

Verordnung zum Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankverordnung, NBV)

Erläuternder Kommentar

1. Kapitel: Gemeinsame Bestimmungen

Zweck der Verordnung ist die Ausführung der gesetzlichen Vorschriften über die drei hoheitlichen Instrumente, welche der Nationalbank zur Umsetzung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Dabei handelt es sich um die Erhebung von statistischen Daten (Art. 1 Bst. a NBV), die Pflicht zum Halten von Mindestreserven (Art. 1 Bst. b NBV) und die Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen (Art. 1 Bst. c NBV).

In Art. 2 NBV findet sich – wie in anderen Finanzmarkterlassen, etwa der Börsenverordnung – ein Katalog von Begriffsdefinitionen. Diese Legaldefinitionen bestehen mehrheitlich in Verweisungen auf einschlägige Aufsichtserlasse. Dieser Ansatz ist nicht gangbar für die Definition von Anlage- und Holdinggesellschaften. Damit sind privat- und öffentlich-rechtliche juristische Personen sowie Gesellschaften gemeint, deren Geschäftszweck zur Hauptsache in der dauernden Verwaltung von Beteiligungen besteht. Bereits heute beschränkt die Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes die Berichtspflichten auf grössere Anlage- und Holdinggesellschaften. Die massgebenden Grenzwerte belaufen sich für die Kapitalverkehrsbilanz auf ein Transaktionsvolumen von 1 Million Franken im Quartal, bei der Statistik über das Auslandsvermögen auf einen Bestand von 10 Millionen Franken. Die NBV nimmt diese Grössen im Anhang zur Verordnung auf und inkorporiert sie in Art. 2 Abs. 1 Bst. g NBV in die Legaldefinition. Eine eigenständige Definition war ferner zu entwickeln für die Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme (Art. 2 Abs. 1 Bst. h NBV) sowie für die Betreiber solcher Systeme (Art. 2 Abs. 1 Bst. i NBV).

Neben diesen Begriffen, die insbesondere für die Umschreibung des räumlich-persönlichen Anwendungsbereichs der Verordnung von Bedeutung sind, finden sich in der Verordnung und im Anhang dazu zahlreiche technische Begriffe. Die Verordnung verzichtet darauf, diese detailliert zu definieren. Soweit für den Statistikeil relevant, soll eine Definition im Anhang oder allenfalls auch im Fragebogen, der gestützt darauf erstellt wird, erfolgen (Art. 2 Abs. 2 NBV). Eine wichtige Ausnahme gilt für die bankbilanztechnische Terminologie, die durch die Rechnungslegungsvorschriften der Eidg. Bankenkommission (EBK) festgelegt ist (RRV-EBK). Art. 2 Abs. 3 NBV verweist global auf dieses Regelwerk, das auch für die Mindestreservepflicht relevant ist. Es betrifft dies die folgenden Begriffe: Passiven der Bilanz (RRV-EBK N. 68-73); Ausserbilanzgeschäft (RRV-EBK N. 93-102); Treuhandgeschäft (RRV-EBK N. 102) und Konzerngesellschaft (RRV-EBK N. 238).

2. Kapitel: Statistische Erhebungen

2.1 Regelungskonzept und Aufbau

Das zweite Kapitel der Verordnung zum Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankverordnung, NBV) umfasst die Ausführungsbestimmungen zu den Befugnissen der SNB im Bereich der Statistik. Diese Kompetenzen dienen im Wesentlichen der Erfüllung von fünf Aufgaben der Nationalbank: Führung der Geld- und Währungspolitik, Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen, Leistung eines Beitrags zur Stabilität des schweizerischen Finanzsystems, internationale Währungs Kooperation und Datenerhebung für internationale Organisationen, Erstellung der Zahlungsbilanz und der Statistik über das Auslandsvermögen. Rechtsgrundlage der Verordnung im Bereich der Statistik ist Art. 15 Abs. 3 NBG.

Der Aufbau des Statistikeils orientiert sich an der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (SR 431.012.1). Er setzt sich insbesondere auch aus zwei Teilen zusammen: einem Hauptteil mit allgemeinen Bestimmungen, die für alle Erhebungen gelten, sowie einem Anhang, in dem die Einzelheiten der Erhebungen festgelegt werden. Dieser Aufbau erleichtert den Überblick. Zudem kann durch Änderung des jeweiligen Anhangs eine statistische Erhebung unkompliziert den veränderten Bedürfnissen angepasst werden, ohne dass der eigentliche Verordnungstext geändert werden müsste.

2.2 Allgemeine Bestimmungen

2.2.1 Gegenstand (Art. 3 NBV)

Art. 3 NBV stellt klar, zu welchen Zwecken die Nationalbank befugt ist, statistische Erhebungen durchzuführen. Diese Bestimmung konkretisiert Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 2 und 3 NBG. Die Erhebung statistischer Daten durch die Nationalbank dient demnach in erster Linie der Erfüllung der im Nationalbankgesetz umschriebenen gesetzlichen Aufgaben der Nationalbank, nämlich der Führung der Geld- und Währungspolitik (Art. 3 Bst. a NBV), der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen (Art. 3 Bst. b NBV) sowie der Leistung eines Beitrags zur Stabilität des schweizerischen Finanzsystems (Art. 3 Bst. c NBV). Darüber hinaus ist die Nationalbank auch zur Erhebung von Statistiken für internationale Organisationen befugt, bei denen die Schweiz Mitglied ist (Art. 3 Bst. d NBV). Gegenstand und Umfang dieser Statistikkompetenzen ergeben sich nicht aus dem Nationalbankgesetz, sondern aus anderen Bundesgesetzen sowie aus staatsvertraglichen Regelungen, weshalb es nicht möglich ist, sie in der Verordnung abschliessend aufzuzählen. Schliesslich erhebt die Nationalbank seit jeher die statistischen Daten für die Zahlungsbilanz und die Statistik über das Auslandsvermögen (Art. 3 Bst. e NBV). Sämtliche statistische Erhebungen unterliegen dem Prinzip der Erforderlichkeit.

2.2.2 Grundsätze der Datenerhebung (Art. 4 NBV)

Art. 4 NBV legt in Anlehnung an Art. 4 BStatG sowie Art. 3 der Empfehlung der EZB für eine Verordnung des Rates über die Erfassung statistischer Daten durch die EZB (ECB/1998/10) Grundsätze der Datenerhebung fest. Diese konkretisieren insbesondere den Verhältnismässigkeitsgrundsatz, den die Nationalbank auch bei der Erhebung von statistischen Daten zu beachten hat (Botschaft, BBl 2002, 6205). Art. 4 Abs. 1 NBV hält deshalb fest, dass die Zahl und die Art der Befragungen auf das "notwendige Mass" zu beschränken ist. Dabei hat die Nationalbank namentlich die Belastung der Auskunftspflichtigen so gering als möglich zu halten. Nach Art. 4 Abs. 2 NBV sind Befragungen bei allen Gliedern einer Grundgesamtheit (Vollerhebung) nur zulässig, sofern nicht mit Teilerhebungen repräsentative und aussagekräftige Ergebnisse gewonnen werden können. Vollerhebungen werden in der Regel jährlich durchgeführt. Schliesslich hält Art. 4 Abs. 3 NBV den insofern selbstverständlichen Grundsatz fest, dass auf statistische Erhebungen zu verzichten ist, wenn aussagekräftige Daten auf anderem Wege – insbesondere durch Auswertung von Marktberichtssystemen oder von bestehenden Statistiken – gewonnen werden können (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 Bst. a EZB-Verordnung 1998/10). Im Weiteren kann die Nationalbank gewisse Gruppen von Auskunftspflichtigen von den statistischen Auskunftspflichten ganz oder teilweise entbinden (Art. 4 Abs. 4 NBV). So müssen Institute, die ein gewisses minimales Transaktions- oder Bestandesvolumen nicht erreichen, gewisse Erhebungen nicht oder nicht so häufig beantworten wie die grösseren Institute. Auf diese Weise kann eine Erhebung präzise auf die statistischen Bedürfnisse der Nationalbank zugeschnitten werden; zugleich wird verhindert, dass zur Auskunft verpflichtete Personen unnötig belastet werden.

2.2.3 Erhebungen (Art. 5 NBV)

Art. 5 Abs. 1 NBV nennt alle Elemente der Erhebungen, die im Anhang zur Verordnung konkretisiert werden. Dazu gehören: die Bezeichnung der Erhebung, ihr Gegenstand, die Art der Erhebung (Voll- oder Teilerhebung), der Kreis der auskunftspflichtigen Personen, die Erhebungsstufe, die Periodizität, die Einreichfrist und allfällig weitere Modalitäten.

Welche Personen der Nationalbank gegenüber zu statistischen Zwecken berichtspflichtig sein können, ergibt sich aus Art. 15 NBG. Dieser nennt als Adressaten der statistischen Auskunftspflicht Banken, Börsen, Effektenhändler und Fondsleitungen (Art. 15 Abs. 1 NBG) sowie eine Reihe weiterer Finanzmarktteilnehmer (Art. 15 Abs. 2 NBG). Das Gesetz umschreibt damit nur den äussersten Kreis der Auskunftspflicht. Welche dieser Personen und Gesellschaften im Rahmen welcher Erhebung zur Auskunft verpflichtet sind, wird demgegenüber im Anhang zu der Verordnung festgelegt (Art. 5 Abs. 1 Bst. d NBV). Ferner definiert der Anhang die Erhebungsstufe, legt also fest, ob eine zur Auskunft verpflichtete Person oder Gesellschaft Daten einschliesslich ihrer inländischen Filialen (Erhebungsstufe: Geschäftsstelle) liefern muss oder ob auch ausländische Filialen (Erhebungsstufe: Unternehmen) oder die Filialen und Tochtergesellschaften im In- und Ausland (Erhebungsstufe: Konzern) miteinbezogen werden müssen (Art. 5 Abs. 1 Bst. e NBV).

Art. 5 Abs. 2 NBV sieht die Möglichkeit vor, dass die Statistik von den im Anhang vorgesehenen Regelungen der Periodizität und der Einreichfrist abweichen kann, ohne dass die Verordnung dazu geändert werden muss. Voraussetzung ist, dass die Nationalbank zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe dringend auf diese (aktuelleren) Daten angewiesen ist. Überdies ist eine solche abweichende Regelung nur während eines begrenzten Zeitraums zulässig.

Die statistischen Erhebungen bei der Post sind nicht im Anhang zur Verordnung umschrieben; deren Inhalt soll durch eine Vereinbarung zwischen der SNB und der Post oder durch eine Verfügung der SNB geregelt werden (Art. 5 Abs. 3 NBV).

2.2.4 Zusatzerhebungen (Art. 6 NBV)

Art. 6 NBV sieht die Möglichkeit von Zusatzerhebungen vor. Im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 2 NBV geht es hier um Erhebungen, die im Anhang überhaupt nicht vorgesehen sind. Zu denken ist insbesondere an Daten, die sehr kurzfristig – gegebenenfalls innerhalb eines Tages – erhoben werden müssen, z.B. bei einer Krise der Finanzmärkte, oder an einmalige Erhebungen, die auf Veranlassung einer internationalen Organisation durchgeführt werden. Solche Zusatzerhebungen sind nur während eines begrenzten Zeitraums und unter qualifizierten Voraussetzungen zulässig (Art. 6 Abs. 1 NBV). Die zur Auskunft verpflichteten Personen sind über die Erhebung zu informieren (Art. 6 Abs. 2 NBV); sie haben zudem das Recht, eine Verfügung zu verlangen, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden kann (Art. 6 Abs. 3 NBV, Art. 52 NBG). Da die Verfügung nicht zu einer Geldleistung verpflichtet, kommt ihr grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung zu, es sei denn, der Präsident der urteilenden Abteilung des Bundesgerichts ordne aufschiebende Wirkung an (Art. 111 Abs. 2 OG).

2.2.5 Recht auf Anhörung (Art. 7 NBV)

Art. 7 NBV konkretisiert das Recht der Statistiklieferanten auf Anhörung, das in Art. 15 Abs. 3 NBG vorgesehen ist. Ein Recht auf Stellungnahme besteht einerseits, bevor die Organisation und das Verfahren von Erhebungen mittels Anpassung der Nationalbankverordnung geändert werden. Andererseits sollen die Betroffenen Stellung nehmen können vor der Einführung neuer Erhebungen. Die Anhörung kann auch im Rahmen von Expertengremien, wie etwa der bankenstatistischen Kommission, erfolgen, in der alle massgebenden Datenlieferanten und deren Organisationen vertreten sind.

2.2.6 Durchführung der Erhebungen (Art. 8 – 11 NBV)

Die Art. 8 – 11 NBV regeln die Einzelheiten für die Durchführung der im Anhang umschriebenen Erhebungen. Art. 8 NBV beschreibt die Mitwirkungspflichten der zur Auskunft verpflichteten Finanzmarktteilnehmer. Art. 8 Abs. 2 NBV entspricht Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BStatG. Art. 9 NBV regelt in Anlehnung an Art. 5 der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (BStatV) die Voraussetzungen für das Outsourcing von statistischen Erhebungen. Art. 9 NBV eröffnet der SNB die Möglichkeit, Dritte zur Durchführung von Erhebungen beizuziehen, wobei deren Rechte und Pflichten – insbesondere die Pflicht zur Geheimhaltung – in besonderen Verträgen zu regeln sind. Die ander-

weitige Verwendung der von Dritten im Auftrag der SNB erhobenen Daten muss sich – soweit die Daten für diese Verwendung nicht anonymisiert werden – im Rahmen eines Zweckes bewegen, für den eine Rechtsgrundlage besteht; andernfalls müssen die Betroffenen ihre Einwilligung erteilen. Eine anderweitige Verwendung ist nur mit schriftlicher Zustimmung der SNB zulässig (Art. 9 Abs. 2 NBV). Art. 10 NBV trägt der Nationalbank auf, über das zu beachtende Meldungsformat technische Weisungen zu erlassen. Insbesondere legt sie auch fest, welche Meldungen in elektronischer Form (auch als e-mail oder über Internet) zu erfolgen haben.

Art. 11 Abs. 1 NBV konkretisiert Art. 16 Abs. 1 NBG, wonach die "Nationalbank ... über die erhobenen Daten das Geheimnis zu bewahren" hat. Die Übermittlungsgrundsätze der SNB sehen für die Online-Lieferung von Daten die Verschlüsselung vor. Art. 11 Abs. 2 NBV regelt durch Verweisung auf das Bundesarchivgesetz das Schicksal der Einzelmeldungen nach ihrer Aggregation und nach Ablauf der ordentlichen Aufbewahrungsfrist von 30 Jahren.

2.3 Anhang

Die Beschreibungen im Anhang enthalten eine Übersicht über den Inhalt der statistischen Erhebungen. Auf die Erwähnung einzelner Details wird verzichtet. Diese finden sich in den bestehenden Erhebungsformularen. Im Folgenden werden die Erhebungen, die im Anhang zur Verordnung definiert werden, kurz umschrieben.

2.3.1 Erhebungen für die Geldpolitik

2.3.1.1 Ausführliche Monatsbilanz

Die Monatsbilanzstatistik dient einerseits der Berechnung der Geldmengen. Andererseits liefert die Statistik einen umfassenden Überblick über die Geschäftstätigkeit der Banken. Sie kann damit für Analysen des geldpolitischen Transmissionsmechanismus sowie für Fragen der Systemstabilität verwendet werden. Die Daten finden zudem Verwendung im Rahmen statistischer Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, so zum Beispiel für den „Special Data Dissemination Standard“ (SDDS) des Internationalen Währungsfonds.

Auskunftspflichtig sind Banken, deren Total aus Bilanzsumme und Treuhandgeschäften 150 Millionen Franken übersteigt und deren Bilanzsumme mindestens 100 Millionen Franken beträgt.

