

Referat Business Club Zurich, Zunfthaus Saffran, Zürich 10. September 2015

Mark Branson
Direktor

--- Es gilt das gesprochene Wort ---

Technologischer Wandel und Innovation in der Finanzindustrie

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich freue mich sehr, heute als Gastredner beim Business Club Zürich zu sein. Ich habe ein Thema gewählt, das angesichts des Dekors aus dem 18. Jahrhundert, das uns umgibt, etwas fehl am Platz anmuten mag: technologischer Wandel und Innovation in der Finanzindustrie. Solche Themen werden eher in einem „Impact Hub“, einem „Innovation Park“, oder einem „Incubator“ besprochen, weniger in einem Zunfthaus.

Es gibt jedoch gute Gründe für die Wahl des heutigen Themas: Erstens ist *Financial Technology* – kurz FinTech – in aller Munde. Zweitens sind Sie davon alle potenziell betroffen – wenn nicht als Finanzdienstleister, so doch zumindest als Kunde. Und drittens setzen wir uns als Aufsichtsbehörde mit dem technologischen Wandel in der Finanzindustrie auseinander.

Die FINMA ist sehr an einem innovativen und wettbewerbsfähigen Schweizer Finanzplatz interessiert. Wir erachten Innovation als wichtigen Treiber der Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Finanzindustrie, in den weitaus mehr Energie gesteckt werden sollte als in aufwendige Rückzugsgefechte für aussterbende Geschäftsmodelle.

Ein aktuelles Beispiel, wie wir uns mit dem Technologiewandel beschäftigen, war die Revision der Geldwäschereiverordnung-FINMA. Wir haben in die neue Verordnung explizit Bestimmungen für digitale Geschäftsfelder aufgenommen. So ist es möglich, Kunden online zu authentifizieren. Für digitale Zahlungsmethoden haben wir besondere Schwellenwerte definiert, unterhalb derer eine formelle Identifizierung der Kunden nicht notwendig ist. Über dieses konkrete Beispiel hinaus überprüfen wir gegenwärtig systematisch alle FINMA-Verordnungen und -Rundschreiben – dies mit dem Ziel, die Regulierung technologie- und geschäftsmodellneutral auszugestalten. Was bedeutet das? Wir wollen die gleichen Voraussetzungen für alle Marktteilnehmer schaffen, ob etablierter Finanzdienstleister oder Start-up-Unternehmen.

Wo es neue Möglichkeiten und Chancen gibt, entstehen auch neue Risiken. Das primäre Ziel der FINMA ist der Schutz der Gläubiger, Anleger und Versicherten sowie der Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Daher setzen wir uns auch intensiv mit den neuen Risiken auseinander, die als Folge des technologischen Wandels auftreten. Wir behalten zwei Aspekte besonders im Auge: die Gefahren von sogenannten Cyberangriffen und die Risiken aufgrund des zunehmenden Outsourcings.

Dazu am Schluss meines Referats mehr. Beginnen möchte ich mit einem kurzen Exkurs zu den Facetten des technologischen Wandels. In einem zweiten Teil beleuchte ich die Rolle von Regulierung und Aufsicht im Umgang mit diesem Wandel sowie die Position der FINMA.

Der technologische Wandel

AAA: Diese Abkürzung ist heute vor allem als Bonitätskennzahl bekannt. Wird man in zehn Jahren damit die grössten und erfolgreichsten Finanzinstitute zusammenfassen? Apple, Alibaba und Amazon? Ich weiss es nicht. Angesichts des Hypes um FinTech und Digitalisierung ist dies aber zumindest vorstellbar.

Kaum ein Tag vergeht, an dem nicht ein etablierter Finanzdienstleister öffentlichkeitswirksam den digitalen Siegeszug ankündigt und gleich auch darauf aufspringen möchte. Start-up-Unternehmen organisieren fleissig Podien. Wettbewerbe und Preise schiessen wie Pilze aus dem Boden. Innovation Labs entstehen und Jungunternehmer gründen Verbände. Man wähnt sich in Amerikas Mittlerem Westen in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Goldgräberstimmung überall.

