

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 26. März 2014

### **401. Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastuktur (Vernehmlassung)**

Mit dem Erlass eines neuen Bundesgesetzes über die Finanzmarktinfrastuktur (FinfraG) soll eine einheitliche, an die Entwicklungen des Marktes und an internationale Vorgaben angepasste Regulierung der Finanzmarktinfrastrukturen sowie der Pflichten der Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer vorgenommen werden. Dadurch sollen die Stabilität und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz und damit auch des Bankenplatzes Zürich nachhaltig gestärkt werden.

Das FinfraG soll die Organisation und den Betrieb von Finanzmarktinfrastrukturen in ihrer Gesamtheit regeln. Die heute auf das Börsengesetz, das Bankengesetz und das Nationalbankgesetz verstreuten Bestimmungen sollen aufgehoben werden und es soll eine konsistente, an die veränderten Marktverhältnisse und die internationalen Standards angepasste Regulierung in einem einzigen Gesetz geschaffen werden, wobei die Regulierung der Börsen dabei im Grundsatz der bestehenden Regelung im Börsengesetz entsprechen soll. Insbesondere soll das geltende Prinzip der Selbstregulierung beibehalten werden, das sich in diesem Bereich bewährt hat. Der Begriff der börsenähnlichen Einrichtung soll durch die genauer definierten und besser abgrenzbaren Begriffe des multilateralen Handelssystems und des organisierten Handelssystems ersetzt werden. Im Börsengesetz verbleiben die Bestimmungen über den Effektenhändler im Sinn des Kundenhändlers.

Aufgrund ihres engen Sachzusammenhangs mit den Finanzmarktinfrastrukturen, namentlich mit den Handelsplätzen, sollen die Effektenhändlerkategorien des Emissions- und des Derivatehauses, des Eigenhändlers sowie des Market Makers aus dem Börsengesetz herausgelöst und ins FinfraG übergeführt werden. Dabei soll ihr eigener Bewilligungsstatus aufgegeben werden.

Mit dem FinfraG soll auch der Handel mit Derivaten einer Regelung unterstellt werden, die heutigen internationalen Standards entspricht. Der weitaus grösste Teil des schweizerischen Derivatehandels ist heute grenzüberschreitend und findet schwergewichtig mit der EU statt. Die vorgeschlagene Regulierung soll sich daher in erster Linie am europäischen Recht orientieren. Im Ergebnis sollen auch in der Schweiz künftig die drei zentralen Pflichten des Derivatehandels gelten: Abrechnungspflicht, Meldepflicht und Risikominderungspflicht. Was die Pflicht

anbetrifft, Derivatgeschäfte über einen Handelsplatz (Plattform) zu handeln, so enthält der Gesetzesentwurf die entsprechenden rechtlichen Grundlagen. Deren Inkraftsetzung soll aber erst erfolgen, wenn die Plattformhandelspflicht auch in den Partnerstaaten eingeführt ist.

Die geltenden Bestimmungen über die Offenlegung von Beteiligungen, über die öffentlichen Kaufangebote und über den Insiderhandel und die Marktmanipulation haben einen engen Sachzusammenhang mit den Handelsplätzen. Sie sollen daher aus dem Börsengesetz herausgelöst und grundsätzlich unverändert ins FinfraG übergeführt werden.

Schliesslich sollen mit der Vorlage die heute in den verschiedenen Finanzmarktgesetzen vorgesehenen Bestimmungen zur Amtshilfe durch eine einheitliche Regelung im Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMAG, SR 956.1) ersetzt werden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustelladresse: Rechtsdienst Generalsekretariat, Bernerhof, 3003 Bern):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 13. Dezember 2013, mit dem Sie uns den Entwurf zum Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastruktur (Finanzmarktinfrastrukturgesetz, FinfraG) und den erläuternden Bericht dazu zur Vernehmlassung unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Mit der Gesetzesvorlage werden die Stabilität und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz nachhaltig gestärkt. Die Anpassungen an internationale Standards, wie sie durch das FinfraG vorgenommen werden, sind zur Verbesserung der Stabilität des schweizerischen und des internationalen Finanzsystems unumgänglich. Die dabei vorgesehene Orientierung am europäischen Recht ist richtig, da eine zu grosse Differenz zur Regulierung der EU, der wichtigsten Handelspartnerin der Schweiz, auch die Gefahr einer Verschiebung von Risiken in die Schweiz nach sich ziehen würde. Dabei ist zu beachten, dass die Erlasse der EU zur Umsetzung der G-20-Verpflichtungen und für den Handel mit Derivaten sogenannte Drittstaatenregelungen enthalten. Gemäss diesen wird für den Marktzutritt von Finanzmarktinfrastrukturen aus der Schweiz eine mit der EU-Regulierung gleichwertige Regulierung und Aufsicht dieser Finanzmarktinfrastruktur in der Schweiz vorausgesetzt. Wird keine gleichwertige Regulierung geschaffen, besteht die Gefahr, dass Schweizer Finanzmarktinfrastrukturen ihre internationale Anbindung verlieren. Als Folge könnten Schweizer Finanzdienstleister, d. h. konkret die SIX

