

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. Juni 2019

592. Bundesgesetz zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 22. März 2019 hat das Eidgenössische Finanzdepartement das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register eröffnet. Beim vorgeschlagenen Bundesgesetz handelt es sich um einen Mantelerlass, mit dem gezielte Anpassungen in verschiedenen bestehenden Bundesgesetzen umgesetzt werden sollen.

Mit den Anpassungen sollen die Voraussetzungen weiter verbessert werden, damit sich die Schweiz als führender, innovativer und nachhaltiger Standort für Unternehmen im Bereich Distributed-Ledger-Technologie (DLT) weiterentwickeln kann. Die DLT und insbesondere die Blockchain-Technologie zählen zu den potenziell vielversprechenden Entwicklungen der Digitalisierung.

Im Wesentlichen geht es dabei um folgende Anpassungen:

- Um den Handel von Rechten mittels verteilter elektronischer Register auf eine sichere rechtliche Grundlage zu stellen, wird eine Anpassung des Wertpapierrechts vorgeschlagen.
- Die Aussonderung kryptobasierter Vermögenswerte im Fall eines Konkurses aus der Konkursmasse wird gesetzlich geklärt. Die bankinsolvenzrechtlichen Bestimmungen im Bankenrecht werden dabei mit den Anpassungen im allgemeinen Insolvenzrecht abgestimmt.
- Im Finanzmarktinfrastrukturrecht wird eine neue Bewilligungskategorie für DLT-Handelssysteme geschaffen. Damit soll ein angemessener und flexibler Rechtsrahmen für die aufgrund der technologischen Entwicklungen neu möglichen Formen von Finanzmarktinfrastrukturen geschaffen werden.
- Ergänzend soll über eine gezielte Anpassung des Finanzinstitutsgesetzes, das Anfang 2020 in Kraft treten wird, eine komplementäre Flexibilisierung für Wertpapierhäuser (heute: Effekthändler) erreicht werden.
- Mit Blick auf die Integrität und Reputation des Finanz- und Wirtschaftsstandorts Schweiz sollen die neu im Finanzmarktinfrastrukturrecht geschaffenen DLT-Handelssysteme dem Geldwäschereigesetz unterstellt werden.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an vernehmlassungen@sif.admin.ch):

Mit Schreiben vom 22. März 2019 haben Sie uns den Vorentwurf für ein Bundesgesetz zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

I. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen die Regelung dieses Rechtsbereichs und stimmen dem Vorentwurf weitgehend zu. Die Vorlage soll zu einem Abbau der regulatorischen Hürden bei sogenannten Distributed-Ledger-Technologien (DLT) wie der Blockchain-Technologie sowie zu mehr Rechtssicherheit führen, indem die festgestellten Rechtslücken geschlossen werden. Dies stärkt die Integrität und Reputation des Finanz- und Wirtschaftsstandorts Schweiz.

In Zürich hat sich in den letzten Jahren ein dynamischer und schnell wachsender Fintech- und DLT-Branchencluster entwickelt. Mit dem Trust Square an der Bahnhofstrasse, an dessen Aufbau die Volkswirtschaftsdirektion massgeblich beteiligt war, beheimatet Zürich den weltweit grössten Blockchain-Hub. Weiter können seit einigen Jahren zunehmend mehr Anwendungen im Finanzbereich beobachtet werden, die auf der Blockchain-Technologie beruhen.

Für den Kanton Zürich ist es wichtig, dass für Unternehmen im Bereich DLT und auch für alle anderen innovativen Unternehmen optimale Rahmenbedingungen geschaffen werden, um nachhaltig wettbewerbsfähig zu bleiben und die gute Reputation des Zürcher Finanzplatzes nicht zu gefährden.

Verbesserte Rahmenbedingungen für Anbieter von Finanzmarktinfrastrukturen können längerfristig zu höheren Steuererträgen führen, insbesondere in den Kantonen mit einem grossen Anteil innovativer Anbieter. Der Kanton Zürich weist gegenwärtig einen bedeutenden Anteil an Startups auf, die im Bereich der Finanzmarktinfrastruktur tätig sind (Fintech- und DLT-Unternehmen), und könnte dadurch mittel- bis langfristig von entsprechenden Steuereinnahmen profitieren.

Die Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register ist wichtig und geht mit dem Mantelerlass in die richtige Richtung. Als Standort für Unternehmen im Bereich der DLT befindet sich die Schweiz in einem ausgeprägten internationalen Wettbewerb. Um die Standortattraktivität der Schweiz in diesem Bereich zu erhalten und für die Zukunft weiterzuentwickeln, erachten wir eine möglichst rasche Umsetzung der Anpassungen als erforderlich.

Nachfolgend finden Sie unsere Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen.