Klar ist: Die technologische Innovation und allgemein die rasante Technologisierung unseres Alltags haben das Potenzial, die Finanzindustrie zu verändern. Ob am Ende aber Bill Gates mit seinem Spruch „Banking is essential, banks are not“ Recht behalten wird, bleibt abzuwarten. Den Siegeszug der digitalen Finanzindustrie zu verkünden, wäre wohl verfrüht.

Oder erinnert sich noch jemand von Ihnen an die Bank *You* der Bank Vontobel oder an *Julius Bär Net*, oder an *UBS e-services*? All diese Projekte hätten im Sommer 2001 durchstarten sollen. Sie erraten, was kommt: Daraus wurde nichts. Stattdessen gab es Verluste und peinliche Rohrkrepiere.

Dies führt mich zu folgendem Befund: Wir sind nicht mehr im Dotcom-Hype, sondern im FinTech-Hype. Genauso wenig, wie Anfang der 2000er Jahre klar war, welche aufstrebende Internetfirma als Gewinner aus der Dotcom-Manie hervorgehen wird, ist heute voraussehbar, welche Geschäftsmodelle sich durchsetzen werden. Digitale Modelle konkurrieren teilweise mit bestehenden Geschäftsmodellen. Viel beachtet sind beispielsweise individualisierte, algorithmenbasierte Anlagestrategien. Die Marktführer kommen aus den USA. Ein Unternehmen verwaltet bereits nach etwas mehr als drei Jahren gegen 2,5 Milliarden Dollar. Auch in der Schweiz versuchen sowohl Banken als auch Start-ups, diesen Markt zu erschliessen. Ein ganz anderes neues Geschäftsfeld ist das Crowdfunding. Statt der Bank tritt die Menge als Kreditgeber auf. Rekrutiert werden die einzelnen Kreditgeber in der Regel über das Internet. Dies scheint besonders dann interessant, wenn der Zugang zu traditionellen Krediten eingeschränkt ist.

Aus meiner Sicht ist eines klar: Marktkräfte und Kundenbedürfnisse müssen über Erfolg oder Misserfolg dieser Geschäftsmodelle entscheiden, nicht die regulatorischen Rahmenbedingungen. Letztlich fällt der Kunde den Entscheid, ob sich die erhoffte Bonanza auch wirklich als solche erweist. Der Staat sollte zurückhaltend sein. Es ist nicht an ihm, Gewinner und Verlierer im Wettbewerb des Marktes zu bestimmen.

Rolle von Regulierung und Aufsicht im digitalen Zeitalter

Lassen Sie mich kurz einige Gedanken zur Rolle des Staates in den Finanzmärkten erläutern. Es ist unbestritten, dass der Staat im Finanzmarkt eine Rolle zu spielen hat. Zu verbreitet sind Marktversagen, systemische Risiken und – wie in der jüngsten Vergangenheit nur zu häufig erlebt – bewusstes Fehlverhalten. Die Hand des Staates hat im Finanzmarkt seine Berechtigung.

Dieser Befund ist aber kein Freipass für staatliche Interventionen. Der Staat kann ebenfalls falsche Anreize setzen und im schlimmsten Fall Krisen verursachen. Der staatliche Eingriff, die Regulierung, muss daher intelligent ausgestaltet sein. Ich gebe zu, dies ist nicht immer einfach.

Ich habe in den letzten Jahren eine globale Tendenz zum staatlichen Mikromanagement festgestellt. Manche staatlichen Akteure möchten jede Situation bis ins kleinste Detail regeln, Zentralbanken dominieren die Finanzmärkte, explizite und implizite Staatsgarantien verursachen Verzerrungen, Regulierung verfolgt auch protektionistische Ziele. Ich bin sicher: Wenn wir im Saal eine Umfrage machen, wünschen sich nur wenige eine solche Welt, aber wir leben in einer solchen Welt.

