

20. August 2015

Erläuterungsbericht zur Revision der Nationalbankverordnung vom [Datum]

Vernehmlassungsentwurf

Am [Datum] treten das Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastukturgesetz, FinfraG) und die Verordnung über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastukturverordnung, FinfraV) in Kraft. Zum gleichen Zeitpunkt treten die Änderungen zu Artikel 19 ff. des Nationalbankgesetzes (NBG) in Kraft, welche die gesetzliche Grundlage für die Überwachung der systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen durch die Nationalbank bilden.

Vor diesem Hintergrund revidiert die Nationalbank die im 4. Kapitel der Nationalbankverordnung (NBV) aufgeführten Ausführungsbestimmungen zur Überwachung von Finanzmarktinfrastrukturen. Dieser Bericht erläutert die Revision der Nationalbankverordnung vom [Datum]. Für Bestimmungen, die nicht geändert werden, haben die erläuternden Kommentare zur Nationalbankverordnung vom 18. März 2004 und zur Revision der Nationalbankverordnung vom 10. Juni 2013 weiterhin Gültigkeit.

Dieser Bericht fasst in Kapitel 1 die Ziele der Revision zusammen und erläutert in den Kapiteln 2 und 3 die Änderungen.

1. Ziele der Revision

Mit der Revision der NBV bringt die Nationalbank die Ausführungsbestimmungen für die Überwachung von systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen (Zahlungssysteme, Zentralverwahrer und zentrale Gegenparteien) in Einklang mit den neuen bzw. geänderten gesetzlichen Grundlagen im FinfraG und im NBG sowie mit den Ausführungsbestimmungen in der FinfraV.

Gleichzeitig nimmt die Nationalbank die Revision der NBV zum Anlass, einige besondere Anforderungen für systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen zu präzisieren. Dabei verfolgt die Nationalbank weiterhin das Ziel, die internationalen Standards – insbesondere die CPMI-IOSCO Principles for Financial Market Infrastructures (CPMI-IOSCO PFMI) – umzusetzen und die Äquivalenz mit relevanten ausländischen Regelungen – namentlich die European Market Infrastructure Regulation (EMIR) für zentrale Gegenparteien und die Central Securities Depository Regulation (CSDR) für Zentralverwahrer in der EU – sicherzustellen. Besteht ein Interpretationsspielraum sind für die Auslegung der besonderen Anforderungen in der NBV die CPMI-IOSCO PFMI sowie Titel IV und V von EMIR, die CSDR sowie die diesbezüglichen technischen Standards heranzuziehen. In Bezug auf das Management der operationellen Risiken (Artikel 32 NBV), der Informationssicherheit (Artikel 32a NBV) und der Geschäftskontinuität (Artikel 32b NBV) können allenfalls auch Industriestandards für die Interpretation herangezogen werden (z.B. ISO-Standards).

2. Wichtigste Änderungen

2.1. Aufhebung und Einschränkung des Geltungsbereichs von besonderen Anforderungen

Das FinfraG führt eine Bewilligungspflicht und Bewilligungsvoraussetzungen sowie Pflichten für Finanzmarktinfrastrukturen ein. Verschiedene besondere Anforderungen, die bisher in der NBV aufgeführt waren, werden in das FinfraG oder die FinfraV überführt. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, sind diese Anforderungen in der NBV aufzuheben bzw. ist der Geltungsbereich dieser Anforderungen zu beschränken.

Aufhebung von besonderen Anforderungen und weiteren Regelungen

Besondere Anforderungen für systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen¹ können dann in der NBV aufgehoben werden, wenn sie neu Teil der Bewilligungsvoraussetzungen und Pflichten im FinfraG bzw. FinfraV sind und wenn die Finanzmarktinfrastrukturen, auf welche die Bewilligungsvoraussetzungen und Pflichten Anwendung finden, dem FinfraG unterstehen.

FinfraG bzw. FinfraV regeln auch gewisse verfahrensrechtliche Aspekte der Überwachung von systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen durch die Nationalbank. Diese Regelungen, die bisher in der NBV aufgeführt waren, können in der NBV ebenfalls aufgehoben werden.

Tabelle 1 fasst zusammen, welche Artikel von der NBV in das FinfraG bzw. die FinfraV überführt und deshalb in der NBV aufgehoben werden.

¹ Der Begriff der «systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen» gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe h NBV umfasst nur Zahlungssysteme, Zentralverwahrer (Effektenabwicklungssysteme und zentrale Verwahrungsstellen) und zentrale Gegenparteien. Der Begriff der «Finanzmarktinfrastruktur» gemäss FinfraG ist hingegen weiter gefasst und umfasst auch Börsen, multilaterale Handelssysteme und Transaktionsregister (vgl. Artikel 2 Buchstabe a FinfraG).

Tabelle 1 – Aufgehobene NBV-Artikel und die entsprechenden FinfraG- und FinfraV-Artikel

NBV (Stand vom 10. März 2015)	FinfraG-Artikel	FinfraV-Artikel
19(4-5)	25(2)	-
20(1)	22(1)	-
20a	22(2)	-
21	23(4)	-
22(3-4)	8, 9	8, 9, 44(1)
22a(5)	8, 9	8, 9
22b(3)	19	-
23a(1f)	21	19(f)
23a(1h)	21	19(h)
24b	54, 55, 69	49
25c(3-4)	62(2-3)	-

Einschränkung des Geltungsbereichs von besonderen Anforderungen

Nicht alle systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen unterstehen der Bewilligungspflicht gemäss FinfraG und der Aufsicht durch die FINMA. Beispielsweise fällt das systemisch bedeutsame Zahlungssystem Swiss Interbank Clearing, das im Auftrag der Nationalbank durch die SIX Interbank Clearing AG betrieben wird, unter die Ausnahmeregelung von Artikel 4 Absatz 3 FinfraG. Anforderungen, die in das FinfraG bzw. die FinfraV überführt werden, aber weiterhin auch für jene systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen Geltung haben sollen, die nicht der Bewilligungspflicht unterstehen, müssen weiterhin auch in der NBV aufgeführt sein. Jedoch ist der Geltungsbereich dieser Anforderungen auf diese Finanzmarktinfrastrukturen zu beschränken. Diese Einschränkung des Geltungsbereichs erfolgt über Artikel 21a NBV.

Tabelle 2 fasst zusammen, für welche NBV-Artikel der Geltungsbereich eingeschränkt wird und wo sich die entsprechenden Anforderungen im FinfraG bzw. in der FinfraV finden.

Tabelle 2 – NBV-Artikel mit eingeschränktem Geltungsbereich und die entsprechenden FinfraG- und FinfraV-Artikel

NBV (Stand vom 10. März 2015)	FinfraG-Artikel	FinfraV-Artikel
22(1-2)	8, 9	8, 9
22a(1-4)	8, 9	8, 9
22b(1)	19	-
23a	21	19
24(1-3)	18	17
25	50, 65	65
25a	62	64
26	24	20, 21
27(3)	8(3)	9(3)
30(2)	49, 64	45(4), 53(4)
31	51, 66, 82	46, 54
32d	11	11, 12
33	8(3)	9(4)
36(1h)	24	20, 46(5), 54(4)

2.2. Änderungen von besonderen Anforderungen

Die Nationalbank nimmt die vorliegende Revision zum Anlass, einige besondere Anforderungen an systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen anzupassen, damit sie mit den relevanten internationalen Standards und ausländischen Rechtssetzungen übereinstimmen. Diese Anpassungen sind erforderlich, weil die Schweizer Finanzmarktinfrastrukturen für ihre grenzüberschreitenden Tätigkeiten gegenüber ausländischen Behörden vermehrt den Nachweis erbringen müssen, dass sie in der Schweiz einer äquivalenten Regulierung, Aufsicht und Überwachung unterstehen. Der Anpassungsbedarf besteht deshalb, weil verschiedene ausländische Regelungen zum Zeitpunkt der letzten Revision der Nationalbankverordnung im Juni 2013 erst im Entstehen begriffen waren. Ein Beispiel ist die Gewährung von Erleichterungen bei der Berechnung der Einschusszahlungen einer zentralen Gegenpartei (Artikel 28c Absatz 1 und 2 NBV), die sich auch im EU-Recht in den technischen Regulierungsstandards zu EMIR finden.

2.3. Terminologische und verfahrenstechnische Anpassungen

Um die Kompatibilität mit dem FinfraG und der FinfraV sowie den geänderten Artikeln 19 ff. NBG sicherzustellen, müssen in der NBV verschiedene Begriffe und verfahrenstechnische Aspekte angepasst werden (vgl. beispielsweise Artikel 2 NBV und Artikel 19 NBV).

3. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Artikel 1 Zweck

Der Zweck wird dahingehend präzisiert, dass sich die Überwachung der Nationalbank auf systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen beschränkt (Buchstabe c). Diese Formulierung entspricht der Änderung in Artikel 19 Absatz 1 NBG.

Artikel 2 Begriffe

Sofern möglich wird für die Begriffe auf Definitionen im FinfraG verwiesen. Der Begriff des «Effektenabwicklungssystems» fällt neu unter den Oberbegriff des «Zentralverwahrers» (vgl. Artikel 61 Absatz 1 FinfraG). Zudem wird in Buchstabe q der Verweis auf die Eigenmittelverordnung (ERV) nachgeführt.

Keine Änderung erfolgt beim Begriff der «systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen» gemäss NBV Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe h NBV. Dieser umfasst weiterhin nur systemisch bedeutsame Zahlungssysteme, Zentralverwahrer (Effektenabwicklungssysteme und zentrale Verwahrungsstellen) und zentrale Gegenparteien. Dabei gilt zu beachten, dass der Begriff der «Finanzmarktinfrastruktur» gemäss Artikel 2 Buchstabe a FinfraG weiter gefasst ist und sämtliche Zahlungssysteme, Zentralverwahrer und zentrale Gegenparteien sowie Börsen, multilaterale Handelssysteme und Transaktionsregister umfasst.

Artikel 3 Gegenstand

Terminologische Nachführung in Buchstabe b.

Artikel 18 Offenlegungspflicht

Die Bestimmungen zur Offenlegungspflicht bleiben bis auf begriffliche Anpassungen unverändert.

Artikel 19 Verfahren

Gestützt auf Artikel 25 Absatz 2 FinfraG stellt die Nationalbank die systemische Bedeutsamkeit einer Finanzmarktinfrastruktur zwingend durch Verfügung fest. Die bisherigen Absätze 4 und 5 von Artikel 19 werden daher hinfällig und werden aufgehoben. Weiterhin gibt die Nationalbank der betroffenen Finanzmarktinfrastruktur Gelegenheit zur Stellungnahme und hört – sofern es sich um eine bewilligungspflichtige Finanzmarktinfrastruktur gemäss Artikel 4 FinfraG handelt – die FINMA an.

Für Finanzmarktinfrastrukturen, die bereits vor Inkrafttreten der revidierten NBV von der Nationalbank als systemisch bedeutsam bezeichnet wurden, verzichtet die Nationalbank auf eine erneute Feststellung der systemischen Bedeutsamkeit. Das gleiche gilt für die Feststellung der systemisch bedeutsamen Geschäftsprozesse.

Artikel 20 Kriterien für systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen

Absatz 1 kann aufgehoben werden, da die Kriterien neu in Artikel 22 Absatz 1 FinfraG geregelt sind. In Absatz 2 werden die Begriffe nachgeführt und bezüglich Buchstabe d präzisiert, dass die Anzahl, der Nominalwert und die Emissionswährung von verwahrten oder verwalteten Finanzinstrumenten als Kriterium heranzuziehen sind. Der Hinweis auf die verwalteten Finanzinstrumente berücksichtigt, dass auch so genannte *Tri-party Agents* als systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen bezeichnet werden können (vgl. Botschaft zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz, BBl 2014 7548).

Artikel 20a Kriterien für systemisch bedeutsame Geschäftsprozesse

Der Artikel kann aufgehoben werden, weil sich die Regelung neu in Artikel 22 Absatz 2 FinfraG befindet.

Artikel 21 Befreiung von der Einhaltung von besonderen Anforderungen

Der Artikel kann aufgehoben werden, weil sich die Regelung neu in Artikel 23 Absatz 4 FinfraG befindet.

Im Hinblick auf die Befreiung einer ausländischen systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastruktur von der Einhaltung der besonderen Anforderungen berücksichtigt die Nationalbank, ob die Regulierung, Aufsicht und Überwachung in der massgebenden Jurisdiktion gleichwertig zu jener in der Schweiz ist. Relevant ist dafür die Gesamtheit der einschlägigen Bestimmungen in FinfraG, FinfraV und NBV. Für die Beurteilung stützt sich die Nationalbank wenn möglich auf Abklärungen von Dritten, beispielsweise auf Abklärungen der FINMA im Zusammenhang mit den Anerkennungsverfahren, auf Assessments des Internationalen Währungsfonds im Rahmen des Financial Sector Assessment Program oder auf Assessments von CPMI-IOSCO im Rahmen des PFMI Standards Implementation Monitoring.

Sind die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Einhaltung der besonderen Anforderungen für eine ausländische systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastruktur nicht erfüllt, prüft die Nationalbank die Einhaltung der massgebenden Anforderungen im FinfraG, in der FinfraV und in der NBV.

Artikel 21a Geltungsbereich der besonderen Anforderungen

Mit Einführung des neuen Artikels 21a NBV wird der Geltungsbereich verschiedener besonderer Anforderungen auf diejenigen systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen eingeschränkt, welche nicht der Bewilligungspflicht und der Aufsicht durch die FINMA im Sinne von Artikel 4 FinfraG unterstehen (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 2.1).

Artikel 22 Unternehmensführung und Organisation

Der bisherige Absatz 3 wird in Artikel 44 Absatz 1 FinfraV überführt. Absatz 4 wird mit Inkrafttreten des FinfraG hinfällig und wird aufgehoben.

Artikel 22a Verwaltungsrat, Geschäftsführung und Organisation

Absatz 5 wird mit Inkrafttreten des FinfraG hinfällig und wird aufgehoben.

Artikel 22b Dokumentation und Aufbewahrung

Absatz 3 wird mit Inkrafttreten des FinfraG hinfällig und wird aufgehoben.

Artikel 23a Transparenz

Die Transparenzpflicht gemäss bisherigem Absatz 1 Buchstabe f entfällt, da die entsprechenden inhaltlichen Anforderungen in Artikel 24b NBV zu Trennung und Übertragbarkeit aufgehoben werden. Die Transparenzpflicht gemäss Absatz 1 Buchstabe h ist neu in Artikel 19 Buchstabe h FinfraV enthalten.

Artikel 24b Trennung und Übertragbarkeit

Der Artikel kann aufgehoben werden, weil die Regelungen in Artikel 54, Artikel 55 und Artikel 69 FinfraG sowie Artikel 49 FinfraV überführt werden.

Artikel 25a Finalität

Es werden terminologische Anpassungen vorgenommen, um die Konsistenz mit Artikel 62 FinfraG und Artikel 64 FinfraV zu gewährleisten. Zudem wird die Anforderung auf die Finalität von Zahlungen beschränkt.

Artikel 25b Abwicklung wechselseitiger Verpflichtungen

Die überarbeitete Formulierung des Artikels berücksichtigt, dass sich diese Anforderung auch an zentrale Gegenparteien richtet, welche selber keine Verpflichtungen abwickeln, sondern für die Abwicklung auf Effektenabwicklungssysteme und Zahlungssysteme zugreifen.

Artikel 25c Zentralverwahrer

Die Anforderungen der bisherigen Absätze 3 und 4 wurden in Artikel 62 Absatz 2 und Absatz 3 FinfraG überführt. Zudem wird die Terminologie der NBV an das FinfraG bzw. die FinfraV angepasst.

Artikel 27 Risikomanagement

Zu den exemplarisch aufgeführten Risikokategorien werden die Geschäftsrisiken hinzugefügt. Damit wird sichergestellt, dass auch die Geschäftsrisiken im Konzept zur integrierten Identifizierung, Messung, Steuerung und Überwachung der wesentlichen Risiken berücksichtigt werden.

Artikel 28a Sicherheiten

Um Unklarheiten zu vermeiden, wird Absatz 3 präzisiert.

Artikel 28c Berechnung der Einschusszahlungen einer zentralen Gegenpartei

Die Absätze 1 und 2 werden an die Regelungen der EU angepasst (vgl. Delegierte Verordnung (EU) Nr. 153/2013 der Kommission vom 19. Dezember 2012 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf technische Regulierungsstandards für Anforderungen an zentrale Gegenparteien, Artikel 24 Absatz 4 und Artikel 26 Absatz 4). Demzufolge kann eine zentrale Gegenpartei die Einschusszahlungen für ausserbörslich gehandelte Derivate auf der Basis des gleichen Konfidenzintervalls bzw. der gleichen Liquidations- oder Absicherungsperiode wie für andere Finanzinstrumente berechnen, sofern die ausserbörslich gehandelten Derivate dieselben Risikomerkmale wie börsengehandelte Derivate aufweisen. Relevante Risikomerkmale von Derivaten sind beispielsweise die Komplexität und der Umfang der Preisunsicherheiten sowie Risikoeigenschaften wie die Hebelwirkung, die Volatilität, die Duration, die Liquidität, eine nichtlineare Preisbildung, Jump-to-Default-Risiken und Korrelationsrisiken.

