

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Generalsekretariat EFD
Rechtsdienst EFD

Per E-Mail an: regulierung@gs-efd.admin.ch

6. Oktober 2015

Anhörung zur Finanzmarktinfrastrukturverordnung (FinfraV) – Stellungnahme von economie-suisse

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. August 2015 haben Sie die Vernehmlassung zu oben genanntem Geschäft eröffnet. Für diese Gelegenheit der Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens. economie-suisse hat bei den Mitgliedern – bestehend aus 100 Branchenverbänden, 20 kantonalen Handelskammern sowie grösseren Einzelunternehmen – eine Konsultation durchgeführt und nimmt gestützt auf deren Antworten aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economiesuisse begrüsst die Stossrichtung der vorgeschlagenen Verordnung. Mittels einer adäquaten und pragmatischen Umsetzung internationaler Standards sollen gleiche Ausgangsbedingungen für die Marktteilnehmer geschaffen werden. Dies mit dem Ziel, den Zutritt zu ausländischen Märkten zu sichern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes zu stärken.

Unsere wichtigsten Anliegen bezüglich des vorliegenden Entwurfs der FinfraV sind:

- Keine über die internationalen Standards hinausgehende Regulierungen, dafür
- in einzelnen Bereichen bessere Abstimmung mit internationalen Standards;
- Längere Übergangsfristen;
- Klare Begriffsdefinitionen und einheitliche Verwendung von Begriffen;
- Stärkere Berücksichtigung der Anliegen der Nicht-Finanziellen.

1 Allgemeine Bemerkungen

economiesuisse begrüsst grundsätzlich die durch die FinfraV vorgenommenen Präzisierungen des FinfraG, welche bezüglich Derivatehandel grösstenteils der entsprechenden Regulierung im EU-Raum und internationalen Standards folgen. Für Marktteilnehmer, die indirekt, durch ihre Geschäftsbeziehungen mit Gegenparteien aus der EU, bereits entsprechende Vorgaben aus dem EU-Recht einhalten (insbesondere im Bereich Derivateregulierung), ist diese **Orientierung an bereits bestehenden internationalen Standards begrüssenswert**.

Oberste Priorität hat die Sicherstellung der Äquivalenz einer künftigen Schweizer Regelung mit den internationalen Regulierungen. Es muss sichergestellt sein, dass die Rechtslage in der Schweiz für Teilnehmer des Heimatmarktes keine Hürden aufstellt, welche den internationalen Marktzugang von Schweizerischen Marktteilnehmern oder die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes an sich nachteilig beeinflussen können.

Weiter als vor diesem Hintergrund notwendig gehende Regulierung ist zu vermeiden. Es gilt bei der Übernahme der internationalen Standards insbesondere auch sicherzustellen, dass Nicht-Finanzgesellschaften nicht über das Äquivalenzerfordernis hinaus von den regulatorischen Anforderungen des FinfraG erfasst werden.

Mit Blick auf die substanzielle Verflechtung des schweizerischen ausserbörslichen Derivatehandels mit dem Ausland ist die Finanzwirtschaft hierzulande darauf angewiesen, dass die schweizerische Finanzmarktregulierung internationale Standards (insbesondere G-20-Verpflichtungen und entsprechende Empfehlungen des Financial Stability Board) **gleichwertig und zeitnah** umsetzt. Dies steht einer zeitlichen Staffelung des Inkrafttretens der Bestimmungen des geplanten Finanzmarktinfrastrukturgesetzes zwecks Abstimmung mit der internationalen Rechtsentwicklung und gleichzeitiger Berücksichtigung der materiellen Interessen der Schweizer Unternehmen jedoch nicht entgegen.