2. Anforderungen an die DLT-Wertrechte

Als problematisch erachten wir die Umschreibung des sachlichen Anwendungsbereichs von Art. 973d ff. VE OR. Dieser wird einerseits durch den Systembegriff des «verteilten elektronischen Registers» bzw. «Distributed-Ledger-Technologie» umschrieben (Art. 973d Abs. 1 Ziff. 1 VE OR) und andererseits durch die detaillierten und weitreichenden Anforderungen nach Art. 973d Abs. 2 Ziff. 1–3 VE OR.

Da ein Wertrecht nur dann die Wirkungen nach Art. 973e ff. VE OR aufweist, wenn es in einem DLT-Register eingetragen ist, das den Anforderungen nach Art. 973d Abs. 1 Ziff. 1–3 VE OR genügt, ist dieser Regelungsansatz im Ergebnis zu restriktiv. Zudem würde er in der Praxis zu Unsicherheit darüber führen, ob ein Wertrecht ein DLT-Wertrecht ist oder nicht.

Das Wertrechtregister muss bestimmten minimalen Anforderungen genügen, damit es als Grundlage für die Schaffung von Wertrechten mit öffentlichem Glauben dienen kann. Diese Anforderungen sollten sich auf das beschränken, was zwingend notwendig ist, um die Funktion des Wertrechtregisters als Informationsträger für Wertrechte mit öffentlichem Glauben und Verfügungen über solche Wertrechte zu ermöglichen. Zu diesen Anforderungen gehören der Schutz von Registereinträgen vor einseitiger Veränderung durch die Parteien, insbesondere durch die Schuldnerin oder den Schuldner, und die Publizität der Zuordnung am Wertrecht zu einem bestimmten Subjekt oder die Belastung des Wertrechts mit einem beschränkten dinglichen Recht. Weitergehende funktionale bzw. systemimmanente Anforderungen an die Organisation des Wertrechtsregisters lassen sich damit aus einer wertpapier- bzw. sachenrechtlichen Sicht nicht begründen.

Weitere Anforderungen an ein Wertrechteregister wie z. B. Funktionsicherheit sind als Pflichten des Emittenten zu formulieren, deren Verletzung zur Haftung nach Art. 973h VE OR führt, deren Erfüllung aber nicht Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Art. 973e f. VE OR ist. Das heisst, die Anforderungen an einen Token sind von den Pflichten eines Emittenten klarer abzugrenzen. Verletzt ein Emittent seine Pflichten, führt dies zur Haftung des Emittenten. Dies hat aber nichts mit den Anforderungen an den eigentlichen Token zu tun.

Mit Bezug auf die vorgesehene Haftung der Emittenten von Forderungsrechten oder Aktien in Form von DLT-Wertrechten weisen wir darauf hin, dass diese derart weitreichend ist, dass fraglich ist, ob Emittenten tatsächlich Aktien in Form von DLT-Wertrechten schaffen werden. Insbesondere der Nachweis, dass das Register dem neusten Stand der Technik entsprach (Art. 973h VE OR in Verbindung mit Art. 973d VE OR), dürfte nur schwer zu erbringen sein, da keine allgemeinen Standards bestehen und die Entwicklungen in diesem Bereich noch im Fluss sind. Die rückblickende Beurteilung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht im Falle einer Streitigkeit birgt deshalb grosse Prozessrisiken. Die Klarstellung der technologischen Anforderungen durch die Verordnung des Bundesrates gemäss Art. 973d Abs. 3 VE OR erscheint uns deshalb unabdingbar zu sein.

3. Schuldbetreibungs- und Konkursrecht

Die konkursfeste Sammelverwahrung sollte für die kryptobasierten Vermögenswerte entgegen dem Vernehmlassungsentwurf auch in der Schweiz ermöglicht werden. Andernfalls wäre mit einem Ausweichen von Schweizer Kundinnen und Kunden auf ausländische Aufbewahrer zu rechnen, was nicht nur mit Rechtsunsicherheit für die Kundinnen und Kunden verbunden wäre, sondern auch mit einer schlechteren Greifbarkeit der verwahrten Vermögenswerte für Schweizer Behörden in einem Rechtsfall. Dies würde einen erheblichen Standortnachteil bedeuten.

4. Finanzmarktinfrastukturgesetz

Im Finanzmarktinfrastukturgesetz (SR 958.1) soll eine neue Börsenkategorie für sogenannte DLT-Handelssysteme geschaffen werden. Dies ist im Ansatz richtig und zu begrüßen. Die Finanzmarktbranche äussert jedoch die Befürchtung, dass die vorgeschlagene Regelung zu schwerfällig sei, um Innovationen zu ermöglichen. Wir beantragen deshalb, die Wirksamkeit dieser neuen Börsenkategorie und die entsprechenden Anforderungen drei Jahre nach Inkraftsetzung einer eingehenden Prüfung zu unterziehen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli