

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen SIF
rechtsdienst@sif.admin.ch

Bern, 4. Mai 2017 sgv-Sc

Vernehmlassungsantwort
Änderung des Bankengesetzes und der Bankenverordnung (Fintech)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300 000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Die vorgeschlagenen Änderungen wären materiell ein gangbarer Weg, um mit dem Wandel der Tätigkeiten bestehender und neuer Finanzintermediäre umzugehen. Dennoch lehnt der sgv diese Vorlage ab. Ihre Einbettung in den Materialien ist mangelhaft. Das angewendete Denkmodell ist nicht in der Lage, den technologischen Wandel zu adressieren; es ist ferner geeignet, Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen und es ist inkonsistent. Darüber hinaus ist die Regulierungsfolgenabschätzung der Vorlage fehlerhaft. Der sgv könnte den vorgeschlagenen Änderungen im Bankengesetz und in der Bankenverordnung zustimmen, wenn folgende Aspekte der Vernehmlassungsmaterialien integral korrigiert werden:

1. Fintech ist eine digital-affine Art des Wirtschaftens und keine Branche

Der erläuternde Bericht gibt selber zu, «Fintech» sei heterogen. Statt die logische Folgerung zu ziehen, «Fintech» instrumentell zu definieren, wird versucht, einen Institutionenbegriff zu kreieren. Das führt in der Folge zu sehr granularen Definitionen, die teils Technologien – Blockchain – teils Tätigkeiten – Analyse – teils Geschäftsmodelle – Vermögensverwaltung – und teils Schnittmengen aus diesen – Crowd... – aufgreifen. Diese Definitionen erfolgen nach rein extensionalen Kriterien und lassen keine insionale Logik erkennen. Damit wird ein ungenügendes Verständnis von «Fintech» zum Ausdruck gebracht. Aus diesem fehlerhaften Denkmodell folgt eine schlicht falsche Definition des Fintech als Branche.

Die logisch konsistente und in der Praxis umsetzbare Definition ist dabei einfach: Fintech ist eine IT-affine Art des Wirtschaftens im Finanzsektor. Damit erübrigen sich einerseits unnötige Differenzierungen und andererseits die staatliche Festlegung dessen, was als Fintech zählt oder nicht. Diese instrumentelle Definition hat vor allem den dreifachen Vorteil, dass sie akteursneutral, innovationsneutral und technologieneutral ist.

2. Regulierungen – auch ihre Vereinfachungen – dürfen nicht zu Industriepolitik führen

Wenn der Bundesrat nun voranschreiten soll «Innovative, aufstrebende, IT-affine Unternehmen...» (S.2) von ihrem Gegenteil zu unterscheiden, dann ist das reine Industriepolitik. Sie ist mit den Grundsätzen der Wirtschaftsfreiheit und Wettbewerbsneutralität der Regulierung nicht zu vereinbaren. Zudem: Diese Differenzierung ist schlicht unmöglich. Ob ein Unternehmen innovativ ist, kann nur im Markt getestet werden. Alternativ könnte der Bundesrat wohl versuchen, diese Auswahl zu treffen; doch dafür müsste er mindestens seine Kriterien bekannt geben. Diese fehlen in den begleitenden Materialien gänzlich. Vollends unmöglich – sogar für den Bundesrat – ist, zu sagen, welches Unternehmen aufstrebend ist und welches nicht. Dies ergibt sich schon aus der begriffsnotwendigen Zukunftsgerichtetheit des Terminus «aufstrebend». Nicht einmal im Rahmen einer Industriepolitik liesse sich sagen, welches Unternehmen aufstrebend ist – höchstens jenes, das sein soll.

Mit den einleitenden Worten des Berichtes wird deutlich: Die Vorlage fokussiert auf in den Markt neu eintretende Unternehmen. Selbstverständlich sollen diese von günstigen Rahmenbedingungen und niedrigen – bestenfalls keinen – Markteintrittsbarrieren profitieren. Doch auch bestehende Anbieter, welche zunehmend digitale Komponenten in ihr Geschäftsmodell integrieren oder vielleicht ihr gesamtes Geschäftsmodell digital ausrichten, bedienen sich des Fintechs (hier zeigt sich nochmals die analytische Schärfe und praktische Anwendbarkeit der instrumentellen Definition). Auch diese Unternehmen sollen in den Genuss von den vorgeschlagenen Vereinfachungen kommen. Dazu sollen auch künftige Unternehmen und Geschäftsmodellen von günstigen Rahmenbedingungen profitieren. Denn es ist nicht möglich zu erkennen, wohin sich Fintech-Anwendungen entwickeln werden. Die vorliegende Vorlage nimmt heute vorhandene Modelle und macht sie zum einzigen Typus des «Fintech», ohne Rücksicht auf die Ergebnisoffenheit der technologischen Entwicklung zu nehmen.

Wenn bestehende Regulierungen abgebaut und vereinfacht werden, dann sollen sie möglichst breit abgebaut und vereinfacht werden. Keinesfalls darf es zu einer Diskriminierung – auch nicht zu einer positiven Diskriminierung – von einzelnen Unternehmen oder wie auch immer konstruierten «Branchen» kommen.