2 Inhalt der vorliegenden Stellungnahme

Zahlreiche unserer Mitglieder sind in unterschiedlicher Weise von der Verordnung betroffen. Die vorliegende Stellungnahme zeigt die grundsätzlichen Punkte auf, bei denen wir aus gesamtwirtschaftlicher Sicht Anpassungen an der Verordnung wünschen. Wir verzichten aber darauf, detaillierte Empfehlungen abzugeben sondern verweisen hierzu - insbesondere, was konkrete Formulierungsvorschläge am Verordnungstext angeht - auf die Eingaben der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg), von swisselectric, von SwissHoldings und SIX. Den entsprechenden Ausführungen in den jeweiligen Stellungnahmen schliessen wir uns umfänglich an.

3 Hauptanliegen

3.1 Keine über die internationalen Standards hinausgehende Regulierung, resp. stärkere Differenzierung

Von grosser Wichtigkeit sind die **Äquivalenzanerkennungen**. Auf Grund der mit der Umsetzung des FinfraG verbundenen hohen Kosten für die Unternehmen gilt es sicherzustellen, dass die **Finanzmarktteilnehmer nicht unnötigen Aufwand für eine doppelte Implementierung (Schweiz und EU) betreiben müssen**. Nicht unter dem Gesichtspunkt der Äquivalenz erforderliche Anpassungen oder Verschärfungen sind zu unterlassen.

Unnötige Ausdehnung von Meldepflichten (Art. 37 FinfraV)

Eine solche unnötige Verschärfung bisheriger Bestimmungen beispielsweise bringt die Neuregulierung der Meldepflichten des Effekthändlers (neu: Meldepflichten des Teilnehmers eines Handelsplatzes) mit sich. Die fraglichen Pflichten werden nicht nur ohne ersichtlichen Grund, sondern teilweise sogar ohne gesetzliche Grundlage erweitert.

Ausnahmebestimmung für Derivategeschäfte in Bezug auf Strom und Gas (Art. 2 Abs. 3 Bst. B FinfraV)

Die vorgesehene Ausnahmebestimmung für Derivategeschäfte in Bezug auf Strom und Gas ist wichtig. Ohne eine entsprechende Bestimmung würden die hiesigen Energieproduzenten hierzulande in einem für die Bewirtschaftung der Energieportfolien wichtigen Tätigkeitsbereich deutlich stärker reguliert als in der EU. Aus Gründen der Einheitlichkeit und um die Gefahr einer zu weit gehenden Regulierung zu vermeiden, sollte die Bestimmung in der Verordnung mit der Formulierung in Art. 94 Abs. 3 Bst. b FinfraG, «physisch geliefert» anstatt «physisch erfüllt» abgestimmt werden.

Freie Wahl des Streitbeilegungsverfahrens für kleine Nichtfinanzielle Gegenparteien (Art. 94 FinfraV)

Die Bestimmung, welche festlegt, wie Streitigkeiten zwischen Gegenparteien im Einzelfall anzugehen sind, ist einzigartig in der schweizerischen Rechtsordnung (ergibt sich aber aufgrund der Anlehnung an EMIR). Die Pflicht zur Vereinbarung eines genauen Streitbeilegungsverfahrens soll aber auf Gegenparteien beschränkt werden, die einen Portfolioabgleich vornehmen müssen. Bei allen anderen – namentlich kleinen Nichtfinanziellen Gegenparteien – sollte die Einigung über Gerichtsstand und anwendbares Recht genügen.

Grenzwerte auch in Euro (Art. 84 Abs. 1 FinfraV)

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass sich der Wechselkurs zwischen Euro und Franken rasch und stark ändern kann. Um für Nichtfinanzielle Gegenparteien, welche aufgrund ihrer Aktivitäten sowohl der EMIR wie auch dem FinfraG unterliegen, Planungssicherheit zu verleihen und Wettbewerbsnachteile gegenüber ausländischen Unternehmen zu verhindern, sollten die Schwellenwerte explizit an die Vorgaben in der EU und somit auch an den Euro gekoppelt werden. Andernfalls besteht sonst kann es sein, dass bei einer Abwertung des Frankens gegenüber dem Euro Unternehmen hierzulande clearingpflichtig werden, die es in der EU nicht sind.