2.3.1.2 Ausgewählte Bilanzpositionen für die Geldmengenstatistik

Der Zweck dieser Erhebung besteht darin, möglichst frühzeitig eine erste Schätzung der Entwicklung der Geldmengen durchzuführen. Dazu ist es notwendig, die geldmengenrelevanten Positionen der Bilanzen der Banken zu erfassen.

Auskunftspflichtig sind Banken, deren Summe der M3-relevanten Bilanzpositionen 300 Millionen Franken übersteigt.

2.3.1.3 Ausführliche Jahresendstatistik

Die Jahresendstatistik muss von allen Banken eingereicht werden. Sie bildet die rechnerische Basis für die Hochrechnung der Geldmengen während des Jahres. Sie vermittelt darüber hinaus ein umfassendes Bild der Struktur des Bankensystems, stellt Informationen für die Analyse der Systemstabilität zur Verfügung und liefert Daten für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, insbesondere für die Berechnung der Wertschöpfung des Bankensystems und für die Erstellung der Finanzierungsrechnung. Schliesslich liefert sie die Daten, die für die Festlegung der Meldepflicht in anderen Erhebungen verwendet werden.

Die länderweise Gliederung der Aktiven und Passiven sowie der Treuhandgeschäfte muss nur von denjenigen Banken gemeldet werden, welche auch die Eurodevisenstatistik einreichen müssen. Die Gliederung nach Wirtschaftssektoren muss nur von denjenigen Banken eingereicht werden, deren Inlandaktiven 900 Millionen Franken überschreiten.

2.3.1.4 Kreditvolumenstatistik

Die Kreditvolumenstatistik erfasst die Kreditvergabe an Nicht-Banken und ist damit eine zentrale Statistik zur Analyse des geldpolitischen Transmissionsmechanismus. Sie dient daneben auch der Beobachtung der Konjunktorentwicklung sowie der Analyse der Risiken, die Finanzinstitutionen in ihrer Kreditstätigkeit eingehen und der Art und Weise, wie sie mit diesen Risiken umgehen. Die letztgenannten Angaben sind auch für die Überwachung des Finanzsystems relevant.

Auskunftspflichtig sind Banken, deren Kredite an Nicht-Banken 300 Millionen Franken übersteigen.

2.3.1.5 Vorerhebung zur Kreditvolumenstatistik

Die Vorerhebung zur Kreditvolumenstatistik erlaubt eine frühzeitige erste Analyse der Entwicklung der Kreditstätigkeit. Sie liefert zudem Hinweise auf die Verwendung der Geldaggregate.

Auskunftspflichtig sind die Banken, welche die Erhebung der ausgewählten Bilanzpositionen für die Geldmengenstatistik einreichen müssen.

2.3.1.6 Kreditzinsstatistik

Die Nationalbank beeinflusst mit der Geldpolitik die Geldmarktzinsen. Mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung reagieren auch die übrigen Zinssätze. Die Kreditzinsstatistik dient der Untersuchung dieses Übertragungsmechanismus der Geldpolitik auf die Wirtschaft. Mit der Kreditzinsstatistik (Einführung 2. Quartal 2004) soll erstens die Auswirkung der Geldpolitik auf die Zinssätze der Kredite an die Unternehmen beobachtet werden. Zweitens möchte die SNB die Bestimmungsgründe der Kreditzinsen analysieren. Mit der Erhebung kann eine wesentliche Lücke in der Zinsstatistik geschlossen werden. Auskunftspflichtig sind Banken, deren Kredite an nicht-finanzielle Unternehmungen 2 Milliarden Franken überschreiten.

2.3.1.7 Wertpapierbestände

Diese Erhebung erfasst die Bestände an Wertpapieren in den Kundendepots der Banken. Sie erlaubt, das Anlageverhalten der Bankkunden zu analysieren. Sie unterstützt dadurch die Geldpolitik. Sie liefert zudem Daten über geldnahe Anlageformen (so zum Beispiel Geldmarktfonds in Schweizer Franken), die als Komponenten der Geldmengen in Frage kommen. Daneben sind die Daten wichtig für die Finanzierungsrechnung sowie für die Zahlungsbilanz.

Alle Banken sind verpflichtet, ihre Bestände einmal jährlich im Rahmen der Erhebung der Jahresendstatistik zu melden. Monatlich auskunftspflichtig sind Banken, deren Depotbestand 1 Milliarde Franken überschreitet.

2.3.1.8 Wertpapierumsätze

Die Erfassung der Wertpapierumsätze dient in erster Linie der Erstellung der Zahlungsbilanz und der Ermittlung der Bankenwertschöpfung.

Auskunftspflichtig sind Banken, welche die Erhebung der Wertpapierbestände monatlich melden müssen.

2.3.1.9 Anlagefondsstatistik

Die Statistik der Anlagefonds ist für die Analyse der Geldpolitik wichtig. Sie liefert Angaben über den Vermögensbestand und die Vermögensveränderung aller in der Schweiz aktiven Fondsgesellschaften und Vertreter ausländischer Fonds. Zudem liefert sie Angaben für die Zahlungsbilanz sowie für die Finanzierungsrechnung.

2.3.2 Erhebungen im Bereich Systemstabilität

2.3.2.1 Adressausfallrisiken

Die Erhebung dient dazu, eine Matrix der Interbankverflechtungen zu erstellen. Diese Matrix erlaubt es, mittels Simulationen zu untersuchen, ob der Ausfall einer Bank nicht nur die Solvenz anderer Banken gefährden, sondern ob sich daraus ein Dominoeffekt entwickeln könnte, der das ganze Bankensystem in Mitleidenschaft zieht. Die Erhebung unterstützt daher die SNB in ihrer Funktion als „Lender of last resort“. Im Krisenfall muss diese Statistik innerhalb weniger Tage erhältlich sein. Auskunftspflichtig sind alle Banken.

2.3.3 Erhebungen für Internationale Organisationen

2.3.3.1 Länderweise Gliederung der Wertpapierbestände

Diese Erhebung wird international koordiniert durch den Internationalen Währungsfonds (IMF Coordinated Portfolio Investment Survey). Sie dient dazu, die Diskrepanzen in den internationalen Kapitalflüssen und Positionen zwischen Schuldner- und Gläubigerländern zu analysieren. Die Daten werden auch für die Erstellung der Zahlungsbilanz verwendet.

Auskunftspflichtig sind Banken, deren relevante Depotbestände 1,7 Milliarden Franken überschreiten.

2.3.3.2 Auslandstatus

Die Erhebung des Auslandstatus wird international von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich koordiniert (BIS Consolidated Banking Statistics). Hauptzweck der Erhebung ist, eine umfassende und konsistente Darstellung der finanziellen Forderungen und Verpflichtungen eines Bankensystems gegenüber anderen Ländern zu erhalten. Die Erhebung dient dazu, das Ausmass des Länder- und des Transferrisikos zu bestimmen.

Weiter werden die ausstehenden Forderungen nach Sicherheiten gegliedert erhoben. Dies erlaubt es der SNB, neben dem Länder- und Transferrisiko auch Informationen über das Kreditrisiko zu erheben. Diese Information unterstützt die SNB in ihren Aufgaben im Bereich der Systemstabilität.

Auskunftspflichtig sind Banken, deren Auslandaktiven oder deren Treuhandforderungen gegenüber dem Ausland 1 Milliarde Franken übersteigen.

2.3.3.3 Eurodevisenstatistik

Die Erhebung der Eurodevisenstatistik wird international von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich koordiniert (BIS Locational Banking Statistics). Hauptzweck der Erhebung ist es, eine umfassende und konsistente Darstellung der internationalen Bankgeschäfte des inländischen Bankensektors zu erhalten. Die Daten werden auch für die Erstellung der Zahlungsbilanz verwendet.

Auskunftspflichtig sind Banken, deren Auslandsaktiven und -passiven 1 Milliarde Franken überschreiten.

2.3.3.4 Devisen- und Derivaterhebung

Die Devisen- und Derivaterhebung wird international von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich koordiniert (BIS OTC Derivative Statistics). Sie besteht aus drei Teilen: einer halbjährlichen Statistik über die ausstehenden Beträge, einer alle drei Jahre erhobenen Statistik über die ausstehenden Beträge sowie einer ebenfalls alle drei Jahre erhobenen Statistik über die Umsätze.

Auskunftspflichtig sind Banken, deren Kontraktvolumen der offenen derivativen Finanzinstrumente 3,5 Milliarden Franken überschreitet.

2.3.4 Zahlungsbilanz/Auslandvermögen

2.3.4.1 Erhebungen im Bereich der Zahlungsbilanz

Mit den Zahlungsbilanzenerhebungen werden der Aussenhandel mit Waren und Diensten (ohne den im Rahmen der Handelsstatistik erhobenen Warenverkehr der Oberzolldirektion), die grenzüberschreitenden Arbeits- und Kapitaleinkommen, die Übertragungen sowie der Kapitalverkehr mit dem Ausland für die schweizerische Zahlungsbilanz erhoben. Die Zah-

lungsbilanzenerhebungen richten sich grundsätzlich an alle juristischen Personen und Gesellschaften mit bedeutenden wirtschaftlichen Transaktionen mit dem Ausland. Massgebend für die Erstellung der Zahlungsbilanz sind die Richtlinien des Internationalen Währungsfonds.

2.3.4.2 Auslandvermögenstatistik

Die Erhebungen für das Auslandvermögen umfassen die Direktinvestitionen, die grenzüberschreitenden Portfolioinvestitionen und die übrigen finanziellen Forderungen und Verpflichtungen gegenüber dem Ausland. Bei letzteren handelt es sich hauptsächlich um Kredite. Die Direktinvestitionserhebung verlangt auch Angaben über die in den Tochtergesellschaften und Filialen im Ausland bzw. im Inland beschäftigten Personen. Die Erhebungen richten sich grundsätzlich an alle juristischen Personen und Gesellschaften mit bedeutenden Auslandguthaben bzw. Auslandverpflichtungen. Das Auslandvermögen zeigt die Höhe der Auslandguthaben und -verbindlichkeiten sowie die Nettoposition der Schweiz. Die Nationalbank erstellt die Auslandvermögenstatistik gemäss den Richtlinien des Internationalen Währungsfonds.

2.3.4.3 Zinsen-, Kommissions- und Handelsgeschäft

Die Erfassung des Zinsen-, Kommissions- und Handelsgeschäfts der Banken dient der Erstellung der Zahlungsbilanz.

Auskunftspflichtig sind Banken, deren Auslandguthaben respektive Auslandverpflichtungen 500 Millionen Franken überschreiten und/oder die Wertpapiere von ausländischen Kunden im Wert von mehr als 500 Millionen Franken verwalten.

2.3.5 Erhebungen im Bereich Systemüberwachung

2.3.5.1 Bargeldloser Zahlungsverkehr

Die Erhebung von Daten über den bargeldlosen Zahlungsverkehr und die Effektenabwicklung hat zwei Zwecke: einerseits werden damit die statistischen Informationen zusammengetragen, welche die SNB für die Ausübung ihrer Überwachungsfunktion in diesem Bereich benötigt. Andererseits können mit diesen Daten auch Informationen über die Zahlungsgewohnheiten im Inland erfasst werden. Diese dienen dem besseren Verständnis der Entwicklung der Geldnachfrage im Inland und so der Geldpolitik.

Insgesamt handelt es sich um sieben Erhebungen, die in diesem Bereich durchgeführt werden sollen (Zahlungssysteme, Datenträgerapplikationen, Debitkarten, Kreditkarten, Checkverkehr, E-Geld, Geldausgabeautomaten). Bei vier Erhebungen (Zahlungssysteme, Datenträgerapplikationen, Debitkarten und Kreditkarten) wird der Kreis der auskunftspflichtigen Institute dadurch eingeschränkt, dass ein minimales Volumen von Zahlungen pro Geschäftsjahr überschritten sein muss, damit die statistische Meldepflicht eingreift.

2.4 Aufhebung des Merkblatts über die Meldepflicht bei Schweizerfranken-Anleihen

Die Informationen über die Kapitalmarktbeanspruchung, welche die SNB im Rahmen der bisherigen Meldepflicht für Schweizerfranken-Anleihen von Banken und Effektenhändlern erhalten hatte, wird sie sich inskünftig über Marktinformationssysteme im In- und Ausland beschaffen. Mit Inkrafttreten des neuen Nationalbankgesetzes wird daher das Merkblatt der SNB über die Meldepflicht bei Schweizerfranken-Anleihen, Ausgabe vom 1. Mai 2003, einschliesslich des sog. Verankerungsprinzips (Ziff. 3 Merkblatt), abgeschafft.

3. Kapitel: Mindestreserven

3.1 Regelungskonzept

Das dritte Kapitel der Verordnung zum Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankverordnung, NBV) umfasst die Ausführungsbestimmungen zu den Befugnissen der SNB im Bereich der Mindestreserven. Rechtsgrundlage der Verordnung im Bereich der Mindestreserven sind Art. 18 Abs. 1 und 5 sowie Art. 23 Abs. 1 NBG.

Das neue NBG enthält eine recht detaillierte Regelung über die Mindestreserven. Der Bedarf an Konkretisierung in der Verordnung ist entsprechend beschränkt, der Gestaltungsspielraum zudem durch den Kommentar in der Botschaft (Ziff. 2.3.2.2, BBl 2002 6213 ff.) deutlich eingengt.

Die Mindestreserveregelung im neuen Nationalbankgesetz tritt an die Stelle der bankengesetzlichen Normen über die Kassenliquidität der Banken (Art. 15, 19 BankV). Die neuen Mindestreservenvorschriften erfüllen einen rein geldpolitischen Zweck, die Sicherstellung einer minimalen Nachfrage nach Notenbankgeld. Soweit sachgerecht, lehnen sich die NBV-Bestimmungen an die früheren Vorschriften der Bankenverordnung über die Kassenliquidität an. Terminologisch kann auf Art. 25 BankV (Gliederung der Bilanz im Einzelabschluss) sowie die Richtlinien der EBK vom 14. Dezember 1994 zu den Rechnungslegungsvorschriften (RRV-EBK, Fassung vom 18. Dezember 2002) zurückgegriffen werden.

3.2 Geltungsbereich (Art. 12 NBV)

Unter die Mindestreservspflicht fallen ausschliesslich Banken, die zur Geschäftstätigkeit in der Schweiz oder im Fürstentum Liechtenstein zugelassen sind (Art. 12 Abs. 1 in Vbdg mit Art. 2 Abs. 1 Bst. a NBV und dem Währungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein vom 19. Juni 1980, SR 0.951.951.4). Von ihrer Kompetenz, zusätzlich zu den Banken auch Emittenten von elektronischem Geld sowie weitere Emittenten von Zahlungsmitteln der Mindestreservpflicht zu unterstellen (Art. 17 Abs. 2 NBG), macht die SNB vorderhand keinen Gebrauch.

Banken, die in einer Gruppe mit kollektivem Liquiditätsmanagement zusammengefasst sind, sind von der individuellen Erfüllung des Mindestreserverfordernisses entbunden. An

ihrer Stelle erfüllt der Gruppenverband gesamthaft die Mindestreservspflicht (Art. 12 Abs. 2 NBV).

3.3 Anrechenbare Aktiven (Art. 13 NBV)

Die Mindestreserveregelung gemäss neuem NBG bezweckt, eine minimale Nachfrage der Banken nach Notenbankgeld sicherzustellen und so die reibungslose Umsetzung der Geldpolitik zu erleichtern (BBl 2002 6154, 6212). Aus diesem Grund werden auf Schweizerfranken lautende Banknoten und Giro Guthaben der Banken bei der SNB zu 100 % als Mindestreserve angerechnet (Art. 13 Bst. b, c NBV). Ebenfalls zu 100 % können auf Schweizerfranken lautende Umlaufmünzen angerechnet werden (Art. 13 Bst. a NBV). Umlaufmünzen sind zwar kein eigentliches Notenbankgeld. Die SNB hat jedoch die Verpflichtung, Münzen unbeschränkt in Noten oder Giro Guthaben zu tauschen (Art. 5 Abs. 1 WZG). Damit stellen Umlaufmünzen praktisch Notenbankgeld dar. Zudem ist der Betrag an Umlaufmünzen bei den Banken klein und verändert sich nur wenig über die Zeit. Von Gesetzes wegen nicht Bestandteil der anrechenbaren Aktiven sind die Postkontoguthaben der Banken (Art. 18 Abs. 1 NBG).