Im Kontext des heutigen Referats verdient besonders das Risiko protektionistischer Regulierung Beachtung. Es besteht nämlich die Gefahr, dass mit staatlichen Regeln Märkte abgeschottet werden, um bestehende Akteure vor neuer Konkurrenz zu schützen. Dies beeinträchtigt automatisch die Innovationskraft. Diese Entwicklung ist nicht überraschend: Bestehende Akteure haben ein Interesse daran, die Regulierung so auszugestalten, dass sie neue Anbieter vom Markt fernhält. Entsprechend nutzen sie auch ihren Einfluss. Start-up-Unternehmen dagegen haben es schwierig, sich Gehör zu verschaffen.

Die FINMA setzt sich für einen nachhaltig erfolgreichen Schweizer Finanzplatz ein. Deshalb möchten wir nicht nur den Erfolg der heute dominanten Akteure sichern, sondern vielmehr regulatorische Hürden abbauen, um Raum für Innovationen zu schaffen.

Ausgestaltung der aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen

Meiner Meinung nach gilt es, die Rahmenbedingungen nach folgenden Grundsätzen zu beurteilen:

Der erste Grundsatz gebietet, dass das Aufsichtsrecht technologischen Entwicklungen neutral gegenübersteht und sie weder aktiv fördert noch behindert. Die Regulierung soll einen fairen Wettbewerb zwischen allen Akteuren ermöglichen – sei dies analog versus digital, bestehende Ideen versus neue Geschäftsmodelle, Schweizer Anbieter versus ausländische Konkurrenz. Nicht gerechtfertigte Schranken für neue Dienstleister und Angebote sollten daher abgebaut werden.

Zweitens gilt es zu berücksichtigen, dass der in der Schweiz vorherrschende Ansatz der prinzipienbasierten Regulierung für die Entwicklung digitaler Geschäftsfelder tendenziell gut geeignet ist. Prinzipienbasierte Regulierung ist – bezogen auf ihre konkrete Anwendung – unabhängiger als regelbasierte Regulierung. Ob ein analoger oder digitaler Kanal gewählt wird, spielt keine Rolle, solange das eigentliche Prinzip der Regulierung gewahrt bleibt. Prinzipienbasierte Regulierung ermöglicht so Raum für innovative Geschäftsideen. Ein starres Regelkorsett, das bis in den Einzelfall detaillierte Vorgaben macht, kann sich nicht so leicht neuen Gegebenheiten anpassen.

Und drittens muss vermieden werden, dass aufsichtsrechtliche Lücken im Bereich des Kunden- und Systemschutzes entstehen. Mehr noch: Es müssen Lücken geschlossen werden, die infolge des tech-

nologischen Wandels neu auftreten. Wo Interessen des Anleger- oder Systemschutzes einen Anpassung der regulatorischen Bestimmungen erforderlich machen, muss gehandelt werden. Legitime Schutzbedürfnisse bestehen auch in der digitalen Welt.

Ich bin mir bewusst, dass diese Postulate sich teilweise widersprechen. Klar ist jedoch auch: Der digitale Wandel stellt bei Weitem nicht nur das Aufsichtsrecht vor Herausforderungen. Es gilt, das Recht allgemein an eine digitale Geschäftswelt anzupassen. Dies betrifft beispielsweise steuerliche Aspekte oder die Grundregeln des Geschäftsverkehrs im Obligationenrecht. Ein selektiver Fokus auf das Aufsichtsrecht mag naheliegend sein, wird der Herausforderung aber nicht gerecht.

Position der FINMA

Als Aufsichtsbehörde obliegt uns in erster Linie die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen. Wir sind aber sehr an der Weiterentwicklung der Regulierung für eine digitale Welt interessiert. Lassen Sie es mich noch einmal wiederholen: Die FINMA erachtet Innovation als wichtigen Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes.

Insofern haben wir uns zum Ziel gesetzt, diese Innovation zu unterstützen. Einerseits erreichen wir dies, indem wir unsere eigenen Regeln konsequent technologieneutral ausgestalten. Andererseits machen wir uns auch Gedanken zu möglichen Änderungen im übergeordneten Recht.