3. Drei Prinzipien: Akteursneutralität, Innovationsneutralität, Technologieneutralität

Damit «Fintech-Regulierung» nicht in Industriepolitik und Protektionismus ausartet, muss sie stets drei Prinzipien einhalten. Sie muss akteursneutral sein. Unternehmen, die sich des Fintechs bedienen, sollen Zugang zu den vorgeschlagenen Vereinfachungen haben. Es darf dabei keine Rolle spielen, ob diese Firmen gross oder klein, neu oder bestehend, Vermögensverwalter oder Bitcoin-Händler unter anderem sind: Sobald sie eine der Tätigkeiten verrichten, die in den Bereich der vorgeschlagenen Vereinfachungen kommen, soll die von ihnen mit diesen Tätigkeiten betraute Unternehmenseinheit an den Vereinfachungen teilhaben.

Innovationsneutralität besagt, dass der Bundesrat nicht definieren soll, was als innovativ gilt und was nicht. In den entsprechenden Regulierungen soll der Bundesrat lediglich jene Tätigkeiten bezeichnen, die er entlasten will. Ob sie innovativ sind oder nicht, darf nicht qualifiziert werden. Ebenso soll der Bundesrat unterlassen, Technologie-spezifische Regulierung zu erlassen. Zum Beispiel müssen Unternehmen, die alternative Währungen jenseits von Kryptowährungen anbieten, genauso in den Genuss von Vereinfachungen kommen.

Mit diesen drei Prinzipien wird die Regulierung flexibler. In einem sich wandelnden Umfeld ist diese Flexibilität notwendig. Denn von allen Institutionen sind normative Institutionen – vor allem die staatliche Verwaltung und das Recht – jene, die am langsamsten auf den Wandel – in diesem Fall auf die Digitalisierung – reagieren (können).

4. Arbitragepotential reduzieren: Wo Arbitrage festgestellt wird, muss weiter dereguliert werden

Wo auch immer vereinzelte regulatorische Eingriffe stattfinden, entsteht Arbitragepotential. Das gilt auch für Vereinfachungen. Arbitrage ist jedoch besonders schädlich, weil sie den Markt und den Wettbewerb verzerrt. Die vorgeschlagenen Änderungen dürfen nicht zu regulatorischer Arbitrage führen. Die folgende Regel vermag zwar das Arbitragepotential nicht zu senken, doch sie gibt vor, wie vorzugehen ist, wenn Arbitrage festgestellt wird: Wo Arbitrage entsteht, muss konsequent dereguliert werden.

5. Weitere Bemerkungen zum Bericht und zur Regulierungsfolgenabschätzung

- Neben den oben aufgezählten Mängeln in Denkmodell und Logik ist der erläuternde Bericht inkonsistent. Einerseits wird gesagt, Singapur sei in Sachen «Fintech» führend; im Rechtsvergleich wird Singapur andererseits übergangen. Überhaupt: Es wird nirgends aufgezeigt, was die Schweiz vom vermeintlichen Klassenbesten Singapur lernen könnte. Stattdessen wird viel Wert auf den Vergleich mit der EU gelegt, welche in Sachen «Fintech» schlechter abschneidet als die Schweiz. Die Frage ist demzufolge naheliegend: Warum orientiert sich die vorgeschlagene Gesetzesänderung am Schlechteren? Oder geht es etwa darum, zu identifizieren, worauf sich die Schweiz auf gar keinen Fall abstützen darf? In diesem Falle müssten die EU E-Geld-Richtlinie, die PSD II der EU und das ESA-Diskussionspapier zu «Robo Advisory» als besonders abschreckende Beispiele bewertet werden.
- Der sgv verlangt einen absoluten Ausschluss von einer personellen Aufstockung der Finma wegen den vorgeschlagenen Änderungen.
- In der Regulierungsfolgenabschätzung werden Kosten- und Nutzenaspekte der Regulierungskosten vermischt. Die Schätzung der Regulierungskosten schätzt nur Kosten; und zwar brutto. Eine Relativierung der Kosten um einen allfälligen – und im Übrigen nur individuell-subjektiv beurteilbaren – Nutzen ist falsch. Schon diese Vermischung alleine zeugt von einer unsorgfältigen und tendenziösen Beurteilung der Vorlage. Das alleine ist schon Grund genug, die Vorlage abzulehnen.
- In dieser fehlerhaften Einschätzung wird ebenfalls unterlassen, auf die Verhältnismässigkeit des staatlichen Eingriffs einzugehen. Der Abschnitt 2 ist dabei besonders fehlerhaft.
- Der sgv verlangt eine Korrektur der Materialien, mit der die Verhältnismässigkeit des staatlichen Handelns – in Abwägung verschiedener Alternativen – und die Regulierungskosten als brutto «Preisschild» dargestellt werden.
- Der sgv verlangt eine separate Behandlung dieser Vorlage. Sie darf nicht mit den aktuellen Vorlagen «Fidleg / Finig» vermengt werden.
- Zuletzt weist der sgv auch auf die Stellungnahmen des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken und des Verbands Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute. Ihre Anliegen werden vom sgv geteilt und der sgv unterstützt ihre Anträge.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Henrique Schneider
stv. Direktor