt werden.</i></p> <p><i>Zudem soll zum Einsatz von künstlicher Intelligenz im Finanzbereich die Themenführerschaft und eine aktive Aussenkommunikation aufgebaut werden, um Innovation im Inland zu fördern und Innovationsaktivitäten aus dem Ausland anzuziehen.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstellung Auslegeordnung (2022)</li> <li>- Aktiver Dialogpartner / Koordinator und Thema für den Finanzmarkt erschliessen (laufend)</li> </ul>
10 Distributed Ledger Technology	Innovative und verantwortungsvolle Nutzung von DLT im Finanzbereich ermöglichen	<p>Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, in Zusammenarbeit mit der Branche den Einsatz von DLT im Finanzbereich zu stärken und in Zusammenarbeit mit der FINMA den Rechtsrahmen kontinuierlich auf regulatorische Anpassungen hin zu prüfen.</p> <p><i>Dabei soll zu DLT im Finanzbereich die Themenführerschaft und eine aktive Aussenkommunikation ausgebaut werden, um Innovation im Inland zu fördern und Innovationsaktivitäten aus dem Ausland anzuziehen.</i></p> <p><i>Im Bereich des Kollektivanlagengesetzes prüft das EFD/SIF in Zusammenarbeit mit der FINMA und der Branche, welche Hürden für die Nutzung der Distributed Ledger-Technologie und der Blockchain-Technologie noch bestehen und arbeitet ggf. eine Vorlage aus, welche diese beseitigt.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktiver Dialogpartner / Koordinator und Thema für den Finanzmarkt erschliessen (laufend)</li> <li>- ggf. Initiierung der Anpassung Rechts- und Aufsichtsrahmen (bis 2025)</li> </ul>
11 Green Fintech	Bestrebungen, ein führender Green FinTech Hub zu werden, weiter unterstützen	<p>Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF, Green FinTech als Thema in internationalen Gremien und Initiativen zu Sustainable Finance aktiv einzubringen und den Dialog mit den relevanten nationalen und internationalen Akteuren zu suchen.</p> <p><i>Dabei soll insbesondere Transparenz und Datenverfügbarkeit in diesem Bereich gefördert werden. Relevante Gremien sind bspw. die G20 Sustainable Finance Working Group und die International Platform on Sustainable Finance.</i></p> <p><i>Das EFD/SIF informiert den Bundesrat regelmässig bezüglich nationaler und internationaler Arbeiten im Bereich Green FinTech.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktiver Dialogpartner / Koordinator (laufend)</li> </ul>
12 Innovationspotenzial	Innovationspotenzial der Finanzbranche durch Innovationsplattform langfristig stärken	<p>Der Bundesrat beauftragt das EFD/SIF in Zusammenarbeit mit den weiteren betroffenen Stellen sowie der Branche, dem Bundesrat einen Vorschlag mit konkretisierten Zielsetzungen und formeller Ausgestaltung einer Innovationsplattform für den Finanzbereich vorzulegen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausarbeitung Vorschlag (2022)</li> </ul>