Die Beurteilung der Anrechenbarkeit von Umlaufmünzen als Mindestreserve könnte sich allenfalls ändern, wenn der Bund – mit der Zustimmung der SNB gemäss Art. 4 Abs. 4 Währungs- und Zahlungsmittelgesetz (WZG) – Umlaufmünzen mit einem höheren Nennwert prägen und in Umlauf setzen sollte. Dann wäre eine teilweise Substituierung von Banknoten durch höherwertige Münzen zu erwarten. Ob solche Substituierungsprozesse zu unerwünschten Schwankungen in der Nachfrage der Banken nach Zentralbankgeld führen würden, ist im Voraus kaum abzuschätzen. Würde die Umsetzung der Geldpolitik durch die 100%-ige Anrechenbarkeit von Umlaufmünzen als Mindestreserve empfindlich beeinträchtigt, hätte es die SNB indessen in der Hand, die prozentuale Anrechnung von Umlaufmünzen in Art. 13 Bst. a NBV zu reduzieren.

3.4 Massgebliche Verbindlichkeiten (Art. 14 NBV)

Die Beschränkung der reservspflichtigen Verbindlichkeiten auf Schweizerfranken ebenso wie ihre Höchstlaufzeit (3 Monate) sind vom Gesetz vorgegeben (Art. 18 Abs. 2 NBG). Die nähere Umschreibung der für die Berechnung der Mindestreserve massgeblichen Verbindlichkeiten (Art. 14 Abs. 1 NBV) lehnt sich im Kern an den früheren Art. 19 Abs. 1 BankV an, folgt aber terminologisch der neueren Gliederung in Art. 25 Abs. 1 BankV. Die Ausnahmeregelungen in Art. 14 Abs. 1 Bst. b (inländische Interbankverbindlichkeiten) und Bst. c (Kundengelder in Spar- und Anlageform) NBV sind bereits in der Botschaft zum neuen NBG vorgezeichnet (BBl 2002 6216). Der Einbezug von nur 20 Prozent der Verpflichtungen gegenüber Kunden in Spar- und Anlageform (ohne gebundene Vorsorgegelder) in die Berechnungsgrundlage entspricht der bisherigen Regelung bei den Liquiditätsvorschriften (Art. 19 Abs. 1 BankV). Die Ausklammerung der Verbindlichkeiten gegenüber Banken, die selber den schweizerischen Mindestreservvorschriften unterstehen, ist folgerichtig, weil Interbankgeschäfte nicht zu einer Geldschöpfung im System führen, sondern eine bloss Umverteilung vorhandener Liquidität zwischen den Banken darstellen. Sodann er-

scheint es sachgerecht, die Anleihen und Pfandbriefdarlehen, die innerhalb von drei Monaten fällig werden, nicht in die Berechnungsbasis aufzunehmen, da diese Verbindlichkeiten entsprechend dem Zeitpunkt der Fälligkeitstermine stark schwanken können. Im Unterschied zu Art. 19 Abs. 1 BankV werden neu auch die Kassenobligationen, die innerhalb von drei Monaten fällig werden, in die Berechnungsbasis einbezogen. Dieser Einbezug drängt sich auf, da eine unterschiedliche Behandlung von Termindespositen und Kassenobligationen im Hinblick auf den erklärten Zweck der Mindestreserven, eine stetige Mindestnachfrage nach Zentralbankgeld sicherzustellen (BBl 2002 6154), ökonomisch nicht vertretbar wäre.

Monetäre Verpflichtungen aus Repo-Geschäften mit Banken und mit der Nationalbank sollen nicht als reservspflichtige Verbindlichkeiten gelten (Art. 14 Abs. 2 NBV). Dies entspricht im Wesentlichen dem Rundschreiben SNB/EBK vom 28. Mai 1998 zur Kassenliquidität der Banken. Demnach sind auch monetäre Verbindlichkeiten aus Repo-Geschäften mit Banken, die nicht gemäss Art. 17 und 18 NBG mindestreservspflichtig sind, von der Mindestreservspflicht befreit. Die Regelung ist konform mit jener der Europäischen Zentralbank (Verordnung vom 12. September 2003 über die Auferlegung einer Mindestreservpflicht, Art. 4c Anhang).

3.5 Höhe der Mindestreserve und Erfüllung des Mindestreserveerfordernisses (Art. 15 NBV)

Die Ausklammerung der Interbankverbindlichkeiten aus der Berechnungsbasis für das Mindestreserveerfordernis führt gegenüber den bisherigen Vorschriften über die Kassenliquidität der Banken zu einer Verkleinerung des Nenners des Erfüllungsgrades (anrechenbare Aktiven im Verhältnis zum Erfordernis). Jedoch verkleinert sich gegenüber den heutigen Liquiditätsvorschriften auch der Zähler des Erfüllungsgrades, indem die Postkontoguthaben nicht mehr als anrechenbare Aktiven gelten. Wie in der Botschaft zum neuen NBG erläutert (BBl 2002 6217), wird die Ausklammerung der Postkontoguthaben im Zähler des Erfüllungsgrades durch die Ausklammerung der Interbankverbindlichkeiten im Nenner in etwa kompensiert. Der neu vorgesehene Einbezug von Kassenobligationen, die innerhalb von drei Monaten fällig werden, in die massgeblichen Verbindlichkeiten dürfte nur einen geringfügigen Einfluss auf die Höhe des Mindestreserveerfordernisses haben. Der Erfüllungsgrad der Banken bei den neuen Mindestreservevorschriften dürfte sich somit auf aggregierter Basis bei einem gleich bleibenden Reservesatz nicht wesentlich von demjenigen bei den bisherigen Liquiditätsvorschriften unterscheiden. Deshalb wird der Reservesatz unverändert auf 2,5 % der massgeblichen Verbindlichkeiten festgesetzt (Art. 15 Abs. 1 NBV). Die Verbindlichkeiten berechnen sich als Durchschnitt aus den drei der jeweiligen Unterleistungsperiode vorausgegangenen Monatsendwerten (Art. 15 Abs. 1 NBV, analog dem früheren Art. 19 Abs. 3 BankV).

Wie nach den bisherigen Liquiditätsvorschriften (Art. 19 Abs. 1 BankV) sollen die Banken das Reserveerfordernis im Durchschnitt eines Monats (je vom 20. bis zum 19. des Folge-monats) erfüllen müssen (Art. 15 Abs. 2 NBV). Die Berechnung des Durchschnitts erfolgt aufgrund des Verhältnisses zwischen der Summe der täglich bei Geschäftsabschluss vor-

handenen Aktivenbestände einerseits und der Anzahl der Kalendertage der Unterlegungsperiode andererseits (Art. 15 Abs. 3 NBV), da auch die Zinsberechnung auf Kalendertagen beruht. Dies entspricht dem früheren Rundschreiben der EBK über die Kassenliquidität vom 17. Dezember 1990 (Ziff. 2, 3).

3.6 Nachweispflicht (Art. 16 NBV)

Die Pflicht der Banken zum Nachweis, dass sie in der Referenzperiode Mindestreserven in der geforderten Höhe gehalten haben, ergibt sich aus Art. 18 Abs. 4 NBG. Die nähere Ausgestaltung der Meldepflicht (Art. 16 NBV) entspricht der bisherigen Praxis bei der Kassenliquidität der Banken. Die SNB wird Form und Format der Meldung in Richtlinien festlegen.

3.7 Zinspflicht (Art. 17 NBV)

Art. 23 Abs. 1 NBG sieht als verwaltungsrechtliche Sanktion die Erhebung eines "Strafzinses" gegenüber einer Bank vor, welche die Mindestreservepflicht nicht eingehalten hat. Indem die SNB von dieser Bank für die Dauer, da der vorgeschriebene Mindestreservesatz unterschritten wurde, einen Zins auf dem Fehlbetrag verlangen kann, soll die Bank zunächst wirtschaftlich so gestellt werden, wie wenn sie sich den Betrag auf dem Interbankenmarkt hätte beschaffen müssen. Zusätzlich kann die SNB einen Zuschlag von bis zu fünf Prozentpunkten verlangen, um die Erfüllung der Mindestreservepflicht präventiv zu sichern (BBl 2002 6225).

Dieser gesetzlich abgesteckte Rahmen ist in der Nationalbankverordnung zu konkretisieren. Als massgeblichen Zinssatz bezeichnet das Gesetz den "Geldmarktsatz für Interbankkredite für die gleiche Periode" (Art. 23 Abs. 1 NBG). Weil die Unterlegungsperiode vom 20. eines Monats bis zum 19. des Folgemonats dauert, erscheint es folgerichtig, als Referenzzinssatz den Einmonats-Libor (London Inter Bank Offered Rate) für Frankenanlagen zu wählen, der jeden Werktag in London in einem genauen Verfahren ("Fixing") ermittelt und publiziert wird. Der Zuschlag kann sich in einem Band zwischen 0 und 5 Prozentpunkten bewegen. In Anbetracht der Höhe des Lombardzinsszuschlages von derzeit 2 Prozentpunkten ist der Zuschlag für die Verzinsung fehlender Mindestreserven auf 3 Prozentpunkte anzusetzen (Art. 17 Abs. 1 NBV). Die Verletzung des Mindestreserveverfordernisses soll nämlich teurer zu stehen kommen als die Inanspruchnahme des Lombardkredits, mit dessen Hilfe eine Bank gegen Ende der Unterlegungsperiode allenfalls einen Fehlbetrag vermeiden könnte.

Der Strafzins wird am Ende des 2. Monats nach Abschluss der Unterlegungsperiode zur Einzahlung fällig. Von der SNB ergeht dazu eine formelle Aufforderung, welche den Fehlbetrag und die Zinsberechnung ausweist. Ist die betroffene Bank damit nicht einverstanden, kann sie binnen 30 Tagen den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung verlangen (Art. 17 Abs. 2 NBV).

4. Kapitel: Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen

4.1 Regelungskonzept und Aufbau

Das vierte Kapitel der Verordnung zum Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankverordnung, NBV) umfasst die Ausführungsbestimmungen zu den Befugnissen der SNB im Bereich der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen. Rechtsgrundlage der Verordnung im Bereich der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen sind Art. 19 – 21 und Art. 23 Abs. 2 NBG.

Der Aufbau dieses Kapitels der Nationalbankverordnung orientiert sich im Wesentlichen an dem bereits in der Botschaft über die Revision des Nationalbankgesetzes skizzierten dreistufigen Überwachungsansatz¹, bestehend aus einer *statistischen Auskunftspflicht* für alle Betreiber von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen, einer *Offenlegungspflicht* für Betreiber von Zahlungssystemen mit hohem Betragsvolumen und Betreiber von Effektenabwicklungssystemen, sowie *Mindestanforderungen* für Betreiber von Systemen, von denen Risiken für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems ausgehen. Auf die Ausführungsbestimmungen über die statistische Auskunftspflicht wird in diesem Kapitel des Begleittextes nicht eingegangen, da diese bereits im zweiten Kapitel der Nationalbankverordnung geregelt sind. Das vierte Kapitel regelt im ersten Abschnitt die Offenlegungspflicht, die es der Nationalbank erlauben soll, festzustellen, ob ein System für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems von Bedeutung ist. Der zweite Abschnitt legt die Mindestanforderungen fest, welche die Betreiber von systemisch bedeutsamen Einrichtungen erfüllen müssen. Der dritte Abschnitt regelt zum einen die Auskunftspflichten der Betreiber von systemisch bedeutsamen Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen gegenüber der Nationalbank; diese sollen es der Nationalbank erlauben, die Einhaltung der Mindestanforderungen zu überprüfen. Zum andern legt der dritte Abschnitt auch das Vorgehen fest, falls der Betreiber eines Systems die Mindestanforderungen nicht erfüllt.

4.2 Systembegriff und Normadressaten

Als System im Sinne dieser Verordnung gilt gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. h NBV jede auf förmlich vereinbarten, gemeinsamen Regeln und Verfahren beruhende Einrichtung zur Abrechnung und Abwicklung von monetären Forderungen und Verpflichtungen (Zahlungssystem) oder von Geschäften mit Finanzinstrumenten, insbesondere Effekten (Effektenabwicklungssystem). Durch den Hinweis auf die förmliche Vereinbarung und die gemeinsamen Regeln wird der vertragliche Ansatz, welcher der Definition des Systembegriffs zu Grunde liegt, hervorgehoben. Zudem äussert sich in dieser Definition eine grundsätzliche Präferenz für einen funktionalen Systembegriff, d.h., gleiche Funktionalitäten sollen grundsätzlich auch gleich reguliert werden.

¹ Vgl. dazu „Botschaft NBG“, BBl 2002 6171 ff.

Die Verwendung eines funktionalen Systembegriffs ergibt sich in erster Linie aus der Gewährleistung der wettbewerblichen Chancengleichheit (Level Playing Field) zwischen den Betreibern von Systemen im herkömmlichen Sinne und den übrigen Systembetreibern. Zu Ersteren zählen jene Betreiber, deren Geschäftstätigkeit ausschliesslich oder zumindest zu grossen Teilen in der Abrechnung oder Abwicklung von Zahlungen bzw. Effektengeschäften liegt. Zu den übrigen Systembetreibern zählen vor allem jene Finanzintermediäre, die eine wesentlich breitere Palette von Finanzdienstleistungen anbieten und dabei u.a. auch die interne Abrechnung oder Abwicklung von Zahlungen bzw. Effektengeschäften zwischen ihren Kunden vornehmen (Betreiber von sog. Inhouse-Systemen). Ein weiterer Grund für die Verwendung eines funktionalen Systembegriffs liegt in der Vermeidung von regulatorischer Arbitrage, d.h., es soll vermieden werden, dass regulierte Aktivitäten in ein unreguliertes Umfeld verlagert werden können.

Unter der funktionalen Systemdefinition gelten im Prinzip neben den Betreibern von herkömmlichen Systemen auch sämtliche Betreiber von Inhouse-Systemen als Normadressaten dieser Verordnung. Die konsequente Anwendung des funktionalen Ansatzes würde jedoch zu einer unverhältnismässig grossen Zahl von Normadressaten führen. Da davon auszugehen ist, dass letztlich nur sehr wenige Inhouse-Systeme auf ihre systemische Bedeutung hin zu überprüfen wären, würde insbesondere der Einbezug sämtlicher Betreiber von Inhouse-Systemen in die statistische Auskunftspflicht zu einem kaum zu rechtfertigenden Aufwand führen.

Aufgrund der gegenwärtigen Marktstruktur als auch des internationalen regulatorischen Umfelds ist eine unterschiedliche Regelung für Betreiber von Inhouse-Zahlungssystemen einerseits und von Inhouse-Effektenabwicklungssystemen andererseits zweckmässig. Die für die Systemrisiken in erster Linie bedeutsamen Grossbetragszahlungen werden heute fast ausschliesslich in herkömmlichen Zahlungssystemen abgerechnet bzw. abgewickelt. Zudem unterliegen die Betreiber von Inhouse-Zahlungssystemen auch im internationalen Umfeld keiner Überwachung ihrer zahlungsverkehrsspezifischen Tätigkeiten. Auch die Nationalbank verzichtet vorderhand darauf, die Betreiber von Inhouse-Zahlungssystemen der Überwachung im Sinne dieser Verordnung zu unterstellen. Die Betreiber von Inhouse-Zahlungssystemen sind somit von der statistischen Auskunftspflicht und von der Offenlegungspflicht ausgenommen (Art. 18 Abs. 3 NBV). Die Nationalbank wird regelmässig überprüfen, ob veränderte Verhältnisse eine Abkehr von dieser Regelung erfordern.

