



19.074

**Anpassung des Bundesrechts
an Entwicklungen der Technik
verteilter elektronischer Register.
Bundesgesetz****Adaptation du droit fédéral
aux développements de la technologie
des registres électroniques
distribués. Loi fédérale***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.06.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.09.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 25.09.20 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 25.09.20 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Levrat Christian (S, FR), pour la commission: Je m'en veux énormément de tuer d'emblée tout suspense dans l'examen de ce projet de loi: votre commission a traité un projet qui a été adopté à l'unanimité par le Conseil national en première lecture, et vous recommande d'accepter celui-ci, à l'unanimité et sans aucune modification, dans la version adoptée par le Conseil national.

Il serait pourtant erroné de conclure de cette introduction que le projet est de peu d'importance, et qu'il s'agit d'un objet que nous pouvons liquider en passant. C'est, au contraire, un projet assez important – un projet avec lequel la Suisse fait oeuvre de pionnière, dans un secteur qui évolue très rapidement. Je vais donc m'y arrêter un instant.

Vous vous doutez probablement que, avec un titre comme "Adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués", il est nécessaire, dans un premier temps, de rappeler quelques concepts de nature technique. Cette technologie des registres distribués et la blockchain désignent, en fait, des technologies. La technologie des registres distribués permet une gestion commune de données, en particulier une comptabilité commune avec des participants qui ne se connaissent pas ou qui ne se font pas confiance mutuellement. Il s'agit, pour l'essentiel, d'un système de gestion commune de données, fondé sur des registres distribués. La blockchain est l'une des formes possibles de stockage des données dans un tel système. Dans une blockchain, les opérations – par exemple des transactions – sont regroupées dans un bloc, puis le bloc est lui-même rattaché au dernier bloc constitué, de manière à former une chaîne. Cela permet de sauvegarder des opérations et des données, sans qu'elles puissent être modifiées ultérieurement.

Un des cas d'application de cette blockchain constitue les cryptomonnaies. La technologie des registres distribués permet un transfert électronique direct de valeurs entre les participants du réseau, sans qu'il soit nécessaire de faire intervenir une instance centrale chargée de la gestion des comptes.

Selon la configuration, les unités de valeur représentées sur la technologie des registres distribués sont donc appelées cryptomonnaies, et la plus connue d'entre elles est le bitcoin. Les cryptomonnaies n'ont pas toujours d'émetteur défini. Il existe différentes formes de cryptomonnaies; les "stablecoins" – dont vous avez peut-être entendu parler en lien avec la Libra, la monnaie que Facebook entend créer – sont

AB 2020 S 731 / BO 2020 E 731

considérés généralement eux aussi comme des cryptomonnaies.

Le projet de loi dont nous débattons vise à apporter des ajustements sélectifs à dix lois fédérales. Il ne s'agit donc pas d'une loi qui réglerait pour elle-même l'ensemble des technologies des registres distribués, mais d'une modification de dix textes légaux existants, à commencer par le droit des obligations, le droit international privé et le droit des titres intermédiés. L'accent est mis là sur les aspects juridiques liés aux papiers-valeurs





et sur les nouveaux droits-valeurs inscrits aux articles 973d et suivants du code des obligations. Les cryptomonnaies telles que le bitcoin ne nécessitent par contre pas de disposition de droit civil correspondante.

Le deuxième bloc constitue le droit de l'insolvabilité – donc le droit des poursuites pour dettes et faillite et le droit bancaire sur l'insolvabilité –, avec une perspective de protection des clients: tous les cryptoactifs, y compris les cryptomonnaies, sont concernés.

Dans le troisième bloc, qui porte sur le droit des marchés financiers, l'accent est essentiellement mis sur les nouveaux droits-valeurs inscrits. Ceux-ci doivent constituer la base des valeurs mobilières couvertes par le droit des marchés financiers. En revanche, les modifications dans le domaine de l'obligation d'autorisation du droit bancaire en vue de la protection des clients concerne tous les cryptoactifs, y compris les cryptomonnaies. Ces dispositions sont liées et suivent assez logiquement les modifications dans le droit de la poursuite pour dettes et faillite.

Notre commission a traité cet objet lors de deux séances successives, et elle s'est penchée en particulier sur quatre questions. La première relève du for: quels tribunaux sont compétents pour traiter d'affaires liées à cette technologie des registres électroniques? Quel droit est applicable? La commission est arrivée à la conclusion qu'il n'y avait pas de modification fondamentale dans les règles du for et que la loi sur le droit international privé, en l'occurrence la Convention de Lugano, pouvait s'appliquer sans restriction.

