

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Herr Michael Brügger
Laupenstrasse 27
3003 Bern

Per E-Mail an: regulation@finma.ch

31. Januar 2017

Stellungnahme zum FINMA-Rundschreiben 2017/xx «Outsourcing – Banken und Versicherer»

Sehr geehrter Herr Brügger

Im Dezember 2016 haben Sie uns eingeladen, zum neuen Rundschreiben «Outsourcing – Banken und Versicherer» (nachfolgend „Rundschreiben“) Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungs- äusserung nehmen wir gerne wahr. economiesuisse nimmt gestützt auf den Input der betroffenen Mit- glieder aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

- Es ist fraglich, ob die vorgesehene Regulierung auf Stufe Rundschreiben **mit weitreichenden Auswirkungen auf Unternehmen ausserhalb der Regulierungskompetenz der FINMA** auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht.
- Die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Ausgangslage für Banken und Versicherer sind unterschiedlich. Es bedarf entsprechend einer **Regulierung der Vorgaben für die Versicherungsbranche in einem separaten Rundschreiben «Outsourcing – Versicherer»**.
- Vor dem Hintergrund der **dynamischen technologischen Entwicklungen gerade in der Finanzbranche muss die FINMA im Rahmen ihrer Aufsicht** sicherstellen, dass Raum für innovative Geschäftsmodelle geschaffen wird. Dies erfordert es, systematisch **unnötige und wettbewerbsbehindernde Regulierungshürden abzubauen** und geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen.
- Insbesondere **die Regelung zu Auslagerungen ins Ausland ist zu einschränkend geraten**. Etliche der definierten Anforderungen können nicht in der geforderten Absolutheit nachgewiesen bzw. gewährleistet werden.

1. Zu einzelnen Punkten im Detail

1.1 Heikle Ausdehnung der Kompetenzen der FINMA

Wir stehen der Regulierungspraxis der FINMA-Rundschreiben grundsätzlich kritisch gegenüber. Es ist ordnungspolitisch fragwürdig, dass Rundschreiben losgelöst von einer institutionellen Kontrolle und damit insbesondere ohne parlamentarischen Einbezug erlassen werden können und gleichzeitig faktischen Gesetzescharakter mit einem erheblichen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit der regulierungsunterworfenen Banken und Versicherungen haben. Im vorliegenden Fall wird dies dadurch noch verschärft, dass das Rundschreiben unmittelbare Auswirkungen in andere Wirtschaftszweige zeitigt, insbesondere in die Technologiebranche. Eine institutionelle Kontrolle, im konkreten Fall durch eine gerichtliche Überprüfung, ist für diese „ausenstehenden“ Branchen nicht klar gewährleistet. Damit die erheblichen Zweifel ausgeräumt werden können, ob die FINMA ausreichend kompetent ist, solche weitgehenden regulatorischen Forderungen zu stellen, sind regulatorische Vorgaben mit unmittelbaren Auswirkung auf Dritte in einem Gesetz im formellen Sinne vorzunehmen. Wir gehen im Übrigen auch unter der aktuellen Praxis davon aus, dass die FINMA entsprechend Art. 46 Kartellgesetz auch die Wettbewerbskommission zu einer allfälligen Wettbewerbsbeeinflussung durch das Rundschreiben angehört hat.

1.2 Separates Rundschreiben für die Versicherer

Aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen und Ausgangslage für Banken und Versicherer haben die Vorgaben für den Versicherungssektor in einem separaten Rundschreiben «Outsourcing – Versicherer» reguliert zu werden. Damit können die Unterschiede zwischen den beiden Sektoren angemessen berücksichtigt werden und es wird eine konsistente Aufsicht versicherungsspezifischer Aspekte besser gewährleistet.

1.3 Technologieneutralität und Zukunftsbeständigkeit der Vorgaben

Durch Abweichungen vom Grundsatz der prinzipienbasierten Regulierung wird nicht sichergestellt, dass jedes Institut die Anforderungen entsprechend der Grösse, Komplexität, Struktur und des Risikoprofils seines konkreten Geschäftsmodells angemessen umsetzen kann.

Die FINMA muss ganz im Sinne der prinzipienbasierten Regulierung grösseren Wert auf das materielle Resultat der Regulierung legen und nicht die Details der Regulierung festlegen. Nur durch einen prinzipienbasierten Ansatz wird Raum für innovative Modelle geschaffen, welche durch den technologischen Fortschritt erforderlich werden. Andernfalls besteht das Risiko, dass die technologische Entwicklung die Regulierung überholt oder die Regulierung die Entwicklung in eine falsche Richtung drängt.

Dies zeigt sich im Rundschreiben exemplarisch an den Vorgaben zu Cloudlösungen. Diese sind wichtige Elemente einer zukunftsorientierten, flexiblen und kostenreduzierenden IT-Strategie, gerade auch im Finanzbereich. Banken und Versicherungen müssen in einem scharfen internationalen Wettbewerb den technischen Innovationsspielraum voll nutzen können.

Cloud Computing unterscheidet sich vom herkömmlichen Outsourcing in wichtigen Punkten. Nicht mehr der einzelne physische Server steht im Mittelpunkt. Bei Cloud-basierten Diensten handelt es sich in der Regel um stark skalierbare, geographisch weit verteilte Infrastrukturen, welche weitgehend automatisiert funktionieren und international standardisiert sind. Will man nicht die der Schweizer Regulierung unterworfenen Finanzdienstleister von den international gängigen Instrumenten im Zusammenhang mit Cloud-Lösungen ausgrenzen, müssen die Möglichkeiten und Besonderheiten des Cloud Computings berücksichtigt werden.

So kann ein Cloud Outsourcing nicht nach denselben Kriterien geprüft werden wie eine andere ausgelagerte Dienstleistung (z.B. Compliance). Statt eines jederzeitigen Prüf- und Einsichtsrechts muss auch hier auf das materielle Resultat abgestellt werden. Dass dies möglich ist, zeigt sich am Beispiel der

entsprechenden Vorgaben der Financial Conduct Authorities in der UK, welche keinen jederzeitigen Zugang zum Datacenter verlangen.

1.4 Keine über den Kernauftrag der FINMA hinausgehende Vorgaben zur Abwicklung von Banken
Eine der Kernaufgaben der FINMA ist die Abwicklung von Banken. Es ist jedoch klarzustellen, dass das Rundschreiben nicht die Abwicklungsfähigkeit als solches bezweckt. Das Rundschreiben kann nur den Erhalt der Abwicklungsfähigkeit im Rahmen des Outsourcings erhalten. Weitergehende Zielsetzungen (z.B. die Erstellung der Abwicklungsfähigkeit durch Auslagerung) wären vom Gesetz nicht abgedeckt: dieses sieht in diesem Bereich keine bestimmte Organisation vor und damit auch keine Ermächtigung, eine solche vorzuschreiben.

Es soll nicht in die Organisationskompetenz der einzelnen Unternehmen eingegriffen werden. Damit würden bestimmte Strukturen zementiert und es besteht das Risiko, dass die Innovation behindert wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Erich Herzog
Stv. Leiter Wettbewerb & Regulatorisches