Im Bereich der Abwicklung von Finanzinstrumenten, insbesondere Effekten, sieht die Situation anders aus. Herkömmliche Systembetreiber konkurrieren zunehmend mit grossen Korrespondenzbanken, die in der Abwicklung von Wertschriftengeschäften zum Teil nicht nur im Massengeschäft sondern auch im Bereich der institutionellen Kunden sehr aktiv sind (sog. Custodian Banks). Aus diesem Grund sind im internationalen Umfeld verschiedene Bestrebungen im Gange, die Regulierung bzw. Überwachung von Systembetreibern im herkömmlichen Sinne und von Custodian Banks zu harmonisieren.² Die Nationalbank sieht

² Vgl. den im Juli 2003 in Vernehmlassung gegebenen Entwurf der Europäischen Zentralbank und der Kommission der Europäischen Wertschriftenregulatoren „Standards for Securities Clearing and Settlement Systems in the European Union“.

ebenfalls vor, Custodian Banks der Überwachung zu unterstellen, sofern diese systemisch bedeutsame Abwicklungssysteme betreiben. Die Betreiber von Inhouse-Effektenabwicklungssystemen sind deshalb grundsätzlich der Offenlegungspflicht unterstellt. Die Nationalbank wird jene Finanzintermediäre, die im Bereich der Wertschriftenabwicklung eine aktive Geschäftstätigkeit ausüben und bei denen die systemische Bedeutung aufgrund einer ersten Einschätzung nicht ausgeschlossen werden kann, direkt kontaktieren.

4.3 Bestimmung der systemisch bedeutsamen Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme (Art. 18 – 21 NBV)

Die Bestimmung der systemisch bedeutsamen Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme ist wichtig, da der Überwachungsansatz der Nationalbank zwischen Systemen differenziert, die für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems bedeutsam sind, und den übrigen Systemen. Nur die Betreiber von systemisch bedeutsamen Systemen müssen die in Art. 22 – 34 NBV festgelegten Mindestanforderungen und die in Art. 35 – 37 NBV aufgeführten Auskunfts- und Genehmigungspflichten erfüllen. Damit die Nationalbank diese Bestimmung vornehmen kann, ist sie auf verschiedene Informationen der Betreiber angewiesen. Welche Betreiber dieser Offenlegungspflicht unterstehen, ist in Art. 18 NBV festgelegt. Art. 19 NBV regelt das Verfahren, anhand dessen die Nationalbank feststellt, ob ein System für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems von Bedeutung ist. Die wichtigsten Kriterien, welche die Nationalbank hierfür berücksichtigt, sind in Art. 20 NBV aufgeführt. Schliesslich sieht Art. 21 NBV die Möglichkeit vor, Betreiber von Systemen mit Sitz im Ausland unter bestimmten Bedingungen ganz oder teilweise von der Einhaltung der Mindestanforderungen zu befreien.

4.3.1 Normadressaten der Offenlegungspflicht (Art. 18 NBV)

Alle Betreiber von Effektenabwicklungssystemen (Art. 18 Abs. 1 Bst. b NBV) sowie die Betreiber von Zahlungssystemen mit einem Betragsvolumen von mindestens 25 Milliarden Franken pro Geschäftsjahr (Art. 18 Abs. 1 Bst. a NBV) sind der Offenlegungspflicht unterstellt. Von der Offenlegungspflicht ausgenommen sind jedoch die Betreiber von Inhouse-Zahlungssystemen, sofern sie einer prudentiellen Aufsicht unterliegen. Es sei auf die diesbezüglichen Ausführungen im Abschnitt 4.2 verwiesen.

Der Grenzwert von 25 Milliarden Franken konkretisiert den in Art. 20 Abs. 1 NBG erwähnten Begriff des „hohen Betragsvolumens“. Er findet sich bereits in der Botschaft zum neuen Nationalbankgesetz erwähnt (BBl 2002 6220). Die Festlegung dieses Grenzwertes berücksichtigt zwei Aspekte. Einerseits darf der Grenzwert nicht zu hoch angesetzt sein, damit Betreiber von Zahlungssystemen, bei denen eine Gefahr für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems nicht mit völliger Sicherheit ausgeschlossen werden kann, der Offenlegungspflicht unterstellt werden. Andererseits darf der Grenzwert nicht zu tief festgelegt werden, damit Betreiber von Zahlungssystemen, die aufgrund ihres geringen Betragsvolumens mit Sicherheit keine Gefahr für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems darstellen, von der Offenlegungspflicht von vornherein ausgeklammert werden

können. Dies reduziert den administrativen und regulatorischen Aufwand sowohl für die Betreiber dieser Systeme als auch für die Nationalbank.

Der festgelegte Grenzwert von 25 Milliarden Franken trägt beiden Aspekten gebührend Rechnung. Verschiedene betragsmässig wenig bedeutende Zahlungssysteme, wie beispielsweise die CASH-Karte, werden zum heutigen Zeitpunkt von der Offenlegungspflicht befreit. Gleichzeitig ist der Grenzwert aber dennoch vorsichtig und sicherlich nicht zu hoch angesetzt. Dies zeigt sich alleine aus dem Vergleich mit dem jährlichen Betragsvolumen von rund 44'700 Milliarden Franken des Swiss Interbank Clearing (SIC), dem bedeutendsten Zahlungssystem in der Schweiz. Die Gefahr, dass der Betreiber eines Zahlungssystems, von dem effektiv eine Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems ausgeht, nicht der Offenlegungspflicht untersteht – und damit irrtümlicherweise auch nicht die Mindestanforderungen beachten muss – kann somit ausgeschlossen werden.

Schliesslich gilt es darauf hinzuweisen, dass Art. 18 Abs. 2 NBV vorsieht, die Offenlegungspflicht auch auf *geplante* Systeme anzuwenden. Dies ermöglicht es der Nationalbank, ein System bereits vor dessen Betriebsaufnahme als systemisch bedeutsam zu erklären. Dadurch wird sichergestellt, dass der Betreiber in diesem Fall die Mindestanforderungen bereits vom Zeitpunkt der Betriebsaufnahme an einzuhalten hat.

4.3.2 Verfahren (Art. 19 NBV)

Art. 19 NBV beschreibt das Verfahren, anhand dessen die Nationalbank prüft, ob ein System für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems bedeutsam ist. In einem ersten Schritt fordert die Nationalbank vom Betreiber Angaben und Unterlagen ein. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um jene Informationen, welche die Nationalbank zur Evaluation der in Art. 20 Abs. 2 NBV aufgeführten Kriterien benötigt. Art. 19 NBV verzichtet jedoch auf eine abschliessende Aufzählung der erforderlichen Angaben und Unterlagen, da diese im Einzelfall von der Art des jeweiligen Systems abhängen können.

Stellt die Nationalbank fest, dass ein System für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems bedeutsam ist, so hat das grundsätzlich zur Folge, dass der Betreiber dieses Systems die im zweiten Abschnitt des vierten Kapitels der Nationalbankverordnung festgelegten Mindestanforderungen erfüllen muss.

Ist der Betreiber gleichzeitig der Institutsaufsicht durch die Eidg. Bankenkommission unterstellt, so koordinieren beide Behörden ihre Tätigkeiten (Art. 21 Abs. 1 NBG). Insbesondere in jenen Bereichen, die sowohl für die Nationalbank als auch für die Eidg. Bankenkommission von Belang sind, teilen die beiden Behörden dem Betreiber mit, welche Anforderungen für ihn konkret gelten. Dadurch werden Doppelspurigkeiten oder gar widersprüchliche Anforderungen verhindert. Diesem Zweck dient auch die formelle Anhörung der Eidg. Bankenkommission durch die Nationalbank, bevor letztere eine Feststellung über die Bedeutsamkeit eines Systems trifft (Art. 19 Abs. 2 NBV).

Für den Fall, dass ein System bereits von einer ausländischen Behörde überwacht wird, sieht Art. 21 NBV die Möglichkeit einer ganzen oder teilweisen Befreiung von der Einhaltung der Mindestanforderungen vor. Die ganze oder teilweise Befreiung von den Mindestanforderungen der Nationalbank bezweckt in diesen Fällen, Doppelspurigkeiten auf Seiten

der Behörden sowie beim Betreiber zu vermeiden. Für eine Befreiung von den Mindestanforderungen müssen allerdings zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens muss die Überwachung durch die ausländische Behörde derjenigen durch die Nationalbank gleichwertig sein, und zweitens muss die ausländische Behörde bereit sein, mit der Nationalbank zusammenzuarbeiten. Die ausländische Behörde muss die Nationalbank insbesondere über die durch ihre Überwachungstätigkeit gewonnenen Erkenntnisse angemessen und zeitnah informieren. Die vollständige Befreiung von den Mindestanforderungen ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die gleichwertige Überwachung durch die ausländische Behörde sämtliche der in Art. 22 – 34 NBV aufgeführten Bereiche abdeckt; die teilweise Befreiung ist hingegen dann zweckmässig, wenn sich die gleichwertige Überwachung durch die ausländische Behörde nur auf einzelne Bereiche beschränkt. In der Praxis dürfte die Befreiungsklausel vor allem bei grenzüberschreitenden oder mehrwährungsfähigen Systemen zum Zuge kommen, deren Überwachung gemäss den anerkannten Grundsätzen für eine kooperative Überwachung erfolgt.³

4.3.3 Kriterien für die Beurteilung der systemischen Bedeutung (Art. 20 NBV)

Entscheidend für die Beurteilung der systemischen Bedeutung eines Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystems sind die Auswirkungen, welche Störungen des Betriebs oder Zahlungs- bzw. Lieferschwierigkeiten einzelner Systemteilnehmer auf die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems haben können. Im Vordergrund steht somit die potenzielle Gefährdung der Stabilität des schweizerischen Finanzsystems. Im Folgenden wird zuerst erläutert, was unter einem „stabilen Finanzsystem“ zu verstehen ist bzw. wann von einer Gefährdung der Stabilität des Finanzsystems gesprochen werden kann. Anschliessend werden die Kriterien diskutiert, welche die Nationalbank in der Praxis für die Unterscheidung von systemisch bedeutsamen und systemisch nicht bedeutsamen Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen berücksichtigt.

4.3.3.1 Definition eines stabilen Finanzsystems

Die Aufgabe des Finanzsystems besteht darin, in einem von Unsicherheit und asymmetrischen Informationen geprägten Umfeld eine effiziente Allokation von finanziellen Ressourcen und Risiken zu ermöglichen. Das Finanzsystem kann als stabil bezeichnet werden, wenn es diese Aufgabe effizient erfüllt und sich zudem gegenüber potenziellen Einwirkungen von aussen (Schocks) als widerstandsfähig erweist.

Für eine Beurteilung der Stabilität des Finanzsystems ist es sinnvoll, das Finanzsystem in verschiedene Komponenten zu unterteilen. Die beiden Hauptkomponenten des Finanzsystems sind die Finanzmärkte sowie die Finanzintermediäre. Die primäre Aufgabe der *Finanzmärkte* ist es, Informationen zu sammeln und zu fundamental „richtigen“ Preissignalen zu verarbeiten, die den Finanzmarktteilnehmern eine effiziente Ressourcen- und Risikoallokation ermöglichen. Die Rolle der *Finanzintermediäre* liegt in erster Linie in der Intermedia-

³ Vgl. Bank for International Settlements (1990): „Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the Central Banks of the Group of Ten Countries“.

tion zwischen den verschiedenen Finanzmarktteilnehmern (Individuen und Unternehmen), d.h. sie führen Angebot und Nachfrage in den verschiedenen Marktsegmenten zusammen (z.B. Geld-, Kapital-, Devisen- oder Kreditmärkte). Gleichzeitig treten die Finanzintermediäre, zu denen insbesondere Banken, Versicherungen, Effektenhändler und die Postfinance gehören, aber auch selbst als Finanzmarktteilnehmer auf.

Neben den Finanzmärkten und -intermediären spielt auch die Finanzmarktinfrastruktur eine zentrale Rolle. Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme sind ein wichtiger Teil der Finanzmarktinfrastruktur.⁴ Ihnen kommt die Aufgabe zu, die abgeschlossenen Finanzmarktgeschäfte sicher und effizient abzuwickeln, d.h., sie müssen gewährleisten, dass die jeweiligen Finanzaktiva (Geld, Wertschriften, etc.) korrekt und zum vereinbarten Zeitpunkt zwischen den Finanzintermediären überwiesen werden.

Die Stabilität des Finanzsystems ist gewährleistet, wenn die verschiedenen Komponenten ihre jeweiligen Aufgaben zufriedenstellend erfüllen und sich zudem gegenüber potenziellen Schocks als widerstandsfähig erweisen. Dabei gibt es eine Vielzahl von möglichen Schocks, welche die Stabilität des Finanzsystems gefährden können, insbesondere makroökonomische Schocks wie beispielsweise ein Börsencrash oder das Platzen einer Immobilienblase. Solche Schocks können das Finanzsystem oder zumindest wesentliche Teile davon derart beeinträchtigen, dass es seine Aufgaben nicht mehr zufriedenstellend erfüllen kann. In diesem Fall spricht man von einem instabilen Finanzsystem oder auch von einer Systemkrise.⁵

Auch Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme haben unter Umständen das Potenzial, die Stabilität des Finanzsystems zu gefährden bzw. eine Systemkrise auszulösen. So kann ein durch operationelle oder technische Probleme bedingter Ausfall eines Systems, welcher die Abwicklung von Geschäften stark verzögert oder gar für längere Zeit verunmöglicht, bei den Finanzintermediären zu weitverbreiteten Kredit- oder Liquiditätsproblemen führen (systemisches Ereignis i.w.S.). In schwerwiegenden Fällen können diese Kredit- oder Liquiditätsprobleme derart gross sein, dass eine Systemkrise entsteht, bei der die Finanzintermediäre und allenfalls auch die Finanzmärkte ihre Funktion nicht mehr oder nur in sehr eingeschränkter Weise wahrnehmen können.

⁴ Zur Finanzmarktinfrastruktur im weiteren Sinne zählen auch die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen sowie die Grundsätze, Regeln und Institutionen in den Bereichen der Aufsicht, der Rechnungslegung und -prüfung, etc.

⁵ Der Begriff der Systemkrise muss deutlich abgegrenzt werden von einigen anderen Begriffen, die in diesem Kontext häufig verwendet werden. Ein „systemisches Ereignis im engeren Sinn“ liegt dann vor, wenn Probleme bei einem Finanzintermediär zu ernsthaften Problemen bei anderen Finanzintermediären oder in einem Markt führen – z.B. ein Ausfall eines Finanzintermediärs, der bei anderen Finanzintermediären zu Verlusten führt. Ein „systemisches Ereignis im weiteren Sinn“ umfasst auch Ereignisse, welche mehrere Finanzintermediäre gleichzeitig treffen – z.B. ein Börsencrash, der bei allen Banken mit Aktienengagements zu Verlusten führt, oder der Ausfall eines Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystems. Eine „Systemkrise“ ist ein schwerwiegendes systemisches Ereignis, welches eine grössere Anzahl von Finanzintermediären oder Finanzmärkte betrifft, so dass die allgemeine Aufgabenerfüllung des Finanzsystems (oder wichtiger Teile davon) beeinträchtigt wird. Unter „Systemrisiko“ wird schliesslich das Risiko verstanden, dass ein systemisches Ereignis eintritt. Gemäss diesen Definitionen wird somit klar unterschieden zwischen einem Schadensfall („systemisches Ereignis“), der Wahrscheinlichkeit, dass dieser Schadensfall eintritt („Systemrisiko“) und einem schwerwiegenden Schadensfall („Systemkrise“).

