

25. Juni 2013

Revision der Ausführungsbestimmungen zur Überwachung von Finanzmarktinfrastrukturen in der Nationalbankverordnung

Bericht über die Anhörung vom 5. April 2013 bis 3. Mai 2013 zum
Entwurf der revidierten Nationalbankverordnung

Vom 5. April bis zum 3. Mai 2013 führte die Schweizerische Nationalbank (SNB) eine öffentliche Anhörung zu ihrem Entwurf der revidierten Nationalbankverordnung (NBV) durch. Der vorliegende Bericht fasst die Stellungnahmen der Anhörungsteilnehmer zusammen und nimmt eine diesbezügliche Beurteilung vor.

1. Eingegangene Stellungnahmen

Die SNB hat von folgenden Verbänden und Instituten sowie einer Privatperson eine schriftliche Stellungnahme mit Einverständnis zur Publikation erhalten (in alphabetischer Reihenfolge):

- CLS Bank International
- EconomieSuisse
- Klein, Fritz Thomas
- Schweizerische Bankiervereinigung
- UBS AG

2. Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die SNB

Die Anhörungsteilnehmer begrüßten die Anpassung der Mindestanforderungen für systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen im Hinblick auf die Äquivalenz mit internationalen Standards und relevanten ausländischen Rechtserlassen. Kritisch äusserten sich die Stellungnahmen im Wesentlichen bezüglich der folgenden Punkte:

- Verhältnis der revidierten NBV zu anderen Normbestimmungen
- Klärung des Begriffs der «Finanzmarktinfrastruktur» und das Verhältnis zum Begriff der «Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme»
- Gliederung der Mindestanforderungen
- Unzureichende gesetzliche Grundlagen für die Trennung und Übertragbarkeit

Im Folgenden wird auf diese Punkte eingegangen.

2.1. Verhältnis zu anderen Normbestimmungen

Verschiedene Anhörungsteilnehmer wiesen auf Klärungsbedarf bezüglich der Abgrenzung der Mindestanforderungen in der Nationalbankverordnung von anderen Normbestimmungen hin. Konkret stellten mehrere Anhörungsteilnehmer die Frage, ob eine Revision der Mindestanforderungen an Finanzmarktinfrastrukturen in der NBV vor dem Erlass eines Finanzmarktinfrastrukturgesetzes angebracht sei. Sie wiesen auch darauf hin, dass die Änderung der NBV keinen präjudizierenden Charakter für die Erarbeitung eines Finanzmarktinfrastrukturgesetzes haben dürfe.

Die SNB hat ihre diesbezüglichen Erklärungen im Erläuterungsbericht präzisiert, wobei die wesentlichen Punkte nachfolgend nochmals festgehalten werden.

Ende August 2012 beschloss der Bundesrat, die bestehende Finanzmarktinfrastrukturregulierung in der Schweiz anzupassen. Dabei soll ein Regulierungsrahmen geschaffen werden, der mit den neuen CPSS-IOSCO Principles for Financial Market Infrastructures (PFMI)¹ kompatibel ist und den für den Marktzugang erforderlichen Äquivalenznachweis mit relevanten EU-Regulierungen ermöglicht. Das Eidgenössische Finanzdepartement erhielt vom Bundesrat den Auftrag, bis im Sommer 2013 eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten. Der Fahrplan sieht vor, dass das neue Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG) in der ersten Hälfte 2015 in Kraft treten wird. Obwohl demnach bereits mittelfristig die Regulierung von Finanzmarktinfrastrukturen in der Schweiz durch das FinfraG erneut eine Änderung erfahren wird, kann nicht auf die Revision der NBV verzichtet werden. Dies deshalb, weil die Schweiz nur durch diese Revision bereits kurzfristig einen mit den internationalen Standards äquivalenten Regulierungsrahmen für FMI vorweisen kann, was für den grenzüberschreitenden Marktzugang insbesondere für zentrale Gegenparteien unerlässlich ist. Die Revision der NBV ist mit der

¹ Die CPSS-IOSCO PFMI sind internationale Standards für Finanzmarktinfrastrukturen, die vom Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS) und der International Organization of Securities Commissions (IOSCO) im April 2012 veröffentlicht wurden.