Elle a ensuite traité des questions liées au blanchiment. Vous savez qu'un débat d'une certaine importance est actuellement mené sur les risques d'utilisation de cryptomonnaies dans le blanchiment d'argent. D'ailleurs, ceci est en lien avec l'objet suivant que nous allons traiter dans ce conseil. Le Gafi s'est évidemment particulièrement intéressé aux cryptoactifs en juin 2019. Il a publié une nouvelle directive sur le traitement des monnaies virtuelles. Il a retenu pour l'essentiel que, à partir d'un certain seuil, les transactions doivent être accompagnées d'informations d'identification – noms, numéros de compte –, de manière similaire au système ordinaire suisse pour les virements bancaires. Cette règle oblige les prestataires correspondants à échanger des informations sur leurs clients lors du transfert de cryptomonnaies. La Suisse est en conformité avec ce standard. La Finma a du reste annoncé, en août 2019, que les règles de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme s'appliquent également à la blockchain. Il n'y a donc pas lieu de modifier les règles actuelles sur le blanchiment pour répondre aux questions posées par la généralisation des cryptomonnaies.

Troisièmement, nous avons traité de la question de la consommation d'énergie. Vous savez que le bitcoin, en particulier, mais les cryptomonnaies de manière générale, sont accusées d'entraîner une consommation d'énergie inefficace. La commission est arrivée à la conclusion que c'était partiellement le cas, et elle espère que des progrès technologiques permettront à l'avenir d'optimiser la puissance de calcul et de réduire la consommation d'électricité, donc le coût énergétique des cryptomonnaies.

Enfin, la commission s'est informée des conséquences de la blockchain sur la politique monétaire, notamment de l'état d'avancement du projet Libra de Facebook.

Le Conseil national a apporté en tout et pour tout deux modifications au projet du Conseil fédéral. La première porte sur la restitution des données en cas de faillite; la seconde sur l'affiliation à un organe de médiation pour les fournisseurs de prestations destinées à des clients institutionnels ou professionnels. L'autre conseil a supprimé l'obligation d'affiliation.

Je voudrais faire une appréciation parce que le projet de loi est technique. C'est un projet qui n'est pas contesté, mais qui place la Suisse à l'avant-garde sur le plan législatif dans le domaine des cryptomonnaies et de la "fintech" en général. En choisissant de ne pas créer une loi sur la technologie des registres électroniques distribués mais plutôt de modifier des textes légaux en vigueur, le Conseil fédéral nous propose un projet qui allie flexibilité et sécurité, et qui nous permet surtout d'intégrer ces technologies dans notre ordre juridique ordinaire. Alors, bien sûr, nous n'en sommes probablement qu'au début d'un processus qui nous conduira, au fil de l'évolution technologique, à modifier d'autres textes légaux pour répondre aux défis posés par la blockchain. Mais le moyen choisi permet de réagir avec la flexibilité nécessaire à l'évolution technologique.

Le projet de loi qui nous est proposé n'est pas limité à la technologie de la blockchain. Il se veut neutre sur le plan technologique, de manière à laisser l'initiative aux acteurs privés du domaine et à se borner à fixer le cadre légal nécessaire à leurs activités. Là aussi, la commission considère qu'il s'agit d'une approche novatrice, mais certainement efficace et pragmatique, pour permettre le développement de ces technologies et faire en sorte que la Suisse, qui est un des sites les plus réputés en matière de technologie des registres distribués, puisse conserver cet avantage comparatif.

Voilà ce qu'il y avait, à mon sens, à dire en introduction sur ce projet de loi. S'agissant de la discussion par article, je n'ai aucune remarque à faire, tant il est vrai que la commission soutient in extenso le projet tel qu'il a été approuvé par le Conseil national.



Maurer Ueli, Bundesrat: Wir legen Ihnen ein Mantelgesetz vor, das dann in diesem Mantel zehn Bundesgesetze ändert. Ich glaube, hier setzen wir als Schweiz den wichtigsten Grundsatz. Wir machen ja in diesem Gesetz Anpassungen an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register. Wir leben im Zeitalter der Digitalisierung, um auch diesen Begriff zu brauchen. Das heisst: Verschiedene Geschäftsabläufe, die wir heute noch kennen, die mit Papier bewältigt werden und auf Papier sichtbar sind, werden in Zukunft und schon heute immer mehr elektronisch in solchen Registern abgelegt. Es gibt hier eigentlich zwei Möglichkeiten, um darauf zu antworten. Man könnte ein Technologiegesetz machen und die Technik vorschreiben, mit der das in Zukunft passieren soll. Das hat beispielsweise Liechtenstein gemacht. Wir haben einen anderen Weg gewählt. Wir sagen, wie das in unseren Gesetzen eingebaut wird, und verzichten darauf, eine Technologie in einem Gesetz festzuschreiben, die in einem stetigen Wandel ist. Diese Haltung der Schweiz hat international sehr grosses Aufsehen erregt, weil wir eigentlich weltweit das erste Land sind, das den Weg wählt, Geschäftsabläufe, auch wenn sie elektronisch erfolgen, in bestehende Gesetze einzubauen. Wir legen damit eigentlich den Weg fest, um dies auch längerfristig so einzubinden und einzubetten.