Daneben können Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme eine wesentliche Rolle bei der Übertragung von Schocks spielen, die ihre Ursache bei einer anderen Komponente des Finanzsystems haben (systemisches Ereignis i.e.S.). Beispielsweise kann sich ein durch schlechtes Management verursachtes Kredit- oder Liquiditätsproblem eines einzelnen Systemteilnehmers über ein Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystem auf andere Finanzintermediäre übertragen. Je nach Ausmass dieser Übertragung, welche auch durch die Ausgestaltung der Regeln und Verfahren des Zahlungs- bzw. Effektenabwicklungssystems beeinflusst wird, kann dies ebenfalls zu einer Systemkrise führen.

Zur Vermeidung von Systemkrisen muss die Robustheit der Finanzmarktinfrastruktur mit jener der übrigen Komponenten des Finanzsystems abgestimmt werden. Hohe Investitionen in die Sicherheit der Finanzmarktinfrastruktur sind aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wenig sinnvoll, wenn nicht auch die übrigen Komponenten des Finanzsystems, insbesondere die Finanzintermediäre, eine angemessene Ausfallsicherheit aufweisen, und umgekehrt. Für die Finanzintermediäre besteht in der Schweiz bereits ein griffiges Regelwerk, das auf die Gewährleistung der Solvenz und Liquidität der einzelnen Finanzintermediäre ausgerichtet ist. Das vierte Kapitel der Nationalbankverordnung richtet sich hingegen an die Betreiber von Finanzmarktinfrastrukturen. So zielen die in Art. 22 – 34 NBV aufgeführten Mindestanforderungen an die Betreiber von systemisch bedeutsamen Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen darauf ab, die Wahrscheinlichkeit einer Systemkrise zu reduzieren. Dabei muss jedoch auf zwei wichtige Einschränkungen hingewiesen werden. Erstens kann es auch bei der Einhaltung der Mindestanforderungen nicht mit vollständiger Sicherheit ausgeschlossen werden, dass ein Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystem zur Ursache oder zum Übertragungskanal bei der Ausbreitung einer Systemkrise wird. Die Einhaltung der Mindestanforderungen führt jedoch zu einer Reduktion der Wahrscheinlichkeit, dass dies der Fall ist. Zweitens sind systemisch bedeutsame Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme nur *ein* möglicher Auslöser oder Übertragungskanal von Problemen, die zu einer Systemkrise führen können, und es gibt andere Faktoren, welche die Stabilität des Finanzsystems gefährden können. Reibungslos funktionierende und krisenresistente Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme sind somit zwar eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für ein stabiles Finanzsystem.

4.3.3.2 Die Kriterien im Einzelnen

Art. 20 Abs. 1 NBV liefert einen ersten Anhaltspunkt für die Beurteilung, ob ein Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystem für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems als bedeutsam gilt. Im Wesentlichen handelt es sich um jene Systeme, die, wie oben beschrieben, im Falle operationeller oder technischer Probleme zu schwerwiegenden Kredit- oder Liquiditätsproblemen bei Finanzintermediären führen können (Bst. a) bzw. bei denen Zahlungs- oder Lieferschwierigkeiten einzelner Teilnehmer über das System auf andere Teilnehmer übertragen und dadurch bei Finanzintermediären schwerwiegende Kredit- oder Liquiditätsprobleme ausgelöst werden können (Bst. b). Kreditprobleme können insbesondere in Systemen entstehen, in denen eine Kreditgewährung zwischen den Teilnehmern eintritt. Dies ist der Fall, wenn zwischen dem Zeitpunkt der Akzeptierung einer Zahlung oder Lieferung durch das System und deren unwiderruflichen Abwicklung ein Zeitabstand besteht. Insbesondere Systeme mit aufgeschobener Abwicklung auf Nettobasis haben das

Entstehen von Risikopositionen zwischen den Teilnehmern zur Folge. Liquiditätsprobleme können sich sowohl in Netting-Systemen als auch in Echtzeit-Bruttoabwicklungssystemen ausbreiten, jedoch in unterschiedlicher Art. In Netting-Systemen steht das Risiko im Vordergrund, dass sich aufgrund der Unfähigkeit eines Teilnehmers, seinen Zahlungs- oder Lieferverpflichtungen nachzukommen, die Abwicklungsverbindlichkeiten der übrigen Teilnehmer drastisch ändern und diese daher ebenfalls ihren Verbindlichkeiten nicht mehr nachkommen können. In Echtzeit-Bruttoabwicklungssystemen stehen hingegen andere Liquiditätsrisiken, wie etwa ein Zahlungsstau bei schlechter Liquiditätsverteilung, im Vordergrund. Insgesamt hängt das Ausmass, in dem Zahlungs- oder Lieferschwierigkeiten auf andere Teilnehmer übertragen werden können, somit stark von der Architektur eines Systems ab.

Wie erwähnt führen systemische Ereignisse nur dann zu einer Systemkrise, wenn sie von einer gewissen Tragweite sind. Aus diesem Grund werden in Art. 20 Abs. 2 NBV sechs Kriterien aufgeführt, welche die Nationalbank in der Praxis berücksichtigt, um zu beurteilen, ob systemische Ereignisse, welche durch ein Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystem ausgelöst oder über dieses übertragen werden, das Potenzial haben, zu einer Systemkrise zu führen.

Das erste Kriterium ist die Art der Geschäfte, die über ein System abgerechnet oder abgewickelt werden (Art. 20 Abs. 2 Bst. a NBV). Im Vordergrund stehen die Fragen, ob ein System zur Abrechnung bzw. Abwicklung von Geschäften auf den Finanzmärkten dient oder ob es direkt die Umsetzung der Geldpolitik unterstützt. Es ist davon auszugehen, dass Systeme, bei denen dies der Fall ist, mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit von zentraler Bedeutung für das reibungslose Funktionieren des Finanzsystems sind. Anders sieht es bei Systemen aus, die ausschliesslich oder zumindest in hohem Masse für die Abrechnung und Abwicklung von Zahlungen zwischen Individuen und/oder Unternehmen (sog. Massenzahlungen) verwendet werden. Eine Einschränkung in der Systemverfügbarkeit oder gar der Ausfall eines solchen Systems kann zwar eine grosse Zahl von Individuen und Unternehmen in Mitleidenschaft ziehen; in der Regel werden dadurch aber weder Turbulenzen an den Finanzmärkten ausgelöst noch wird die Stabilität einzelner Finanzintermediäre in Frage gestellt. Eine potenzielle Gefährdung des Finanzsystems dürfte daher nicht bestehen.

Das zweite Kriterium ist das Betragsvolumen und die Anzahl der Geschäfte, welche über ein System abgerechnet bzw. abgewickelt werden (Art. 20 Abs. 2 Bst. b NBV). Es liegt auf der Hand, dass die Anzahl der Geschäfte und insbesondere das Betragsvolumen direkt mit dem Schadenspotenzial eines Systems und damit mit dessen Bedeutung für die Stabilität des Finanzsystems zusammenhängen.

Das dritte Kriterium ist der Kreis der Teilnehmer eines Systems (Art. 20 Abs. 2 Bst. c NBV). Vor allem wenn es sich bei den Teilnehmern eines Systems um Finanzintermediäre handelt, ist davon auszugehen, dass das System die Stabilität des Finanzsystems potenziell gefährden kann, sei es als Ursache im Falle eines operationellen oder technischen Problems oder als Übertragungskanal bei Zahlungs- oder Lieferschwierigkeiten einzelner Teilnehmer. Selbstverständlich ist es auch entscheidend, welche Bedeutung die Teilnehmer eines Systems für das schweizerische Finanzsystem besitzen. Eine Gefährdung der Stabilität des

schweizerischen Finanzsystems kann insbesondere dann vorliegen, wenn es sich bei den Teilnehmern entweder hauptsächlich um schweizerische Finanzintermediäre handelt, oder wenn es in einem vornehmlich international geprägten Teilnehmerkreis einen oder mehrere Teilnehmer gibt, die für das schweizerische Finanzsystem von besonders grosser Bedeutung sind.

Das vierte Kriterium sind die Währungen, in denen Geschäfte über ein System abgerechnet oder abgewickelt werden (Art. 20 Abs. 2 Bst. d NBV). Aus Sicht der Stabilität des schweizerischen Finanzsystems steht vor allem die Frage im Vordergrund, ob über das System Geschäfte in Schweizerfranken abgerechnet oder abgewickelt werden.

Als fünftes Kriterium wird berücksichtigt, mit welchen anderen Elementen der Finanzmarktinfrastuktur ein System verbunden ist (Art. 20 Abs. 2 Bst. e NBV). Gerade aufgrund der zunehmenden Interdependenz zwischen Teilen der Finanzmarktinfrastuktur reicht eine isolierte Betrachtungsweise nicht aus. Ein System kann beispielsweise für sich alleine betrachtet auf den ersten Blick relativ unbedeutend sein, im Zusammenhang mit anderen Systemen, mit denen es auf irgend eine Art und Weise verbunden ist oder für die es eine essenzielle Dienstleistung erbringt, kann es jedoch durchaus systemisch bedeutsam werden.

Schliesslich wird auch in Betracht gezogen, ob es möglich ist, im Bedarfsfall kurzfristig, d.h. in nützlicher Frist, für die Abrechnung bzw. Abwicklung der Geschäfte auf ein alternatives System zurückzugreifen (Art. 20 Abs. 2 Bst. f NBV). Ist ein alternatives System vorhanden, auf das in nützlicher Frist ausgewichen werden kann, so dürften selbst länger dauernde Einschränkungen in der Systemverfügbarkeit keine schwerwiegenden Auswirkungen haben. Mit dem alternativen System ist hier im Übrigen nicht ein Ausweich- bzw. Back-up System gemeint, sondern ein vollständig unabhängiges System. Die Bestimmung der Zeitspanne, die als nützliche Frist bezeichnet werden kann, hängt in der Praxis vor allem von der Dringlichkeit der Geschäfte ab, die über das System abgerechnet bzw. abgewickelt werden.

Diese sechs Kriterien ermöglichen der Nationalbank, eine umfassende und adäquate Beurteilung der systemischen Bedeutung eines Systems vorzunehmen. Allerdings kann die Frage, ob ein System die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems gefährden kann, wohl nicht in jedem Fall eindeutig beantwortet werden. Im Zweifelsfalle wird die Nationalbank eine eher vorsichtige und risiko-averse Entscheidung treffen. Dies bedeutet, dass sie ein System, bei dem eine Gefährdung der Stabilität des schweizerischen Finanzsystems nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann, als systemisch bedeutsam einstufen wird.

4.4 Mindestanforderungen

Die Mindestanforderungen orientieren sich weitgehend an zwei internationalen Standards, den „Core Principles for Systemically Important Payment Systems“ und den „Recommendations“.

tions for Securities Settlement Systems“.⁶ Analog zu diesen internationalen Standards sind die Mindestanforderungen zielorientiert formuliert, d.h., die Anforderungen definieren einen Zustand, der erreicht werden soll, lassen aber weitgehend offen, wie der Betreiber diesen Zustand erreichen will. Im Vergleich zu den internationalen Standards sind die Mindestanforderungen jedoch spezifischer und konkreter formuliert. Dies ermöglicht eine einfachere Überprüfung der Einhaltung der Mindestanforderungen.

4.4.1 Organisation (Art. 22 NBV)

Die Grundsätze und Regelungen über die Führung und Kontrolle von Unternehmen haben in den vergangenen Jahren zunehmend Beachtung gefunden. Die meisten der in Art. 22 NBV diesbezüglich enthaltenen organisatorischen Anforderungen sind nicht nur für die Betreiber von systemisch bedeutsamen Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen von Bedeutung, sondern für jede gut geführte und kontrollierte Unternehmung. Nachfolgend werden deshalb nur ein paar wenige Anforderungen erläutert, die aus der Sicht des Betreibers einer systemisch bedeutsamen Einrichtung als besonders wichtig zu betrachten sind. Dabei handelt es sich in erster Linie um jene organisatorischen Massnahmen, die notwendig sind, um die Einhaltung der übrigen Mindestanforderungen zu gewährleisten, namentlich jener im Bereich der Sicherheit (Art. 29 – 32 NBV).

Wie bereits dargelegt, besteht das Ziel der Überwachung von systemisch bedeutsamen Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen darin, die Wahrscheinlichkeit von systemischen Krisen zu reduzieren. Aus diesem Grund muss der Betreiber der Sicherheitspolitik und dem Risikomanagement besondere Aufmerksamkeit zukommen lassen. Die Sicherheitspolitik und das Risikomanagement müssen letztlich darauf ausgerichtet sein, dass das System selbst nicht zur Ursache einer systemischen Krise wird oder als Kanal für die Ausbreitung einer systemischen Krise dient. Neben den präventiven Massnahmen zur Risikominderung sind hierfür auch geeignete Massnahmen für den Krisenfall vorzusehen, die eine Begrenzung des Schadenausmasses erlauben. Für die Sicherheitspolitik und das Risikomanagement bedarf es deshalb in beiden Bereichen verbindlich festgelegter Richtlinien (Art. 22 Abs. 1 NBV), deren Zweckmässigkeit und Einhaltung regelmässig überprüft werden muss (Art. 22 Abs. 6 NBV). Die Geschäftsleitung muss zudem Gewähr bieten, dass im Rahmen der kurz- und langfristigen Unternehmensplanung das Thema Sicherheit, namentlich im Bereich der Informationssysteme, angemessen berücksichtigt wird.

Im Zusammenhang mit der Sicherheitspolitik sind auch die in Art. 22 Abs. 1 NBV explizit erwähnten Richtlinien in Bezug auf die Anforderungen an das Personal zu sehen. Zu diesen Anforderungen zählen einerseits die durch Ausbildung und berufliche Erfahrung erworbenen fachlichen Fähigkeiten der Mitarbeitenden. Andererseits hat der Betreiber darauf zu

⁶ Vgl. Bank for International Settlements (2001): „Core Principles for Systemically Important Payment Systems“, und Bank for International Settlements (2001): „Recommendations for Securities Settlement Systems“. Einige der in den „Recommendations for Securities Settlement Systems“ aufgeführten Anforderungen, beispielsweise jene im Bereich der „Trade Confirmation“ oder des „Settlement Cycles“, richten sich nicht an die Betreiber von Effektenabwicklungssystemen. Da sich die Mindestanforderungen jedoch ausschliesslich an die Betreiber richten, haben diese Anforderungen keinen Eingang in die Nationalbankverordnung gefunden.

achten, dass Mitarbeitende, die das System entwickeln, warten, betreiben oder nutzen, über ein hohes Mass an persönlicher Integrität verfügen. Sicherheitsrelevante Verantwortlichkeiten sollten deshalb bereits bei der Rekrutierung von Mitarbeitenden berücksichtigt und beispielsweise in der Stellenbeschreibung oder im Arbeitsvertrag festgehalten werden. Gerade bei sensiblen Funktionen sollten Mitarbeitende vor einer Anstellung, Beförderung oder Versetzung einer geeigneten Sicherheitsabklärung unterzogen werden (z.B. durch Einholen von Referenzen oder Auszügen aus Straf- und Betreibungsregistern).

Auch das interne Kontrollsystem und das Risikomanagement sollten die besonderen Gegebenheiten im Falle eines systemisch bedeutsamen Zahlungs- bzw. Effektenabwicklungssystems berücksichtigen (Art. 22 Abs. 5 NBV). Beispielsweise sollte im Rahmen der Beurteilung der Geschäftsrisiken regelmässig eine Beurteilung von relevanten Informations- und Informatikrisiken für die Erreichung der Unternehmensziele vorgenommen werden. Diese Risikobewertung bildet die Grundlage für die Bestimmung, wie die Risiken durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen im Bereich der Informationssicherheit auf einem tolerierbaren Niveau gehalten werden können.