Steuerungsgruppe, welche derzeit die Vernehmlassungsvorlage für das FinfraG erarbeitet, abgesprochen und wird von dieser unterstützt.

Die revidierte NBV hat keinen präjudizierenden Charakter für das FinfraG. Vielmehr geht die SNB davon aus, dass im Hinblick auf das FinfraG die Mindestanforderungen in der NBV einer erneuten Prüfung zu unterziehen sein werden. Damit wird sichergestellt, dass die NBV auch nach Inkrafttreten des FinfraG mit dem allgemeinen Regulierungsrahmen für Finanzmarktinfrastrukturen in der Schweiz kompatibel sein wird.

Weiter weisen verschiedene Anhörungsteilnehmer auf Klärungsbedarf bei einzelnen Bestimmungen in der NBV bezüglich des Verhältnisses zum Bucheffektengesetz und zum Bankengesetz hin. Dies betrifft insbesondere Art. 24b NBV (Trennung und Übertragbarkeit), Art. 25a NBV (Finalität) sowie Art. 26 NBV (Aufrechterhaltung und Beendigung systemisch bedeutender Geschäftsprozesse). Der Erläuterungsbericht wurde angepasst, um vertiefter auf das Zusammenspiel der verschiedenen Normbestimmungen bei den genannten Artikeln einzugehen.

2.2. Klärung von Begriffen

Mehrere Anhörungsteilnehmer wiesen auf Unklarheiten bezüglich der in der revidierten Nationalbankverordnung verwendeten Begriffe hin. Konkret wurde darauf hingewiesen, dass unter dem Begriff «Finanzmarktinfrastuktur» im Normalfall auch Transaktionsregister subsumiert werden, während dies in der revidierten NBV nicht der Fall ist. Weiter wurde auf mögliche Unsicherheiten hingewiesen, die sich dadurch ergeben könnten, dass die revidierte NBV neu den Begriff «Finanzmarktinfrastuktur» einführt, während das Nationalbankgesetz (NBG) hierfür den Begriff der «Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme» verwendet.

Die SNB hat den Erläuterungsbericht angepasst, um die Verwendung der Begriffe in der revidierten NBV unmissverständlich zu erklären. Nachfolgend werden die wichtigsten Punkte zusammengefasst.

Der bisher in NBG und NBV verwendete Begriff der «Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme» wird in der revidierten NBV ersetzt durch den geläufigeren und auch international akzeptierten Begriff der «Finanzmarktinfrastuktur». «Finanzmarktinfrastuktur» dient in der revidierten NBV als Überbegriff für vier verschiedene Finanzmarktinfrastuktur-Typen: Zahlungssysteme, Effektenabwicklungssysteme, zentrale Verwahrungsstellen und zentrale Gegenparteien (Art. 2 Abs. 1 Bst. h NBV).

Durch diese Anpassung erfährt der Anwendungsbereich der Mindestanforderungen in der NBV keine Änderung. Bereits bisher erstreckte sich die Systemüberwachung der SNB auf die genannten Finanzmarktinfrastuktur-Typen, welche unter dem Begriff der Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme subsumiert waren. Durch die Nennung der vier verschiedenen Finanzmarktinfrastuktur-Typen in der NBV werden die heute gebräuchlichen Begriffe verwendet und der Anwendungsbereich der Mindestanforderungen wird transparenter. Die Unterscheidung der vier Finanzmarktinfrastuktur-Typen erlaubt zudem, den Anwendungsbe-

reich einzelner Mindestanforderungen präziser festzulegen (beispielsweise gilt Art. 25c nur für zentrale Verwahrungsstellen). Die bisherige Formulierung im NBG bleibt unverändert.