Das ist eigentlich der grundlegende Entscheid, den wir mit verschiedenen Experten erarbeitet haben und der auch in der Vernehmlassung auf grosses Interesse stiess. Wir gehen davon aus, dass die Elektronik, die Digitalisierung weiter voranschreitet, und wir geben den Rechtsrahmen vor, wie wir das bewältigen wollen, ohne in die Technik einzugreifen. Das ist der Kern dieser Vorlage mit diesen zehn Bundesgesetzen.

Um was geht es im Wesentlichen? Zu den Kernbereichen der Vorlage zählt die Anpassung des Wertpapierrechtes, damit der Handel von Rechten über ebendiese elektronischen Register, wenn er denn elektronisch erfolgt, eine sichere rechtliche Grundlage hat. Dann geht es um die Aussonderung kryptobasierter Vermögenswerte. Einer der Begriffe, die am meisten gebraucht werden, sind Bitcoins, aber es gibt sehr viele andere Kryptowährungen und -vermögenswerte. Hier geht es darum, den Anlegerschutz im Falle eines Konkurses festzulegen, d. h., wie das ausgesondert werden kann und wie das weiter behandelt wird. Zudem geht es um eine neue Bewilligungskategorie für diese Handelssysteme im Finanzmarktinfrastrukturrecht, damit ein flexibler Rechtsrahmen für neue Formen von Finanzmarktinfrastrukturen geschaffen wird.

AB 2020 S 732 / BO 2020 E 732

Das ist der Kern: Wir regeln in diesen Gesetzen die Abläufe, die mit einer anderen Technologie erfolgen.

In der Vernehmlassung stiess die Vorlage insgesamt auf praktisch kompakte Zustimmung bei Kantonen, Verbänden und interessierten Kreisen. Die Stellungnahmen in der Vernehmlassung stützten sich auf einige Punkte, die wir weitgehend berücksichtigen konnten. Daher ist die Vorlage im Moment auch völlig oppositionslos unterwegs. Sie haben es gesehen: Der Nationalrat hat zu null zugestimmt, und auch in Ihrer Kommission haben wir uns nach gründlicher Diskussion einiger Punkte entsprechend gefunden.

Die Vorlage hat eigentlich zum Ziel, Rechtssicherheit zu schaffen. Digitalisierung und elektronische Register sind eine Realität, und die Branche ruft nach Rechtssicherheit. Man will wissen, wie das Spielfeld, wenn man dem so sagen kann, abgesteckt ist, was möglich ist und was nicht. Es ist für einmal nicht so, dass der Bund von sich aus sehr aktiv wird, sondern wir versuchen, die Anforderungen der Branche zu regeln, damit die Spielregeln klar sind. Die Schweiz ist in diesem Bereich heute praktisch das erste Land weltweit, welches das regelt. Dass wir diese Rechtssicherheit schaffen, führt auch dazu, dass wir sehr viele dieser Geschäftstätigkeiten und damit eben auch die Innovation der Technik, die dahintersteht, in die Schweiz holen. Das ist also ein erster Bereich, Rechtssicherheit schaffen: Wie kann das ablaufen? Was darf man machen, und was darf man nicht machen?

Ein zweiter wichtiger Aspekt ist der Schutz der Anleger. Anleger, die sich im Kryptobereich, in diesen neuen elektronischen Registern, bewegen, brauchen den gleichen Schutz, wie sie ihn sonst auch haben. Es gab ja diese Fälle in den Medien, wo kryptobasierte Währungen plötzlich nicht mehr vorhanden waren. Wie soll der Anleger geschützt werden, insbesondere auch im Konkursrecht? Dafür braucht es eine neue Regelung. Der Anlegerschutz wird so auch auf diesen Bereich ausgedehnt.

Dann geht es auch darum, die Integrität des Finanzplatzes zu sichern. Man schaut ja immer besonders auf die Schweiz, auch bei neuen Technologien. Die Integrität des Finanzplatzes, seine Glaubwürdigkeit, ist sehr wichtig. Mit dieser Gesetzgebung schaffen wir Transparenz in diesen Abläufen. Wir legen fest, wie das gehandhabt werden kann, auch in Bezug auf das Geldwäschereigesetz. Das ist alles entsprechend integriert. Die Schweiz und der Schweizer Finanzplatz gewinnen damit mit Sicherheit auch an Ansehen, an Integrität, weil wir praktisch als Erste weltweit diesen Bereich ganz klar und transparent regeln.