Ein letzter Punkt, der speziell hervorgehoben werden soll, betrifft die Qualität der Dokumentation (Art. 22 Abs. 4 NBV). Eine zweckorientierte und laufend aktualisierte Dokumentation ist namentlich im Bereich der Betriebsverfahren ein wichtiger Aspekt der Sicherheit. Zum einen gilt es, alle wesentlichen Abläufe des Normalbetriebs in einem Handbuch oder in ähnlichen Dokumenten detailliert festzuhalten und laufend zu aktualisieren. Zum anderen müssen vor allem die Pläne für Notfälle und die Verfahren bei operationellen oder technischen Schwierigkeiten hohen Anforderungen genügen (Business Continuity Planning).

4.4.2 Information der Öffentlichkeit (Art. 23 NBV)

Art. 23 NBV verpflichtet den Betreiber, der Öffentlichkeit bestimmte Schlüsselinformationen über ihn selbst und das von ihm betriebene System zugänglich zu machen. Als Informationsmedium bietet sich beispielsweise der Geschäftsbericht oder das Internet an.

Die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit ergibt sich aus der speziellen Relevanz, die systemisch bedeutsame Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems und somit letztlich für die Volkswirtschaft als Ganzes aufweisen. Der Betreiber soll die Öffentlichkeit deshalb in sachlicher und verständlicher Form über alle *wesentlichen* Angelegenheiten informieren. Die Wesentlichkeit bezieht sich dabei auf die für die Öffentlichkeit massgeblichen Gesichtspunkte, in dem Sinne, dass diese zur Beurteilung der Risiken, die mit der Benutzung des Systems verbunden sind, dienen können.

Neben den Angaben über die Führungs- und Verwaltungsstruktur, die Organisationsstruktur sowie die Vermögens- und Ertragslage des Betreibers steht die Information über das betriebene System im Vordergrund. Von besonderem Interesse ist hier die Gestaltung des Risikomanagements, d.h., die Regelungen und Verfahren, die zur Kontrolle der Kredit- und Liquiditätsrisiken angewandt werden.

4.4.3 Vertragliche Grundlagen (Art. 24 NBV)

Die internationalen Standards betonen die Bedeutung einer soliden, transparenten und in allen massgebenden Rechtsordnungen durchsetzbaren Rechtsgrundlage für das System. Einige der damit verbundenen konkreten Anforderungen können allerdings durch den Betreiber nicht selbst erfüllt werden. Beispielsweise hat ein Betreiber auf die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Landes im Allgemeinen sowie die Durchsetzbarkeit von Verträgen im Speziellen keinen direkten Einfluss. Die in Art. 24 NBV aufgeführten Mindestanforderungen nehmen darauf insofern Rücksicht, als dass sie sich ausschliesslich auf jene vertraglichen Grundlagen eines Systems beschränken, die durch den Betreiber aufgestellt werden. Zu diesen zählen namentlich die Vereinbarungen mit den Teilnehmern des Systems (Art. 24 Abs. 1 und 2 NBV) und mit Dritten, welche für den Betrieb des Systems wesentliche Leistungen erbringen (Art. 24 Abs. 3 NBV).

In Bezug auf die Vereinbarungen mit den Teilnehmern ist hervorzuheben, dass insbesondere die Rechte und Pflichten des Betreibers und der Teilnehmer umfassend beschrieben sein müssen (Art. 24 Abs. 1 Bst. b NBV). Die jeweiligen Rechte und Pflichten können in den Teilnahmeverträgen und/oder in Technischen Weisungen, Handbüchern oder ähnlichen Dokumenten, die gemäss den Teilnahmeverträgen verbindlichen Charakter aufweisen, festgehalten sein. In den vertraglichen Grundlagen müssen auch die Regeln und Verfahren für den Betrieb des Systems verbindlich festgelegt sein (Art. 24 Abs. 1 Bst. c NBV). Die Festlegung der Rechte und Pflichten sowie der Regeln und Verfahren ist nicht zuletzt eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die Teilnehmer die Risiken, die mit einer Teilnahme am System verbunden sind, erkennen und verstehen können (Art. 24 Abs. 2 NBV).

Auch mit Dritten, die für die Entwicklung, den Unterhalt oder den Betrieb des Systems wesentliche Leistungen erbringen, müssen umfassende Vereinbarungen bezüglich der gegenseitigen Rechte und Pflichten getroffen werden (Art. 24 Abs. 3 NBV). Bei der Auslagerung von wesentlichen Geschäftsbereichen ist insbesondere zu gewährleisten, dass das System die Sicherheitsanforderungen gemäss den Art. 29 – 32 NBV erfüllt. Bei Bedarf muss der Betreiber zudem die Möglichkeit haben, die notwendigen Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit unverzüglich durchsetzen zu können. Es empfiehlt sich hierzu auch für Betreiber, die nicht der Aufsicht der Eidg. Bankenkommision unterstellt sind, dass sie die im Rundschreiben der Eidg. Bankenkommision zur „Auslagerung von Geschäftsbereichen (Outsourcing)“ in Ziffer 5 festgehaltenen neun Grundsätze sinngemäss befolgen.⁷

Art. 24 Abs. 4 NBV greift die Forderung auf, dass die vertraglichen Grundlagen in allen massgebenden Rechtsordnungen wirksam und durchsetzbar sind. Diese Mindestanforderung ist vor allem dann von Bedeutung, wenn zwei oder mehrere Rechtsordnungen betroffen sind. Zu denken ist hier insbesondere an grenzüberschreitende oder mehrwährungsfähige Zahlungs- oder Effektenabwicklungssysteme, wobei das grenzüberschreitende Element eines Systems sowohl aus Verbindungen zu ausländischen Systemen als auch aus einer internationalen Teilnehmerschaft (sog. Fernzugang) bestehen kann. Zu den massgebenden

⁷ Vgl. Rundschreiben der Eidg. Bankenkommision: „Auslagerung von Geschäftsbereichen (Outsourcing)“ vom 26. August 1999; letzte Änderung am 22. August 2002.

Rechtsordnungen zählen jene, in denen das System selbst und die direkten Teilnehmer ihren Hauptsitz oder Niederlassungen haben, sowie alle Rechtsordnungen, deren Gesetze den Systembetrieb aufgrund einer vertraglichen Rechtswahl beeinflussen. Massgebend können auch Rechtsordnungen sein, in denen eine über ein System abgewickelte Währung bzw. Effekte ausgegeben bzw. emittiert wurde, oder in denen ein Intermediär, dessen Kunde oder des Kunden Bank domiziliert ist. In der Praxis können insbesondere bei der grenzüberschreitenden Abwicklung von Effektengeschäften eine Vielzahl von Rechtsordnungen – mit zum Teil widersprüchlichen Rechtsvorschriften – anwendbar sein. Der Betreiber muss deshalb, sofern ausländisches Recht anwendbar ist, beispielsweise mittels Rechtsgutachten nachweisen, dass die in seinen vertraglichen Grundlagen festgehaltenen Regeln und Verfahren in jeder Situation, namentlich im Insolvenzfall eines Teilnehmers, tatsächlich wirksam und durchsetzbar sind.

4.4.4 Kredit- und Liquiditätsrisiken (Art. 25 und 26 NBV)

Je nach Ausgestaltung der Regeln und Verfahren eines Zahlungs- bzw. Effektenabwicklungssystems können für die Teilnehmer im Laufe des Abrechnungs- bzw. Abwicklungsprozesses Kredit- und Liquiditätsrisiken entstehen. Geht der Betreiber während des Abrechnungs- bzw. Abwicklungsprozesses selbst Forderungen und Verpflichtungen ein, beispielsweise indem er als zentrale Gegenpartei fungiert, können sich auch für ihn Kredit- und Liquiditätsrisiken ergeben. Die in Art. 25 und 26 NBV enthaltenen Anforderungen wollen gewährleisten, dass die Teilnehmer wie auch der Betreiber selbst diese Risiken adäquat erfassen, begrenzen und überwachen können.

Kredit- und Liquiditätsrisiken können zu einem bestimmten Zeitpunkt für all jene Zahlungen und Effektenlieferungen bestehen, die noch nicht final, d.h. unwiderruflich und bedingungslos, abgewickelt wurden. Ein erstes Element zur Kontrolle von Kredit- und Liquiditätsrisiken besteht deshalb darin, dass der Betreiber in den vertraglichen Grundlagen klar definiert, zu welchem Zeitpunkt die Geschäfte final abgewickelt sind (vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. d NBV). Als Mindestanforderung sieht Art. 25 Abs. 1 NBV vor, dass der Betreiber die Finalität der über das System abgewickelten Geschäfte längstens bis am Ende des Abwicklungstages gewährleistet. Es wird jedoch empfohlen, dass die Finalität möglichst in Echtzeit gewährleistet wird, d.h. gleich nach der Eingabe der Geschäfte in das System und der erfolgreichen Prüfung allfälliger Risikokontrollen.

Der Betreiber muss in der Lage sein, die Kredit- und Liquiditätsrisiken der Teilnehmer sowie allenfalls auch seine eigenen Risiken fortlaufend zu erfassen und zu begrenzen (Art. 25 Abs. 2 und 3 NBV). In der Praxis bedeutet dies, dass er den Abrechnungs- und Abwicklungsprozess im System laufend überwachen muss. Das Ziel dieser Überwachung besteht darin, Probleme möglichst frühzeitig zu identifizieren um rasch die geeigneten Massnahmen ergreifen zu können.

Zudem muss der Betreiber die Voraussetzungen dafür schaffen, dass auch die Teilnehmer selbst in der Lage sind, ihre Kredit- und Liquiditätsrisiken fortlaufend erfassen und begrenzen zu können (Art. 26 Abs. 1 NBV). Dies kann durch verschiedene Verfahren oder Instrumente geschehen (Art. 26 Abs. 2 NBV), welche die Verordnung im Sinne von Beispielen erwähnt, ohne damit eine Präferenz auszusprechen. Beispielsweise vereinfachen in

Echtzeit abrufbare Informationen über den aktuellen Kontostand sowie über abgewickelte und anstehende Zahlungen oder Effektenlieferungen den Teilnehmern die Erfassung von vorhandenen Kredit- und Liquiditätsrisiken (Art. 26 Abs. 2 Bst. c NBV). Dies erlaubt ihnen auch, rechtzeitig entsprechende Massnahmen zu ergreifen, etwa die Beschaffung von Liquidität bei sich abzeichnenden Liquiditätsproblemen. Gerade in dieser Beziehung kann es sinnvoll sein, wenn der Betreiber den Teilnehmern Fazilitäten zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe zur Verfügung stellt (Art. 26 Abs. 2 Bst. a NBV). Im Bereich der Abwicklung von monetären Forderungen und Verpflichtungen sind beispielsweise Intraday-Liquiditätsfazilitäten bei einer Zentralbank vorstellbar. Aber auch eine Geschäftsbank kann sich verpflichten, die benötigte Liquidität innerhalb kurzer Frist zur Verfügung zu stellen. Im Bereich der Abwicklung von Effekten ist etwa an einen Mechanismus zu denken, der die kurzfristige Leihe von Wertschriften ermöglicht (Securities Lending).

Verfügt ein System über einen Warteschlangenmechanismus (Art. 26 Abs. 2 Bst. b NBV), der alle Transaktionen pendent hält, die aufgrund fehlender Deckung nicht unmittelbar abgewickelt werden können, kann der Betreiber den Teilnehmern evtl. ein aktives Warteschlangenmanagement ermöglichen, beispielsweise durch Ändern von Prioritäten oder anderen Parametern. Denkbar ist auch, dass der Warteschlangenmechanismus selbst mit einem Algorithmus ausgestattet wird, der pendente Zahlungen bilateral oder multilateral miteinander verrechnet und dadurch den Abwicklungsprozess beschleunigt (z.B. Circles Processing).

Schliesslich sollten die Verfahren und Regeln des Systems derart ausgestaltet sein, dass die Teilnehmer einen Anreiz haben, ihre Kredit- und Liquiditätsrisiken zu begrenzen (Art. 26 Abs. 1 NBV). Beispielsweise kann die Ausgestaltung der Preis- und Gebührenstruktur eines Zahlungssystems Anreize zu einer frühzeitigen Einlieferung und Abwicklung der Zahlungen schaffen (Art. 26 Abs. 2 Bst. d NBV).

4.4.5 Zusätzliche Anforderungen an die Betreiber besonderer Systeme (Art. 27 NBV)

An die Betreiber von Nettingsystemen, von zentralen Gegenparteien und von Einrichtungen zur Abwicklung von wechselseitigen Verpflichtungen aus Effekten- oder Devisengeschäften werden in Art. 27 Abs. 1 – 3 NBV spezifische Anforderungen gestellt. Art. 27 Abs. 4 NBV zählt verschiedene Verfahren und Instrumente auf, die zur Erfüllung dieser Anforderungen in Betracht kommen.

In einem Nettingssystem werden die gegenseitigen Forderungen miteinander aufgerechnet (genettet) und am Tagesende oder zu mehreren festgelegten Zeitpunkten während des Tages abgewickelt. Die Aufrechnung kann bilateral oder multilateral erfolgen. Eine bilaterale Aufrechnung führt zu je einer Ausgleichszahlung zwischen zwei Teilnehmern, während eine multilaterale Aufrechnung zu je einer Ausgleichszahlung zwischen einem Teilnehmer und dem zentralen Abwicklungsagenten führt (in der Regel ist dies der Betreiber des Netting-systems). Die verzögerte Abwicklung in einem Nettingssystem beinhaltet das Risiko, dass ein Teilnehmer, der seiner Abwicklungsverbindlichkeit zum Zeitpunkt des Zahlungsausgleichs nicht nachkommen kann, andere Teilnehmer einem unerwarteten Kredit- und Li-

quiditätsdruck aussetzt. Dies kann dazu führen, dass die betroffenen Teilnehmer selbst nicht mehr in der Lage sind, ihren Abwicklungsverbindlichkeiten nachzukommen (systemisches Ereignis i.e.S.). Nettingsysteme müssen daher mit einem starken Kontrollumfeld zur Handhabung dieses Risikos beim Zahlungsausgleich ausgestattet sein. Die Mindestanforderung in Art. 27 Abs. 1 NBV geht über die Anforderungen in den internationalen Standards hinaus, indem sie festhält, dass die Kontrollmechanismen derart ausgestaltet sein müssen, dass die Geschäfte selbst beim Ausfall der *beiden* Teilnehmer mit den grössten Abwicklungsverbindlichkeiten rechtzeitig abgewickelt werden, d.h. spätestens bis am Ende des Abwicklungstages. Um dies zu gewährleisten, kommen namentlich die in Art. 27 Abs. 4 Bst. a – d NBV aufgeführten Verfahren und Instrumente in Betracht.