Artikel 29 Management der Liquiditätsrisiken

Für die Definition liquider Mittel in Absatz 4 wird neu auf die Aufzählungen in der FinfraV verwiesen. Ebenso angepasst werden die Verweise in Absatz 5.

Artikel 31 Allgemeine Geschäftsrisiken

Die Verweise in Absatz 3 werden auf die relevanten Artikel 28 und 29 beschränkt.

Artikel 32a Informationssicherheit

Absatz 3 Buchstabe j wird dahingehend ergänzt, dass die Finanzmarktinfrastruktur auch Vorkehrungen treffen soll, um Fehler in der Verarbeitung und Störungen des Informationsverarbeitungssystems zu beheben und eine Wiederholung zu vermeiden.

Artikel 32d Auslagerung

Neu ist in Anlehnung an das FinfraG von «wesentlichen Dienstleistungen» die Rede. Für die Definition einer wesentlichen Dienstleistung sind Artikel 11 Absatz 1 FinfraV und Artikel 12 FinfraV sowie die entsprechenden Ausführungen im Erläuterungsbericht zur FinfraV heranzuziehen.

Artikel 34 Management der Risiken aus Verbindungen zwischen Finanzmarktinfrastrukturen

Artikel 34 Absatz 2 wird um zwei zusätzliche Anforderungen an Verbindungen zwischen Zentralverwahrern ergänzt. Erstens soll ein Zentralverwahrer täglich die bei ihm zwischenverwahrten Bestände mit denjenigen abgleichen, die er bei anderen Zentralverwahrern und Depotstellen hält (Buchstabe d). Zweitens soll ein Zentralverwahrer es seinen Teilnehmern ermöglichen, Geschäfte mit Teilnehmern von anderen Zentralverwahrern – sofern dies praktikabel ist – gemäss dem Prinzip «Lieferung gegen Zahlung» abzuwickeln (Buchstabe e). Diese

Änderungen lehnen sich an Artikel 48 der Verordnung Nr. 909/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Verbesserung der Wertpapierlieferungen und -abrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer sowie zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG und 2014/65/EU und der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 (CSD Regulation, CSDR) an. Mit diesen Ergänzungen trägt die Nationalbank zur Äquivalenz des Schweizer Rechts- und Regulierungsrahmens mit demjenigen der EU bei, was im Hinblick auf den Marktzugang in der EU und die Teilnahme an der Abwicklungsplattform TARGET2-Securities (T2S) im Interesse der Schweizer Zentralverwahrer ist.

Artikel 35 Auskunftspflicht

Terminologische Anpassung in Anlehnung an das FinfraG.

Artikel 36 Berichterstattungs- und Informationspflicht

Die Präzisierung in Absatz 3 Buchstabe b berücksichtigt, dass auch Artikel 32b Informationssicherheitsziele festlegt. Zudem werden terminologische Anpassungen in Anlehnung an das FinfraG vorgenommen.

Artikel 37 Prüfungen vor Ort

Terminologische Anpassungen in Anlehnung an das FinfraG.

Artikel 38 Verfahren bei Nichteinhalten der besonderen Anforderungen

Die bisherigen Artikel 38 und 39 werden zusammengefasst. Der neue Artikel 38 regelt das Verfahren bei Nichteinhalten der besonderen Anforderungen. Das Verfahren zum Erlass von Verfügungen für die Bestimmung der systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen und deren systemisch bedeutsamen Geschäftsprozesse ist in Artikel 19 NBV geregelt.

Artikel 41 Übergangsbestimmungen

Die bestehende Übergangsbestimmung wird ersetzt. Da die Anforderungen gemäss FinfraG und FinfraV für Finanzmarktinfrastrukturen erst mit Eintreten der Rechtskraft der Bewilligung durch die FINMA einzuhalten sind, sollen die bisherigen Anforderungen aus der bestehenden NBV bis dahin in Kraft bleiben. Dies wird mit der neuen Übergangsbestimmung erreicht.

Für Finanzmarktinfrastrukturen, die nicht durch die FINMA bewilligt und beaufsichtigt werden, gelten die besonderen Anforderungen der revidierten NBV ab deren Inkrafttreten. Eine Übergangsfrist ist nicht erforderlich, da die bestehenden Anforderungen mit der Revision der NBV weder erweitert noch verschärft werden.