Zum ersten Punkt: Wie bereits erwähnt haben wir bei der Revision der Geldwäschereiverordnung-FINMA Anfang 2015 gezielt eine Reihe von Erleichterungen verankert, um dieses Regelwerk fit zu machen für das digitale Zeitalter. Wie angesprochen haben wir Regeln zur Online-Authentifizierung eingeführt. Gleichzeitig haben wir Raum für eine mögliche Online-Identifikation geschaffen. Wir sind im Kontakt mit Anbietern von Produkten, die eine Identifizierung per Videoübertragung ermöglichen. Auch das wird kommen. Es gilt aber noch zu überlegen, unter welchen Bedingungen genau.

Weiter haben wir für Zahlungen von kleinen Beträgen gewisse Erleichterungen bei den Sorgfaltspflichten vorgesehen. So können neu beispielsweise Zahlungsmittel zum bargeldlosen Bezahlen von Waren und Dienstleistungen an Händler in der Schweiz bis zu 5000 Franken pro Monat und 25'000 Franken pro Jahr ohne formelle Identifizierung des Kunden angeboten werden. Davon profitieren vor allem digitale Anbieter.

Unsere Regeln sollen neutral gegenüber technologischen Entwicklungen und Geschäftsmodellen sein. Wir wollen nicht zu jenen gehören, die Hürden für Wettbewerb und Innovation errichten oder bestehen lassen. In diesem Sinne haben wir ein Projekt zur Modernisierung der Finanzmarktregulierung gestartet. Wir wollen wissen, welche Vorschriften innovationshemmend wirken. Wir sehen – Stand heute – in einigen Bereichen unserer eigenen Regulierung Potenzial bei formellen Erfordernissen. So können Hemmnisse wegfallen, indem vermehrt elektronische Identifikationen und Verträge anerkannt werden. Für echte Verbesserungen im Sinne der technologischen Innovation dürften aber in vielen Fällen Anpassungen auf Gesetzesstufe notwendig werden.

Der Handlungsspielraum der FINMA ist auf die nachgelagerte Regulierung beschränkt. Die gesetzlichen Vorschriften werden nicht von der Aufsichtsbehörde erlassen. Gestatten Sie mir trotzdem, laut zu denken.

FinTech-Unternehmen, die in der Schweiz gewerbsmässig tätig sind, fallen praktisch immer in den Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes oder des Bankengesetzes. Heute muss nach Bankenverordnung ab der Entgegennahme von 20 Publikumsseinlagen eine Banklizenz beantragt werden. Dies gilt sowohl für Zahlungsdienstleister als auch für Crowdfunding-Plattformen und Anbieter im Bereich virtueller Währungen. Während die Bewilligungsanforderungen im Bereich Geldwäscherei meines Erachtens auch für Start-ups sinnvoll und erfüllbar sind, ist das Einholen der erforderlichen Bankbewilligung für diese Unternehmen in den allermeisten Fällen zunächst zu teuer.

Ich plädiere daher dafür, ernsthaft über eine neue Bewilligungskategorie nachzudenken, die tiefere Anforderungen stellt als gegenwärtig im Bankengesetz verankert. Eine erleichterte Bewilligungserteilung muss aber an zwei Bedingungen geknüpft sein. Erstens muss es sich um kleinere Volumen handeln. Hier bin ich mir bewusst, dass die Schwellen nicht einfach zu definieren sind. Zweitens darf das Institut keine Fristentransformation durchführen. Es darf mit kurzfristigen Einlagen also keine langfristigen Kredite vergeben. Aufgrund dieser Einschränkung entfallen sowohl Liquiditätsrisiken als auch Zinsänderungsrisiken. Die finanziellen Risiken für Kunden sind viel kleiner als bei einer traditionellen Bank. Eigentlich ist ein Institut ohne Fristentransformation keine Bank im klassischen Sinn. Und wer kein Bankgeschäft betreibt, braucht konsequenterweise auch nicht das Schutzniveau einer Bank. Eine neue Bewilligungskategorie für einfache Geldinstitute würde eine hohe Hürde für den digitalen Finanzplatz abbauen.