Eine zentrale Gegenpartei ist eine Person, die sich bei oder nach Abschluss von Finanzmarktgeschäften zwischen die beiden Handelsparteien stellt und dadurch zum Käufer für jeden Verkäufer und zum Verkäufer für jeden Käufer wird. Beispielsweise verpflichtet sich eine zentrale Gegenpartei bei Effektengeschäften gegenüber dem Käufer zur Lieferung von Effekten gegen Geld und gegenüber dem Verkäufer zur Lieferung von Geld gegen Effekten. Die durch die zentrale Gegenpartei garantierte Abwicklung eliminiert bzw. reduziert die gegenseitigen Kredit-, Liquiditäts- und Wiederbeschaffungsrisiken (Marktrisiken) der Systemteilnehmer. Gleichzeitig kommt es bei der zentralen Gegenpartei jedoch zu einer Risikokonzentration, weshalb das Risikomanagement der zentralen Gegenpartei von grosser Bedeutung ist. Zwei Ziele stehen im Vordergrund: Erstens sollte eine zentrale Gegenpartei ihren Zahlungs- und Lieferverpflichtungen auch dann rechtzeitig nachkommen können, wenn erwartete Zahlungs- oder Liefereingänge von den Teilnehmern nicht bzw. nicht rechtzeitig erfolgen. Zweitens sollte eine zentrale Gegenpartei in der Lage sein, allfällige Verluste zu decken, die dadurch entstehen können, dass erwartete Zahlungs- oder Liefereingänge von den Teilnehmern nicht bzw. nicht rechtzeitig erfolgen. Die Mindestanforderung an den Betreiber einer zentralen Gegenpartei besteht darin, dass er diese beiden Ziele – sowohl unter normalen als auch unter extremen aber plausiblen Marktverhältnissen – selbst dann erreichen kann, wenn die *beiden* Teilnehmer, gegenüber denen die zentrale Gegenpartei die grössten Risikopositionen aufweist, ausfallen (Art. 27 Abs. 2 NBV). Die dafür geeigneten Vorkehren sind zunächst die in Art. 27 Abs. 4 Bst. a – d NBV aufgeführten Verfahren und Instrumente. Daneben bedarf eine zentrale Gegenpartei entsprechender Verfahren, die beim Ausfall eines Teilnehmers angewendet werden (Default Procedures bzw. Ausfallverfahren). Die Ausfallverfahren sind so auszugestalten, dass – unter Berücksichtigung der beiden genannten Ziele – weitere Verluste beim ausgefallenen Teilnehmer minimiert werden und die offenen Positionen der zentralen Gegenpartei rasch und ordnungsgemäss liquidiert bzw. im Bedarfsfall weitergeführt oder abgesichert werden können.

Bei wechselseitigen Geschäften weisen beide Handelsparteien je eine Zahlungs- bzw. Lieferverpflichtung auf. Dies ist typischerweise beim Kauf bzw. Verkauf von Effekten sowie bei Devisengeschäften der Fall. Für die Handelsparteien besteht bei wechselseitigen Geschäften das Risiko, dass sie ihre Zahlungs- bzw. Lieferverpflichtung zwar erfüllen, den erwarteten Zahlungs- bzw. Liefereingang aber nicht rechtzeitig bzw. überhaupt nicht erhalten (sog. Erfüllungsrisiko). Die Betreiber von Einrichtungen zur Abwicklung von wechselseitigen Verpflichtungen müssen gemäss Art. 27 Abs. 3 NBV Massnahmen treffen, damit die Teilnehmer diese Erfüllungsrisiken vermeiden können. Eine Möglichkeit, dies zu be-

werkstelligen, besteht in der Verwendung eines Abwicklungsverfahrens, bei dem die eine Seite einer wechselseitigen Verpflichtung dann – und nur dann – abgewickelt wird, wenn gleichzeitig auch die andere Seite abgewickelt wird. In diesem Zusammenhang wird auch von den Grundsätzen der „Lieferung gegen Zahlung“, „Lieferung gegen Lieferung“ bzw. „Zahlung gegen Zahlung“ gesprochen (Art. 27 Abs. 4 Bst. e NBV). Selbst wenn ein System die Vermeidung von Erfüllungsrisiken grundsätzlich ermöglicht, bedeutet dies jedoch nicht, dass die Teilnehmer davon in jedem Fall Gebrauch machen. Beispielsweise ist die Abwicklung eines Effektingeschäfts über ein System, das eine Abwicklung gemäss dem Grundsatz „Lieferung gegen Zahlung“ ermöglicht, in der Regel auch über zwei voneinander losgelöste Transfers möglich.⁸ Der Betreiber wird daher in Art. 27 Abs. 3 aufgefordert, entsprechende Anreize zur Vermeidung von Erfüllungsrisiken zu schaffen. Dies kann beispielsweise durch die Ausgestaltung der Preis- und Gebührenstruktur geschehen.

4.4.6 Zahlungsmittel (Art. 28 NBV)

Bevor eine Zahlung abgewickelt wird, weist der Zahlungsempfänger gegenüber dem Zahlungspflichtigen ein Kredit- und Liquiditätsrisiko auf. Die Abwicklung einer Zahlung über ein Zahlungssystem bewirkt, dass das kontenführende Institut den entsprechenden Betrag auf dem Konto des Zahlungspflichtigen belastet und auf dem Konto des Zahlungsempfängers gutschreibt.⁹ Aus Sicht des Zahlungsempfängers wird damit eine Forderung gegenüber dem Zahlungspflichtigen durch eine Forderung gegenüber dem kontenführenden Institut substituiert. Der Zahlungsempfänger ist nach erfolgter Abwicklung somit neu gegenüber dem kontenführenden Institut einem Kredit- und Liquiditätsrisiko ausgesetzt. Lautet die monetäre Forderung beispielsweise auf Schweizerfranken, so besteht für den Zahlungsempfänger das Risiko, dass das kontenführende Institut seiner Verpflichtung, die Forderung des Zahlungsempfängers in Schweizerfranken in gesetzliche Zahlungsmittel umzutauschen, nicht (Kreditrisiko) bzw. nicht unmittelbar (Liquiditätsrisiko) nachkommen kann.¹⁰ Analog bestehen diese Kredit- und Liquiditätsrisiken auch bei der Abwicklung anderer Währungen.

Nach erfolgter Abwicklung bestehen jedoch keine Kredit- und Liquiditätsrisiken, wenn es sich beim kontenführenden Institut um die Zentralbank der jeweiligen Währung handelt, da diese ihre Verpflichtungen in der eigenen Währung jederzeit vollumfänglich erfüllen kann. Um die Kredit- und Liquiditätsrisiken der Teilnehmer gegenüber dem kontenführenden Institut zu minimieren, schreibt Art. 28 Abs. 1 NBV deshalb vor, dass Geldforderungen in Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen vorzugsweise durch die Übertragung von Sichtguthaben bei einer Zentralbank zu tilgen sind.

⁸ Z.B. wenn der Verkäufer einer Effekte diese gemäss dem Prinzip „delivery free of payment“ liefert und der Käufer die entsprechende Bezahlung unabhängig davon vornimmt.

⁹ Der Betreiber eines Systems und das kontenführende Institut müssen nicht notwendigerweise identisch sein. Beispielsweise wird das Swiss Interbank Clearing (SIC) durch die SIC AG betrieben, während die Nationalbank die Konten führt.

¹⁰ Die Definition des gesetzlichen Zahlungsmittels ist je nach Land unterschiedlich geregelt. Meistens gelten die durch die Zentralbank (oder eine andere staatliche Institution) herausgegebenen Banknoten und Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel. Die Schweiz ist insofern fortschrittlich, als auch die Sichtguthaben bei der Nationalbank als gesetzliches Zahlungsmittel gelten (Art. 2 lit. c WZG).

Ausnahmen von dieser Anforderung sind zulässig, sofern zwei Bedingungen erfüllt sind. Erstens muss ein Betreiber, dessen System monetäre Forderungen nicht mit Sichtguthaben bei einer Zentralbank abwickelt, darlegen, dass die Abwicklung mit Sichtguthaben bei einer Zentralbank aus operationellen, technischen oder rechtlichen Gründen nicht oder nur schwer möglich ist (Art. 28 Abs. 2 Bst. a NBV). Gerade bei grenzüberschreitenden oder mehrwährungsfähigen Systemen ist die Abwicklung mit Sichtguthaben bei einer Zentralbank, bzw. bei Mehrwährungssystemen mit Sichtguthaben bei mehreren Zentralbanken, unter Umständen nicht möglich. Als zweite Bedingung muss der Betreiber den Teilnehmern ein Zahlungsmittel zur Verfügung stellen, welches bezüglich der Kredit- und Liquiditätsrisiken eine Sicherheit aufweist, die jener der Sichtguthaben bei einer Zentralbank nahe kommt (Art. 28 Abs. 2 Bst. b NBV). Ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung des Kredit- und Liquiditätsrisikos eines Zahlungsmittels besteht darin, wie rasch es sich in Zentralbankgeld umwandeln lässt.

Ein Beispiel für ein System, das nicht mit Sichtguthaben bei einer Zentralbank abwickelt, aber die beiden oben genannten Bedingungen erfüllt, ist das „Continuous Linked Settlement“ (CLS) System, dessen Teilnehmer ihre gegenseitigen Forderungen und Verpflichtungen mit Guthaben gegenüber der CLS Bank abwickeln. Aufgrund der Mehrwährungsfähigkeit von CLS und der internationalen Teilnehmerschaft wäre die Abwicklung mit Sichtguthaben bei den jeweiligen Zentralbanken aus operationellen und technischen Gesichtspunkten äusserst schwierig. Die Guthaben gegenüber der CLS Bank weisen zudem eine ähnliche Sicherheit auf wie die Sichtguthaben bei Zentralbanken, da das Risikomanagement der CLS Bank gewährleistet, dass ihre Verpflichtungen gegenüber den Teilnehmern in jeder Währung zu jedem Zeitpunkt durch entsprechende Sichtguthaben bei den jeweiligen Zentralbanken gedeckt sind.

4.4.7 Sicherheitsanforderungen an das System (Art. 29 – 32 NBV)

4.4.7.1 Allgemeines (Art. 29 NBV)

Ein wesentlicher Bestandteil der Mindestanforderungen sind die in Art. 29 – 32 NBV aufgeführten Sicherheitsanforderungen an das System. Die Sicherheitsanforderungen zielen darauf ab, die mit dem Betrieb eines Systems verbundenen operationellen und technischen Risiken auf ein Minimum zu reduzieren und dadurch sicherzustellen, dass ein System nicht zum Auslöser einer systemischen Krise wird.

Die Gewährleistung der Sicherheit in Informationssystemen ist in der Praxis vielschichtig und aufgrund von technologischen Entwicklungen zudem einem ständigen Wandel unterworfen. Aus diesem Grund führt die Nationalbankverordnung in Art. 29 – 32 NBV nur einige wenige Anforderungen auf, die als besonders wichtig betrachtet werden. Um das weite Gebiet der Informationssicherheit dennoch adäquat abdecken zu können, wird von den Betreibern gefordert, sich an anerkannten Standards zu orientieren (Art. 29 Abs. 2 NBV). Ein Standard gilt als anerkannt, wenn er breite Zustimmung findet, öffentlich zugänglich ist und zudem durch eine sachverständige Organisation oder Behörde veröffentlicht wurde. Die verwendeten Standards sollten alle Dimensionen der Informationssicher-

heit umfassen, d.h. Strategie, Organisation, Prozesse und Technologie. Zu den anerkannten Standards im Gebiet der Informationssicherheit zählen beispielsweise ISO 17799 „Information Security Management“ oder die „Control Objectives for Information and related Technology“ (COBIT). Obwohl derartige Standards nicht auf die spezifischen Bedürfnisse der Betreiber von systemisch bedeutsamen Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen zugeschnitten sind, können sie ein wertvolles Instrument für die Planung, Umsetzung und Kontrolle einer umfassenden Sicherheitspolitik sein. Die Wahl der Standards sowie der relevanten Kontrollziele ist dem Betreiber überlassen. Die Zweckmässigkeit und die Einhaltung der gewählten Standards und Kontrollziele müssen jedoch durch eine befähigte externe Stelle regelmässig überprüft werden. Um den damit verbundenen Aufwand zu beschränken, soll eine umfassende Überprüfung nur alle drei Jahre durchgeführt werden. In den übrigen Jahren sollen stichprobenweise einzelne Themengebiete oder Kontrollziele der Standards überprüft werden, die als besonders wichtig erachtet werden. Diese Überprüfungen können in Absprache mit der Nationalbank auch durch eine unabhängige und befähigte interne Stelle durchgeführt werden.

Vier Aspekte sind aus Sicht der operationellen und technischen Sicherheit von zentraler Bedeutung: die Verfügbarkeit, die Integrität, die Vertraulichkeit und die Nachvollziehbarkeit. Diese Aspekte werden in den Sicherheitsstandards in der Regel zwar in allgemeiner Form abgedeckt, häufig aber mit nur wenig konkreten Vorgaben für die tatsächliche Realisierung. In Art. 30 – 32 NBV sind deshalb einige ganz spezifische Zielsetzungen aufgeführt, deren effektive und effiziente Realisierung in der Praxis oft äusserst anspruchsvoll ist.

4.4.7.2 Verfügbarkeit des Systems (Art. 30 NBV)

Systemisch bedeutsame Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme müssen in Bezug auf die Verfügbarkeit hohen Ansprüchen genügen. Die Gewährleistung der dauernden Verfügbarkeit des Systems muss deshalb ein zentrales Ziel der Sicherheitspolitik des Betreibers sein. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es einerseits einer realistischen Kapazitätsplanung. Diese soll sicherstellen, dass die Systemkapazität derart ausgelegt ist, dass auch an Spitzentagen sämtliche Geschäfte reibungslos abgerechnet bzw. abgewickelt werden können. Bei der Kapazitätsplanung ist zudem auch eine gewisse Reservekapazität vorzusehen. Andererseits bedarf es zur Gewährleistung der dauernden Systemverfügbarkeit einer umfassenden Krisenvorsorgeplanung, denn realistischerweise ist davon auszugehen, dass ein System selbst bei sehr umfangreichen technischen und organisatorischen Vorsichtsmassnahmen nicht störungsfrei läuft.

Bei der Beurteilung der Systemverfügbarkeit können zwei verschiedene Aspekte unterschieden werden: Zum einen die durchschnittliche Verfügbarkeit¹¹ des Systems über eine längere Periode hinweg und zum anderen die Zeitspanne, die im Falle einer Störung benötigt wird, um den ordentlichen Betrieb wieder aufnehmen zu können (Wiederherstellungszeit). Die Nationalbankverordnung setzt den Schwerpunkt im Bereich der Wiederherstel-

¹¹ Die durchschnittliche Verfügbarkeit misst den prozentualen Anteil der Betriebszeit, während der das System den festgelegten Leistungsumfang vollständig erfüllt.

lungszeiten, verzichtet aber auf explizite Vorgaben. Vielmehr wird der Betreiber in Art. 30 Abs. 1 NBV dazu verpflichtet, für verschiedene Szenarien die jeweilige Zeitspanne zu bestimmen, während der Einschränkungen in der Systemverfügbarkeit tolerierbar sind. Die Festlegung der tolerierbaren Zeitspannen kann beispielsweise anhand einer Risikoanalyse vorgenommen werden, in der die Eintretenswahrscheinlichkeiten und die Folgen verschiedener Ereignisse, die zu einer Einschränkung in der Systemverfügbarkeit führen, beurteilt werden. Zur Liste der möglichen Ereignisse zählen etwa Hardware- und Softwarefehler, Netzwerkprobleme sowie Naturkatastrophen oder die bewusste Sabotage durch Mitarbeitende oder durch Dritte. Die Folgen dieser Ereignisse können von geringen bis mittleren Kapazitäts- bzw. Leistungseinbußen über einen vorübergehenden Ausfall einer oder mehrerer Systemkomponenten bis hin zu einem mehrstündigen oder gar mehrtägigen Totalausfall des Systems reichen. Selbstverständlich müssen bei der Bestimmung der Wiederherstellungszeiten die Dringlichkeit der über das System abzurechnenden bzw. abzuwickelnden Geschäfte und die Auswirkungen einer Einschränkung in der Systemverfügbarkeit auf die Teilnehmer sowie allenfalls auch auf verbundene Systeme gebührend berücksichtigt werden.