Keine zusätzlichen Verpflichtungen für bereits gleichwertig regulierte Unternehmen

In Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben ist klar festzuhalten, dass Unternehmen, die bereits die Derivat-handels-Verpflichtungen unter einer anderen, als gleichwertig anerkannten Regulierung (z.B. die EU-Regulierung) einhalten, keine zusätzlichen Verpflichtungen gemäss FinfraG beachten müssen.

Erleichterung für betriebsnahe Pensionskassen

Betriebsnahe Pensionskassen sind angesichts der oft limitierten Ressourcen, dem niederen Risikoprofil und der ohnehin bestehenden Aufsicht im BVG-Bereich spezifisch zu behandeln und von den Derivat-handels-Verpflichtungen weitestgehend auszunehmen. In Analogie zur Regelung in der EU sollte die Anwendung der Derivat-handelsverpflichtungen für Pensionskassen vorläufig vollständig ausgesetzt werden.

Keine überschüssende Formalisierung der Berichtspflicht der Revisionsgesellschaften (Art. 110 und 111 FinfraV)

Die überschüssende Formalisierung der allfälligen Berichtspflicht der Revisionsgesellschaften führt für die Unternehmen zu unnötigen Kosten und greift zu weit in deren Organisationsautonomie ein. Der vorgeschlagene detaillierte Schriftlichkeitszwang ist nicht erforderlich und es ist daher gänzlich darauf

zu verzichten. Das gleiche gilt für die in Art. 111 FinfraV formulierten Anweisungen an die Revisionsstelle.

3.2 Längere, resp. besser abgestimmte Übergangsfristen

Angemessene Übergangsfristen

Die Umsetzungsfristen sind zu knapp gehalten. Damit sich die Marktteilnehmer auf Ihre Neuen Pflichten einstellen können, ist es von grösster Wichtigkeit, dass möglichst bald Klarheit bezüglich der definitiven Regulierung besteht und die **Übergangsfristen angemessen verlängert werden**.

Stufenweise Einführung

Idealerweise erfolgt die Inkraftsetzung der Verordnung **stufenweise**, damit insbesondere Kleine Finanzielle Gegenparteien genügend Zeit haben, eigene Compliance-Strukturen aufzubauen. Zur Abwicklung des Derivatehandels sind bereits heute potente Systeme im Einsatz. Deren Aufbau bzw. der geeignete Umbau ist aufwändig. Die Zeiträume für das Inkrafttreten der Verordnung sind deshalb entsprechend weit zu wählen, sodass alle notwendigen technischen Einrichtungen/Schnittstellen dann bereits existieren und in technischer Hinsicht funktionieren. Die Übergangsfrist für Kleine Finanzielle Gegenparteien ist generell auf 18 Monate, in jedem Fall aber auf mindestens 12 Monate, festzulegen.

Spezifische Frist für Betreiber von Handelsplätzen und organisierten Handelssystemen (Art. 126 FinfraV)

Angesichts der noch ungeklärten Begriffe der multilateralen und bilateralen Handelssysteme sowie fehlender Präzisierungen hinsichtlich der organisatorischen Anforderungen braucht es auch eine spezifische und angemessene Frist für die Umsetzung der entsprechenden Vorschriften. Die Betreiber allfälliger Handelssysteme müssen nach Klärung der genannten Begriffe zunächst eine Klassifizierung der bestehenden Systeme vornehmen, bevor die entsprechenden neuen Regulierungs- und Überwachungsorganisationen etabliert, die vorgeschriebenen Reglemente verfasst, die organisatorischen Massnahmen getroffen sowie die benötigten schriftlichen Verträge ausgehandelt werden können. Wir schlagen daher vor, Übergangsfristen für sämtliche Pflichten der Betreiber von Handelsplätzen sowie organisierter Handelssysteme in Art. 126 FinfraV vorzusehen.