Letztlich fördern wir, und auch das ist ein wichtiges Signal, mit dieser Gesetzgebung die Schweiz als innovativen Standort. Innovative Techniken werden sofort angewendet. Hier haben wir es geschafft, relativ rasch zu handeln. Wir leiden ja oft darunter, dass wir zwar das innovativste Land der Welt sind, dass es aber bis zur



konkreten Anwendung, bis wir etwas dann auch umsetzen, in der Regel etwas länger geht. Hier gehören wir weltweit zu den Ersten, die das umsetzen.

Die Bedeutung dieses Gesetzes ist gerade in dieser Covid-Zeit noch einmal grösser geworden. Rechtssicherheit zu schaffen, der Innovation einen Rahmen zu geben, mit dieser Gesetzgebung Innovation auch anzuziehen und zu fördern, ist ganz entscheidend. Wir werden in den nächsten Jahren einen weiteren Umbruch auf dem ganzen Finanzplatz und im Finanzbereich erleben. Traditionelle Geschäftsabläufe werden schon heute immer mehr durch neue Technologien bestimmt. Wenn der Schweizer Finanzplatz auch in Zukunft weltweit eine Rolle spielen will, was wir wollen, dann müssen wir uns mit diesen neuen Technologien bewegen. Neue Technologien erfordern eben diesen rechtlichen Rahmen, in dem man sich dann entsprechend bewegt.

Mit dieser Vorlage sind wir insgesamt auf Kurs. Wir werden bei den Ersten sein; das findet weltweit Beachtung und gibt diesem Bereich wieder Auftrieb. Die Gesetzgebung wird auch angewendet werden; man wartet darauf, dass wir sie in Kraft setzen.

Ich werde auf die einzelnen Gesetze ebenfalls nicht im Detail eingehen. Sie sind vor allem technischer Natur. Ich sage es noch einmal: Wir regeln nicht die Technologie, sondern wir regeln den Rechtsrahmen für elektronische Prozesse, wie diese gehandhabt werden. Wir stärken den Anlegerschutz auch in diesem Bereich und schaffen einen Anlegerschutz in verschiedenen Bereichen. Entsprechend wird das Wertpapierrecht angepasst, damit auch dort Rechtssicherheit besteht; das Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz wird ergänzt; im Finanzmarktinfrastukturgesetz werden die Infrastrukturen des Finanzmarktes festgelegt, damit auch dort dieser Handlungsspielraum besteht und man neue Modelle aufnehmen kann.

Die Vorlage kommt etwas technisch daher. Es ist auch weitgehend ein technisches Gesetz, wenn wir in zehn Bundesgesetzen Änderungen vornehmen. Die Änderungen verfolgen alle das gleiche Ziel. Wir haben damit eine moderne Gesetzgebung und geben vor allem eine Richtung vor, die fortschrittlich ist. Sie ist fortschrittlich, weil wir nicht versuchen, eine Technologie zu regeln, wo es fast im Monatsrhythmus Anpassungen braucht, sondern den rechtlichen Rahmen vorgeben und festlegen. Damit sollten wir auch eine Stossrichtung gewählt haben, die etwas länger Bestand hat, auch wenn wir vielleicht das eine oder andere trotzdem noch anpassen müssen.

Doch wir müssen uns bewusst sein: Das Umfeld im Finanzmarktbereich, die Abläufe, ändert sich sehr schnell. Sie merken das bei Covid-19 jetzt selbst; man zahlt anders. Das wird hier jetzt nicht im Detail geregelt, aber Prozesse werden anders ablaufen. Es geht für alle Akteure darum, hier diese Rechtssicherheit zu schaffen.

Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten. In der Detailberatung habe ich keine Bemerkungen, es bestehen auch keine Differenzen zwischen Ihrer Kommission und dem Nationalrat. Beide Kommissionen haben sich aber sehr intensiv, auch nach Anhörungen, mit der Vorlage befasst und sind auf diese Fragen eingetreten. Wenn Sie noch weiter zurückgehen, sehen Sie in der Botschaft, dass wir die schweizweit besten Experten eingeladen haben, um diese Vorlage zu erarbeiten, damit wir auch aus der Praxis ein breites Bild haben, das wir nun in der Gesetzgebung abgebildet finden.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

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

Loi fédérale sur l'adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté



Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 19.074/3725)
Für Annahme des Entwurfes ... 42 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(0 Enthaltungen)

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Ich danke dem Berichterstatter. Die Behandlung dieses Gesetzes ist schneller gegangen als seine Erarbeitung. (*Heiterkeit*) Es ist ein gutes Zeichen, wenn die Vertreter des Parlamentes nur dann sprechen, wenn es wirklich nötig ist.

AB 2020 S 733 / BO 2020 E 733