Swiss Exchange AG, die SIX x-clear AG und die SIX SIS AG, ihr Dienstleistungsangebot nicht mehr direkt in die EU erbringen, was zu einem kräftigen, wenn nicht ruinösen Rückgang der Geschäftstätigkeit führen würde (Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, S. 13). Mit der Vorlage kann somit der Marktzutritt für schweizerische Anbieter von Finanzmarktinfrastrukturen zur EU sichergestellt werden.

Durch die Abrechnungs-, Melde- und Risikominderungspflicht wird eine grössere Transparenz und Stabilität im Handel mit ausserbörslich gehandelten Derivaten (OTC-Derivate) geschaffen. Dadurch können die Risiken einzelner Marktteilnehmenden verringert und die Systemstabilität verbessert werden.

Auch die Übernahme der Marktverhaltensregeln und der Bestimmungen über das öffentliche Anbieten von Effekten auf dem Primärmarkt und über den Eigenhandel mit Effekten aus dem Börsengesetz ins FinfraG sowie die Schaffung einer einheitlichen Regelung der Amtshilfe im Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMAG, SR 956.1) erachten wir als sinnvoll.

Die vorgesehenen Strafbestimmungen (Art. 133–141 FinfraG) sind weitgehend identisch mit den geltenden Strafbestimmungen im Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG, SR 954.1). Die Strafbestimmungen des FinfraG haben für die kantonalen Strafverfolgungsbehörden keine Auswirkungen, da gemäss Art. 141 Abs. 1 FinfraG die Verfolgung und Beurteilung der Vergehens- und Verbrechenstatbestände nach Art. 133 FinfraG (Verletzung des Berufsgeheimnisses), Art. 139 FinfraG (Ausnützen von Insiderinformationen) und Art. 140 FinfraG (Kursmanipulationen) der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen sollen. Die Zuständigkeit zur Verfolgung und Beurteilung der übrigen Strafbestimmungen des FinfraG obliegt dem Eidgenössischen Finanzdepartement (Art. 50 Abs. 1 FINMAG).

Auswirkungen hat hingegen, dass gemäss FinfraG neu auch die Verfolgung und Beurteilung der Verletzung des Berufsgeheimnisses der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt sein sollen. Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage wird dies damit begründet, dass sich die Aufhebung der diesbezüglichen bisherigen kantonalen Strafverfolgungskompetenz rechtfertige, weil der Tatbestand der Verletzung des Berufsgeheimnisses typischerweise als Auffangtatbestand zum Insiderhandel infrage komme (S. 95). Dies ist nachvollziehbar und überzeugend. Mit dieser Kompetenzverschiebung können Doppelspurigkeiten und Handwechsel von Verfahren vermieden werden, zudem wird der Spezialisierungsgedanke nicht durchbrochen.

In Art. 141 Abs. 2 FinfraG wird (unter Übernahme der geltenden Regelung von Art. 44 BEHG) ausdrücklich festgehalten, dass die Übertragung der Zuständigkeit zur Verfolgung und Beurteilung der Handlungen nach Art. 139 FinfraG (Ausnützen von Insiderinformationen) und Art. 140 FinfraG (Kursmanipulation) auf die kantonalen Behörden ausgeschlossen sei. In Art. 141 Abs. 2 FinfraG hingegen nicht erwähnt wird Art. 133 FinfraG (Verletzung des Berufsgeheimnisses). Daraus kann geschlossen werden, dass eine Übertragung der Zuständigkeit zur Verfolgung und Beurteilung von Berufsgeheimnisverletzungen auf die kantonalen Behörden möglich sein soll. Um zeitraubende Handwechsel von Verfahren zu vermeiden, sollte auch die Übertragung von Verfahren wegen Verletzung des Berufsgeheimnisses an die kantonalen Behörden im FinfraG ausgeschlossen sein. Wir empfehlen daher folgende Formulierung in Art. 141 Abs. 2 FinfraG:

«Eine Übertragung der Zuständigkeit zur Verfolgung und Beurteilung der Handlungen nach den Artikeln 133, 139 und 140 auf die kantonalen Behörden ist ausgeschlossen.»

Im Übrigen halten wir die Gesetzesvorlage für sinnvoll, angemessen und zielführend. Insgesamt begrüssen wir die Vorlage.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Volkswirtschaftsdirektion und die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der stv. Staatsschreiber:

**Hösli**