Auf internationaler Ebene und namentlich in den CPSS-IOSCO PFMI werden auch so genannte Transaktionsregister (Trade Repositories) zu den Finanzmarktinfrastrukturen gezählt. Transaktionsregister sind juristische Personen, die Aufzeichnungen zu Derivatgeschäften zentral sammeln und aufbewahren. Die NBV findet auf Transaktionsregister, die erst in den letzten Jahren aufkamen, jedoch keine Anwendung, da das NBG für die Regulierung und Überwachung von Transaktionsregistern durch die SNB keine gesetzliche Grundlage bietet. Da die Betreiber von Transaktionsregistern somit keine Normadressaten der NBV sind, werden Transaktionsregister in Art. 2 Abs. 1 Bst. h NBV *nicht* unter dem Begriff der «Finanzmarktinfrastruktur» subsumiert. Die SNB unterstützt jedoch die Absicht, in der Schweiz im FinfraG einen auf Transaktionsregister zugeschnittenen Regulierungsrahmen zu schaffen.

2.3. Gliederung der Mindestanforderungen

Ein Anhörungsteilnehmer wies darauf hin, dass die Übersichtlichkeit der Mindestanforderungen erhöht werden könnte, indem zuerst jene Artikel aufgeführt würden, welche auf alle Finanzmarktinfrastrukturen anwendbar sind, und danach jene, die nur auf einzelne Finanzmarktinfrastrukturen (z. B. zentrale Gegenparteien) anwendbar sind.

Die SNB hat bei der Revision der NBV verschiedene Optionen zur Gliederung der Mindestanforderungen evaluiert und sich bewusst für eine Gliederung der Mindestanforderungen nach Themen und nicht nach Finanzmarktinfrastrukturen entschieden. Der Erläuterungsbericht enthält im Anhang B zudem eine Übersichtstabelle, die in knapper Form aufzeigt, welche Mindestanforderungen für welche Finanzmarktinfrastrukturen anwendbar sind.

2.4. Gesetzliche Grundlage für die Trennung und Übertragbarkeit

Die Mindestanforderungen zur Trennung und Übertragbarkeit von Sicherheiten, Forderungen und Verpflichtungen bei zentralen Gegenparteien sowie von Effekten bei zentralen Verwahrungsstellen wurden von mehreren Anhörungsteilnehmern kommentiert, wobei verschiedene Bedenken geäußert wurden.

Erstens wurde darauf hingewiesen, dass die revidierte NBV keine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Übertragung von Sicherheiten, Forderungen und Verpflichtungen schafft, sondern hierfür auch andere – insbesondere insolvenzrechtliche – Grundlagen erforderlich sind. Die SNB ist sich dessen bewusst. Aus diesem Grund wurde in Art. 24b Abs. 4 die Anforderung aufgenommen, dass eine zentrale Gegenpartei anderweitige Verfahren vorsieht, die einen vergleichbaren Schutz der indirekten Teilnehmer bieten, falls eine Übertragung gemäss Art. 24b Abs. 3 NBV nicht möglich ist. Der Erläuterungsbericht weist darauf hin, dass die von der zentralen Gegenpartei zu treffenden Massnahmen nur eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Übertragung der Sicherheiten, Forderungen und Verpflichtungen indirekter Teilnehmer beim Ausfall eines direkten Teilnehmers sind.

Zweitens wurde darauf hingewiesen, dass der Kundenschutz in der Schweiz über die gesetzliche Vermutung gemäss Art. 17 ff. des Bucheffektengesetzes (BEG) gewährleistet wird und somit die Trennung und Übertragbarkeit für den Kundenschutz von geringerer Wichtigkeit sei. Die SNB ist der Überzeugung, dass eine solche Bestimmung aus zwei Gründen erforderlich ist: Einerseits bezweckt diese Bestimmung in Ergänzung zum BEG, dass die Rechtsverhältnisse durch die Trennung überschaubarer werden und dadurch die rechtlichen Risiken besser zu kontrollieren sind. Andererseits erachtet sie die Bestimmung als notwendig, um für zentrale Gegenparteien insbesondere im Verhältnis zum europäischen Regulierungsrahmen über äquivalente Regeln zu verfügen.