Neue Geschäfte, neue Risiken

Neben einer Menge Chancen birgt der technologische Wandel auch Risiken. Als Aufsichtsbehörde setzen wir uns zwangsläufig damit auseinander. Risikobewusstsein gehört zu unserer DNA. Zwei Risiken möchte ich zum Schluss meiner Ausführungen noch erwähnen.

Erstens die Zunahme von sogenannten Cyberrisiken: Eine Studie von Lloyds beziffert die jährlichen Kosten von Cyberangriffen für die Gesamtwirtschaft auf 400 Milliarden Dollar. Immer wieder erreichen uns spektakuläre Nachrichten, sei es der Diebstahl von amerikanischen Steuerdaten oder die Lahmlegung der IT des deutschen Parlaments. Der Finanzsektor ist eine beliebte Zielscheibe von Hackern: Cyberangriffe auf Finanzinstitute ereignen sich dreimal häufiger als auf andere Unternehmen.

„The internet was built on trust, not on security“. Diese Aussage stammt von einem ehemaligen Sicherheitsberater von Barack Obama. Treffender könnte man es nicht formulieren. Die Verbreitung von digitalen Angeboten führt zu höheren Risiken für die Finanzindustrie. Das Hauptrisiko ist eine flächendeckende Nicht-Verfügbarkeit von systemrelevanten Funktionen wegen Cyberattacken. Im schlimmsten Fall könnten professionelle Cyberattacken zu Liquiditäts- und Solvenzproblemen führen.

Die FINMA setzt sich aufgrund dieser Gefahren seit geraumer Zeit mit den Problemstellungen von Cyberrisiken auseinander. Wir verschaffen uns einen Überblick darüber, welche Teile der Wertschöpfungskette besonders verwundbar sind. Weiter erarbeiten wir ein Konzept, wie wir externe Probeangriffe zur Überprüfung der Abwehrdispositive unserer Beaufsichtigten einsetzen können. Zudem verlangen wir von den Akteuren eine Selbstbeurteilung ihrer Abwehrfähigkeit. Nicht zuletzt haben wir dieses Jahr gezielte Zusatzprüfungen zum Thema IT-Sicherheit durchgeführt.

Der zweite Bereich, in dem sich neuen Risiken bilden, betrifft das Outsourcing. Es ist heute durchaus üblich, dass Finanzinstitute eine breite Palette von IT-Dienstleistungen an externe Anbieter vergeben.

Die Wertschöpfungskette wird aufgebrochen, wichtige Funktionen werden ausgelagert. Aus betrieblicher Sicht ist dies sinnvoll. Das Risiko ist jedoch ein lückenhaftes Aufsichtssystem. Wie wird der Zugriff auf ausgelagerte Dienste sichergestellt? Was geschieht im Krisenfall? Haben wir es mit einer neuen Form von Systemrelevanz zu tun, wenn ein marktbeherrschender Outsourcing-Dienstleister ausfällt?

Im Rahmen der Anpassungen unseres Rundschreibens „Outsourcing“ werden wir die Auswirkungen der erwähnten Fragestellungen berücksichtigen. Allgemein werden wir vermehrt ein Augenmerk auf die Kontrolle der Risiken von Outsourcing legen.

Schlusswort

Lassen Sie mich zum Schluss kommen: Der technologische Fortschritt birgt viel Potenzial für den Schweizer Finanzplatz. Die Regulierung sollte dabei den Wettbewerb der Ideen fördern, nicht behindern. Der Staat sollte sich darauf beschränken, technologieneutrale Rahmenbedingungen festzulegen. Die innovativen Ideen müssen von der Privatwirtschaft kommen. Es braucht dazu vor allem Pioniergeist sowie unternehmerisches Denken und Handeln.

Der Staat sollte die Rahmenbedingungen so setzen, dass der Finanzplatz stabil, innovativ und nachhaltig rentabel bleibt und mit korrektem Verhalten seine gesellschaftliche Verantwortung wahrnimmt. Wir bei der FINMA machen die Regulierung in unserem Kompetenzbereich fit für FinTech. Zudem versuchen wir, den übergeordneten Rechtsrahmen positiv zu beeinflussen. Eine innovative Finanzindustrie liegt in unserem Interesse.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.