

Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen SIF
3003 Bern
Per Email: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 28. Juni 2019 sgv-Sc

**Vernehmlassungsantwort
Bundesgesetz zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter
elektronischer Register**

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99,8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. 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.

«Ledger technology» ist ein abstrakter Überbegriff für eine Vielzahl von Systemen zur Dokumentation von Transaktionen. Charakteristisch dabei ist, dass Transaktionen elektronisch nach vordefinierten Programmierregeln festgehalten werden. In der «distributed ledger technology» werden Transaktionen dezentral in isomorphen Transaktionslisten verzeichnet. In der «central / centralized ledger technology» werden die Transaktionen zentral verzeichnet. Die «open ledger technology» ist flexibler hinsichtlich der verzeichnis-führenden Akteure. Die abstrakten Regeln bleiben zwar bei allen Typen in etwa erhalten, doch sie differenzieren sich kontinuierlich aus. Davon unabhängig und ganz generell: «ledger technologies» unterliegen einer grossen Dynamik und einer schnellen Fortentwicklung. Die Zukunft dieser Technologie ist – wie so oft – nicht abzusehen.

Das gemeinsame Merkmal der «ledger technologies» ist: Sie ermöglichen die gemeinsame Datenverwaltung durch Akteure, die sich gegenseitig weder zu kennen noch zu vertrauen brauchen, und stellen damit Transparenz und Datenintegrität sicher. Dies kann potenziell in den unterschiedlichsten Anwendungsfeldern für eine Vielzahl von Aufgabenstellungen von Nutzen sein. Besonders im Finanzsektor erlebt die Schweizer Wirtschaft derzeit ein enormes Wachstum an innovativen Fintech- und Blockchain-Unternehmen. Dieses Wachstum kann sich auf andere Branchen übertragen.

Gerade wegen des hohen Wachstumspotenzials und wegen der Schaffung eines neuen Differenzierungsfaktors für die Schweizer Wirtschaft fordert der sgv unternehmerischen Freiraum für die Anwendung von «ledger technologies». Die Schweizer Wirtschaftsfreiheit sieht ausdrücklich vor, dass alles, was weder verboten noch reguliert (vorbehalten) ist, frei umzusetzen ist. Damit ist es an sich nicht notwendig, eine Rechtsanpassung für «ledger technologies» einzuführen.

Es ist jedoch möglich, im Rahmen eines Mantelgesetzes bestehende Hürden für die Anwendung von «ledger technologies» aufzuheben. Der nun unterbreitete Entwurf muss dafür in vielem noch präzisiert werden:

- Eine technische Auseinandersetzung mit den «ledger technologies» fehlt in den erläuternden Materialien. Zwar bauen sie auf einen zuvor publizierten Bericht des Bundesrates auf. Allerdings kann die Zersplitterung der Materialien später zu Problemen in der Anwendung und der Auslegung führen. Zudem ist der Bericht des Bundesrates, auf den in den Materialien referenziert wird, gerade aus der Sicht der ökonomischen Theorie unbefriedigend. Er geht auf technische und juristische Wirkungsweisen und Einordnungen (einiger) «ledger technologies» ein, doch er stellt keine Bemühungen an, die ökonomischen Wirkungsweisen jener Technologien einzuordnen. Dieses Manko setzt sich im vorliegenden Entwurf fort.
- Daraus entsteht ein erstes wichtiges Problem: Die Vorlage verletzt die Technologieneutralität. Zwar möchte die Vorlage den Entwicklungen in der «ledger technology» gerecht werden, schränkt sie aber von Anfang an auf die «distributed ledger technology» ein. Um dem selbstdeklarierten Ziel des Mantelerlasses gerecht zu werden und technologieneutral zu sein, müsste die Vorlage allen «ledger technologies», auch der «central / centralized ledger technology» und der «open ledger technology» offenstehen und über DLT/Blockchain hinaus auch künftige Technologien erfassen.
- Die mangelnde Berücksichtigung der ökonomischen Eigenheiten der «ledger technologies» führt zu einem zweiten Problem: Ihre falsche rechtliche Einstufung. Die Vorlage konzipiert Tokens in Analogie zum Wertpapierrecht als Wertrecht. Aus der Perspektive der ökonomischen Theorie sind einige oder viele Tokens jedoch den Sachen viel ähnlicher. Einige oder viele Tokens sind in Aspekten wie Rivalität, Verfügbarkeit, Übertragung und Bewertung Sachen-gleich. Der sgv schlägt daher vor, zusätzlich zum unterbreiteten Vorschlag, Tokens im Rahmen des Wertrechts, sie auch im Rahmen des Sachenrechts zu behandeln.
- In der konkreten Ausgestaltung der Vorlage fordert der sgv, dass die Anforderungen an die zivilrechtlich gültige Schaffung dieser Wert- oder Sachenrechte abschliessend und ohne Berücksichtigung ihres eventuellen Verwendungszwecks auf Gesetzesstufe geregelt werden. Der sgv lehnt Normendelegationen an Verordnungen oder an den Bundesrat ab. Ganz generell darf der Verwendungszweck einer «ledger technology» unter keinen Umständen eine Rolle für seine zivilrechtliche Schaffung spielen.
- Bei der Schaffung einer Bewilligungskategorie für sogenannte «DLT-Handelssysteme» im Finanzmarktinfrastrukturgesetz setzt der sgv auf Freiwilligkeit und Differenzierung. Es ist zwar richtig, dass sowohl regulierte Finanzmarktakteure und auch Privatkundinnen und -kunden Dienstleistungen in den Bereichen Handel, Abrechnung, Abwicklung und Verwahrung mit DLT-basierten bzw. «ledger technologies»-basierten Vermögenswerten anbieten können sollen, doch eine verpflichtende Bewilligung ist unnötig und schädlich. Stattdessen ist eine optionale Bewilligung vorzusehen. Wer ein «ledger-technology»-basiertes Handelssystem anbieten will, soll frei die Wahl haben, ob es sich um ein frei-wirtschaftliches oder um ein reguliertes handeln soll. Entsprechend sind im Bereich der Bewilligungen / freiwilligen Regulierungen differenzierte, abgestufte Verfahren einzuführen, so dass auch kleinere Systeme freiwillig angemeldet werden können. Es ist nochmals festzuhalten: Für den sgv bedürfen «DLT-Handelssysteme» weder einer Bewilligung noch einer Eintragungs- oder Meldepflicht.
- Der sgv begrüsst die vorgeschlagenen Regeln im Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, d.h. die Aussonderung von «ledger technologies»-basierten Vermögenswerte im Fall eines Konkurses. Allerdings ist die Einschränkung dieser Aussonderungsmöglichkeit auf einzelne Unterklassen von Vermögenswerten nicht zielführend, weil sie die Handhabung in einem Konkursfall unnötig verkomplizieren würde. Zudem ist nicht immer eine klare Qualifikation eines Tokens als Zahlungstoken möglich. Es sollten deshalb aller verwahrte Token im Konkursfall gleichbehandelt werden.
- Schliesslich soll es künftig möglich sein, auch für den Betrieb eines organisierten Handelssystems eine Bewilligung als Wertpapierhaus zu erhalten. Das begrüsst der sgv, sofern es freiwillig bleibt.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor sgV, Nationalrat



Henrique Schneider
stellvertretender Direktor