Örtlicher Anwendungsbereich (Art. 128a FinfraV)

Die Derivatehandelspflichten finden auch Anwendung auf ausländische Zweigniederlassungen von Schweizer Gegenparteien. Gewisse Schweizer Unternehmen verfügen über eine grosse Anzahl von ausländischen Zweigniederlassungen. Es ist weder zielgerichtet, alle diese Jurisdiktionen innert kürzester Zeit betreffend Äquivalenz zu überprüfen, noch in den betreffenden Ländern plötzlich zwei Rechtssysteme anzuwenden. Wir schlagen daher vor, dass bis zu einem Äquivalenzentscheid der FINMA die entsprechenden FinfraG-Pflichten auf diese Zweigniederlassungen keine Anwendung finden.

3.3 Definition der Begriffe

Die Verordnung sollte auf Unklarheiten im Gebrauch der Begriffe untersucht werden, um unnötige Schwierigkeiten für die Rechtsanwendung auszuräumen. So sollte die Verordnung explizit die Möglichkeit vorsehen, dass ein Handelsplatz auch andere Finanzinstrumente als Effekten handeln darf. Bei den folgenden Begriffen sind Präzisierungen oder Anpassungen notwendig:

Effekten, Finanzinstrumente

Die Verordnung sollte in Bezug auf die Begriffe Effekten und Finanzinstrumente Klärung bringen. Im Verordnungsentwurf werden diese Begriffe jedoch nicht durchgehend einheitlich verwendet. Insbesondere hat die Fokussierung auf Effekten in der vorgeschlagenen Definition mit dem Charakteristikum der

Stückelung Schwierigkeiten zur Folge, welche sich aus dem Handel mit OTC-Derivaten ergeben: Handelsplätze dürften unter diesem Gesichtspunkt keine OTC-Derivate handeln.

Hochfrequenzhandel (Art. 31 FinfraV)

Die Vorschriften zum algorithmischen Handel und zum Hochfrequenzhandel sind im FinfraG selbst nicht explizit enthalten. Sie werden jedoch auch aus Art. 30 FinfraG abgeleitet. Es fehlen entsprechende Begriffserklärungen, z.B. was genau unter „algorithmischem Handel“ und „Hochfrequenzhandel“ zu verstehen ist. Diese Begriffserklärungen wären die Grundlage dafür, zwischen den verschiedenen Handelsplätzen ein einheitliches Begriffsverständnis zu schaffen und entscheiden zu können, ob und wie die neuen Vorgaben erfüllt werden müssen. Die Definitionen sollten sich an internationale Standards halten, insbesondere an jene in MIFID II, da verschiedene Schweizer Marktteilnehmer die diesbezüglichen Vorgaben der EU einzuhalten haben.

Organisiertes Handelssystem (Art. 42 FinfraG)

Das **organisierte Handelssystem** ist in Art. 42 FinfraG definiert. Die Formulierung ist jedoch sehr offen und allgemein. Viele sehr unterschiedliche „Einrichtungen“ oder Plattformen (mit oder ohne technisches System) könnten möglicherweise die Begriffe des „multilateralen Handels“, des Handels in „Finanzinstrumenten“ (wofür derzeit noch keine Legaldefinition besteht) oder des „bilateralen Handels“ erfüllen.

Nach dem Verzicht auf den Begriff der börsenähnlichen Einrichtung hätte insbesondere das **neu eingeführte Institut des organisierten Handelssystems klarer fassbar werden müssen**. Das ist jedoch mit den vorgesehenen Regelungen nicht geschehen; die Unsicherheiten sind nach den aktuellen Bestimmungen der FinfraV wohl noch grösser als im Zusammenhang mit den börsenähnlichen Einrichtungen nach geltendem Recht. Eine präzise Definition des Begriffes im Rahmen der Verordnung ist daher unumgänglich.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens. Gerne stehen wir Ihnen bei Fragen oder Unklarheiten zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Economiesuisse

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Erich Herzog
Stv. Leiter Wettbewerb & Regulatorisches