Drittens haben verschiedene Anhörungsteilnehmer auf Unklarheiten hingewiesen bezüglich des Zusammenspiels zwischen der Übertragbarkeit gemäss Art. 24b NBV und der im Rahmen eines Sanierungsplans gemäss BankG vorgesehenen Möglichkeit, Teile einer Bank auf einen anderen Rechtsträger zu übertragen. Die SNB weist diesbezüglich darauf hin, dass das Konzept der Übertragbarkeit von Sicherheiten, Forderungen und Verpflichtungen gemäss Art. 24b NBV zu unterscheiden ist vom Konzept der allfälligen Übertragung des Zugangs eines direkten Teilnehmers zur Finanzmarktinfrastuktur auf einen anderen Rechtsträger im Rahmen eines Sanierungsplans des direkten Teilnehmers (z. B. Übergangsbank). Bei einer Übertragung auf eine Übergangsbank werden Vermögen der Bank oder Teile davon mit Aktiven und Passiven sowie Vertragsverhältnisse im Sinne einer Universalsukzession übertragen. Von einer Übertragung auf eine Übergangsbank dürfte in der Regel auch der Zugang bzw. die Mitgliedschaft eines Finanzinstituts, das direkt an einer Finanzmarktinfrastuktur teilnimmt, betroffen sein, was dazu führt, dass die Übergangsbank die Dienstleistungen für indirekte Teilnehmer weiterführen kann und diese somit weiterhin Zugriff auf die Dienstleistungen der Finanzmarktinfrastuktur haben. Die Frage der Übertragung einzelner Sicherheiten, Forderungen und Verpflichtungen gemäss Art. 24b NBV stellt sich in diesem Fall nicht. Schliesslich ist zu bemerken, dass die Frage der Mitgliedschaft bzw. des Zugangs einer Übergangsbank zu Finanzmarktinfrastrukturen unter die Thematik von Art. 24 NBV (Zugang und Ausschluss) fällt. Aus Sicht der SNB ist eine Finanzmarktinfrastuktur angehalten, gemäss dem Prinzip des diskriminierungsfreien und offenen Zugangs Hand zu bieten für allfällige Vorbereitungen, damit einer Übergangsbank, die die Teilnahmevoraussetzungen der Finanzmarktinfrastuktur erfüllt, bei Bedarf rasch Zugang zur Finanzmarktinfrastuktur gewährt werden kann, bzw. dass der Zugang auf die Übergangsbank übertragen werden kann.

3. Fazit und weiteres Vorgehen

Der Entwurf der revidierten Nationalbankverordnung stiess auf weitgehende Zustimmung. Die in der öffentlichen Anhörung eingegangenen Stellungnahmen erlaubten es der SNB, sowohl die Ausführungsbestimmungen zur Überwachung von Finanzmarktinfrastrukturen in der Nationalbankverordnung als auch die diesbezüglichen Erläuterungen im «Erläuterungsbericht zur Revision der Nationalbankverordnung» punktuell zu präzisieren und zu ergänzen. Die

revidierten Ausführungsbestimmungen zur Überwachung von Finanzmarktinfrastrukturen treten auf den 1. Juli 2013 in Kraft.

Der Bundesrat hat Ende 2012 beschlossen, die Regulierung im Bereich der Finanzmarktinfrastrukturen anzupassen. Die SNB wirkt an der Erarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs zum FinfraG mit und wird bei dessen Inkrafttreten die Mindestanforderungen in der NBV einer erneuten Prüfung unterziehen. Das FinfraG soll in der ersten Hälfte 2015 in Kraft treten.