Die Nationalbankverordnung überlässt es im Wesentlichen dem Betreiber zu entscheiden, welche organisatorischen und technischen Massnahmen er trifft, damit die festgelegten Zeitspannen zur Wiederherstellung des ordentlichen Betriebs eingehalten werden können. Dabei hat der Betreiber allerdings zu berücksichtigen, dass er die Abrechnung und Abwicklung der Geschäfte längstens bis Ende des Abwicklungstages zu gewährleisten hat (Art. 30 Abs. 2 NBV). Dies dürfte in der Praxis den Aufbau einer weitestgehend redundanten Systemarchitektur bedingen, bei der neben den kritischen Systemkomponenten beispielsweise vor allem auch die Strom- und Kommunikationsleitungen vollständig redundant geführt werden, so dass ein Unterbruch der Verbindungen unwahrscheinlich ist. Art. 30 Abs. 3 NBV schreibt in Bezug auf die Systemredundanz als Mindestanforderung vor, dass der Betreiber neben dem Hauptsystem zusätzlich mindestens ein Ausweichsystem unterhalten muss. Der Betreiber hat durch technische und organisatorische Massnahmen sicherzustellen, dass ein Wechsel vom Hauptsystem auf ein Ausweichsystem (und zurück) jederzeit und ohne Verlust von bestätigten Geschäften vollzogen werden kann.¹² Dies kann etwa durch ein entsprechendes Verfahren zur kontinuierlichen Datenspiegelung zwischen den Datenbanken des Haupt- und des Ausweichsystems erreicht werden. Zudem sind das Haupt- und das Ausweichsystem örtlich angemessen voneinander zu trennen, so dass im Falle eines weiträumigen Ereignisses nicht beide Systeme gleichzeitig beeinträchtigt werden. Auf die Angabe einer minimalen Distanz zwischen dem Haupt- und den Ausweichsystemen wird jedoch bewusst verzichtet, da die angemessene Distanz im Einzelfall von den geografischen Gegebenheiten, dem spezifischen Risikoprofil der Standorte und von den technischen Möglichkeiten, etwa in Bezug auf die Datenspiegelung, abhängt.

Besonders bedeutsam für eine rasche Wiederherstellung des ordentlichen Betriebs im Falle einer Störung sind die Pläne und Verfahren für Notfallsituationen, die den Beteiligten auf-

¹² Ein durch einen Teilnehmer eingeliefertes Geschäft gilt als bestätigt, sobald das System dem Teilnehmer gegenüber bestätigt, dass die erforderlichen Authentifizierungs- und Validierungsprüfungen erfolgreich durchgeführt wurden.

zeigen, wer in welcher Situation welche Massnahmen zu ergreifen hat (Art. 30 Abs. 2 NBV). Die Pläne und Verfahren für Notfallsituationen müssen darauf ausgelegt sein, dass die festgelegten Zeitspannen für die Wiederherstellung des ordentlichen Betriebs eingehalten werden können. Sie sind zudem laufend zu aktualisieren und zu überprüfen. Die Effektivität der Pläne und Verfahren für Notfallsituationen ist durch Tests mindestens einmal pro Jahr sowie auch nach wesentlichen Änderungen des Systems erfolgreich nachzuweisen. Diese Tests sollten gemeinsam mit den Teilnehmern durchgeführt werden.

4.4.7.3 Integrität und Vertraulichkeit der Daten (Art. 31 NBV)

Systemisch bedeutsame Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme müssen in Bezug auf die Integrität und Vertraulichkeit der Daten hohen Ansprüchen genügen. Die Integrität wird hauptsächlich durch fehlerhafte Anwendungssysteme, durch eingeschleuste störende Programme (z.B. Viren) oder durch unbefugtes Verändern von Daten oder Abläufen bedroht. Art. 31 Abs. 1 NBV hebt insbesondere die Bedeutung der vollständigen und richtigen Bearbeitung der Geschäfte hervor. Die Massnahmen und Kontrollen, die der Betreiber hierfür vorsieht, können vielfältiger Natur sein. Im Bereich der Authentifizierung von Personen oder Systemkomponenten kann die Prüfung der Authentizität beispielsweise mittels starker Verfahren (z.B. two factor authentication, digitale Signatur), durch kontrollierte Berechtigungsvergabe-Prozesse und durch Minimalstandards für Passworte erfolgen. Andere Kontrollziele bzw. Massnahmen in Bezug auf die Sicherstellung der Datenintegrität sind in den Standards gut abgedeckt und lassen sich verhältnismässig einfach implementieren. Dazu zählen beispielsweise die Funktionentrennung für unvereinbare Aufgaben, wie etwa die Entwicklung und den Betrieb des Systems, das Vieraugenprinzip für kritische Geschäftsvorgänge und physische Zutrittskontrollen.

Der Betreiber muss ferner die Vertraulichkeit der Daten gewährleisten, d.h., dass die Informationen nur den Berechtigten zugänglich sind. Die Vertraulichkeit von Informationen wird vor allem durch unbefugte Einsichtnahme in Datenbestände, durch Abhören des Netzwerkverkehrs oder durch Vortäuschen einer falschen Identität gefährdet. Art. 31 Abs. 2 NBV zielt vor allem auf die Sicherstellung der Vertraulichkeit bei der Übertragung von Daten. Diese ist beispielsweise durch geeignete Verschlüsselungstechniken zu gewährleisten, wobei der Betreiber fallweise bestimmen muss, welche Art von Verschlüsselung, etwa Software- oder Hardware-mässige Verschlüsselung, Linien- oder End-to-End-Verschlüsselung, am zweckmässigsten ist. Weitere Ziele respektive Anforderungen, die zur Sicherstellung der Vertraulichkeit beitragen, wie beispielsweise wirksame Zugriffsschutzsysteme, Regeln zur Klassifizierung von Daten, die Nutzung von Papier-Dokumenten und elektronischen Medien, insbesondere wenn es sich um vertrauliche Unterlagen wie beispielsweise Sicherheits- und Netzwerk-Dokumentationen handelt, sind in der Regel weniger aufwändig und gut in den anerkannten Standards berücksichtigt.

4.4.7.4 Nachvollziehbarkeit (Art. 32 NBV)

Die Anforderungen in Art. 32 NBV bezwecken, dass alle Geschäftsvorgänge, die Systemeingriffe sowie alle Fehler in der Verarbeitung und Störungen nachvollziehbar sind. Die vollständige Nachvollziehbarkeit der Geschäfte bedingt, dass sie vom Betreiber auf allen we-

sentlichen Bearbeitungsstufen aufgezeichnet werden. Die Transaktionsdaten sind in jedem Fall zu dem Zeitpunkt aufzuzeichnen, an dem sie von einem Teilnehmer an das System übermittelt werden (Eingabe), sowie zu jenem Zeitpunkt, an dem sie nach erfolgter Verarbeitung an die Teilnehmer übermittelt werden (Ausgabe). Damit soll sichergestellt werden, dass der Betreiber nachweisen kann, in welchem Zustand er die Transaktionsdaten empfangen respektive weitergeleitet hat. Welche übrigen Bearbeitungsstufen als wesentlich zu betrachten sind, hängt von der konkreten Ausgestaltung eines Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystems ab.

Als technische und organisatorische Massnahmen zur Gewährleistung der Nachvollziehbarkeit eignen sich beispielsweise die Aufzeichnung und Auswertung aller Aktivitäten des IT-Betriebspersonals, das Aufzeichnen und Überwachen von Sicherheitsverstössen und von Zugriffen auf geschäftskritische Daten, sowie ein wirksames Change-Management, das sicherstellt, dass Änderungen an Systemen, an Parametern und an Software ausschliesslich kontrolliert erfolgen und lückenlose Änderungsnachweise geführt werden.

In der Nationalbankverordnung finden sich keine Angaben zu den Aufbewahrungsfristen. Diese sind für die einzelnen Arten von Unterlagen entweder aus den gesetzlichen Vorschriften abzuleiten, wie beispielsweise Art. 957 – 963 OR oder der Verordnung über die Führung und Aufbewahrung von Geschäftsbüchern (Geschäftsbücherverordnung), oder nach eigenen Richtlinien des Betreibers zur Aufbewahrung festzulegen.

4.4.8 Teilnahmevoraussetzungen (Art. 33 und 34 NBV)

Das Kernelement der Anforderungen in Art. 33 NBV ist der Grundsatz des offenen Zugangs zu einem systemisch bedeutsamen Zahlungs- bzw. Effektenabwicklungssystem. Für einen offenen Zugang für alle interessierten Parteien sprechen vor allem wettbewerbsspolitische Überlegungen.

Bei den potenziellen Teilnehmern eines systemisch bedeutsamen Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystems handelt es sich in erster Linie um Finanzintermediäre (vgl. Art. 20 Abs. 2 Bst c NBV und die diesbezüglichen Ausführungen im Abschnitt 4.3.3.2), welche ihrerseits dem breiten Publikum verschiedene Dienstleistungen im Bereich des Zahlungsverkehrs und der Wertschriftenabwicklung anbieten. Die Fähigkeit eines Finanzintermediärs, seinen Kunden diese Dienstleistungen zu konkurrenzfähigen Konditionen anbieten zu können, hängt in der Regel vom direkten Zugang zu einem Zahlungs- bzw. Effektenabwicklungssystem ab. Für die Wettbewerbsfähigkeit eines einzelnen Finanzintermediärs kann der Zugang zu einem bestimmten System daher entscheidend sein. Ein offener Zugang ist zudem auch aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive wünschbar, da er den Wettbewerb unter den Finanzintermediären im Bereich der Zahlungsverkehrs- und Wertschriftenabwicklungsdienstleistungen fördert und dadurch längerfristig zu einem effizienten und kostengünstigen Angebot dieser Dienstleistungen beiträgt.

Ein völlig offener und uneingeschränkter Zugang zu einem System kann aber auch dazu führen, dass Parteien zugelassen werden, die für das System ein übermässig hohes Risiko bedeuten. Beispielsweise kann die Teilnahme gewisser Parteien sowohl für die übrigen Teilnehmer als auch für den Betreiber selbst zu einer unakzeptierbaren Zunahme der Kre-

dit- und Liquiditätsrisiken und/oder der operationellen Risiken führen. Die Erfüllung gewisser Kriterien für die Teilnahme an einer systemisch bedeutsamen Einrichtung kann ein wirksames Mittel sein, um die Risiken für den Betreiber als auch für die übrigen Teilnehmer zu begrenzen. In diesem Sinne können die Teilnahmekriterien als ein Element des gesamten Risikomanagements des Betreibers aufgefasst werden. Zudem kann ein völlig uneingeschränkter Zugang unter Umständen auch aus Effizienzgründen unerwünscht sein.

Art. 33 Abs. 2 NBV nennt beispielhaft verschiedene Bereiche, auf die sich die Teilnahmekriterien beziehen können (angemessene Beaufsichtigung, finanzielle Mittel, technische und operationelle Fähigkeiten). Es wird jedoch bewusst auf weitergehende konkrete Vorgaben bzgl. der Teilnahmevoraussetzungen verzichtet. Dies widerspiegelt zum einen, dass sinnvolle Teilnahmevoraussetzungen je nach Art des Systems massgeschneidert formuliert sein sollten. Zum andern kommt darin zum Ausdruck, dass die Teilnahmekriterien nicht isoliert beurteilt werden dürfen, sondern immer im Kontext des gesamten Risikomanagements betrachtet werden müssen. Denn eine Verminderung der Risiken kann nicht nur durch entsprechende Teilnahmekriterien, sondern auch durch andere Elemente des Risikomanagements erzielt werden. Beispielsweise kann der Betreiber einer zentralen Gegenpartei sein eigenes Gegenparteirisiko dadurch reduzieren, indem er (1) restriktive Teilnahmevoraussetzungen aufstellt (z.B. in Form eines hohen Eigenmittelerfordernisses oder eines sehr guten Kreditratings), (2) von den Teilnehmern hohe Hinterlagen zur Absicherung der Risikopositionen verlangt, oder (3) eine Kombination dieser beiden Massnahmen wählt. Die Anforderung in Art. 33 Abs. 3 NBV, gemäss welcher der Zugang nur dann beschränkt werden darf, wenn dadurch eine Verminderung der Risiken oder eine Steigerung der Effizienz erreicht wird und diese Wirkung zudem nicht durch andere Massnahmen zu erzielen ist, impliziert, dass nach Möglichkeit alternative Risikomanagement-Instrumente angewendet werden sollen, bevor der Zugang zu einem System durch restriktive Teilnahmekriterien eingeschränkt wird.

Insbesondere wenn ein Betreiber Effizienzgründe für die Beschränkung des Zugangs geltend macht, konsultiert die Nationalbank im Rahmen ihrer Beurteilung die Wettbewerbskommission (Weko), um sich ein vertieftes Bild über die Zulässigkeit der Beschränkung zu machen (Art. 33 Abs. 3, 2. Satz, NBV). Die Befugnisse der Wettbewerbskommission aus dem Kartellgesetz bleiben selbstverständlich vorbehalten.

Die Teilnahmevoraussetzungen müssen zudem eine klare Regelung im Hinblick auf den Ausschluss eines Teilnehmers aufweisen (Art. 34 Abs. 1 NBV). Für die Teilnehmer muss deutlich ersichtlich sein, in welchen Fällen sie vorübergehend bzw. dauernd vom System ausgeschlossen werden können.

4.5 Überprüfung der Einhaltung der Mindestanforderungen und Verfahren

Der dritte Abschnitt des vierten Kapitels regelt die Überprüfung der Einhaltung der Mindestanforderungen und verschiedene Verfahrensfragen.

4.5.1 Auskunftspflicht und Berichterstattung (Art. 35 und 36 NBV)

Zur Überprüfung der Einhaltung der in Art. 22 – 34 NBV festgelegten Mindestanforderungen ist die Nationalbank auf Informationen angewiesen, die sie in der Regel nur vom Betreiber selbst erhalten kann. Art. 35 NBV schafft die Grundlage, dass die Nationalbank Zugang zu diesen Informationen erhält. Zum einen wird der Betreiber hierfür in Art. 35 Abs. 1 NBV verpflichtet, der Nationalbank alle Auskünfte zu erteilen und Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die diese für die Überprüfung benötigt. Zum andern wird in Art. 35 Abs. 2 NBV der Nationalbank oder einem von ihr bestimmten Dritten das Recht zur Einsichtnahme vor Ort eingeräumt, sofern dies für die Überprüfung erforderlich ist.

Die Nationalbank ist bestrebt, nur jene Auskünfte einzuholen und Unterlagen einzufordern, die sie tatsächlich für die Überprüfung der Einhaltung der Mindestanforderungen benötigt. Um den Informationsaustausch zu rationalisieren und dadurch den mit der Auskunftspflicht verbundenen Aufwand seitens des Betreibers zu beschränken, zählt Art. 36 NBV jene Angaben auf, über welche der Betreiber die Nationalbank regelmässig zu informieren hat (Abs. 1 – 4). Ein wichtiges Element der periodischen Berichterstattung ist der vom Betreiber jährlich einzureichende Bericht über die Einhaltung der Mindestanforderungen (Abs. 1). Struktur und Umfang dieser Selbsteinschätzung legt die Nationalbank nach Absprache mit dem Betreiber fest. Dasselbe gilt auch für die spezifischen Daten, welche der Betreiber über die Abrechnung und Abwicklung von Geschäften bzw. über die Kontrolle von Kredit- und Liquiditätsrisiken einzureichen hat (Abs. 3).

Ebenfalls nach Absprache mit dem Betreiber legt die Nationalbank die Fristen, die Termine und das Format für die Einreichung der Unterlagen fest (Art. 36 Abs. 5 NBV). Dabei wird zwischen einer jährlichen, quartalsweisen und monatlichen Berichterstattung unterschieden. Die unterschiedlichen Periodizitäten für die Berichterstattung bezwecken einerseits, dass die Nationalbank so zeitnah wie möglich über Veränderungen informiert wird, wie dies für eine effektive Überwachung notwendig ist. Andererseits ergeben sich die unterschiedlichen Periodizitäten für die Berichterstattung auch aus der Häufigkeit, mit welcher in einzelnen Bereichen neue Informationen anfallen, die für die Überwachung relevant sind. Beispielsweise liegen der Geschäftsbericht sowie der ordentliche Bericht der Revisionsstelle nur einmal pro Jahr vor, so dass eine jährliche Berichterstattung ausreicht. Hingegen ermöglicht eine monatliche Analyse der Betriebsstatistiken und Produktionsberichte der Nationalbank, sich laufend ein Bild über die Einhaltung der Sicherheitsanforderungen zu machen und im Bedarfsfall, beispielsweise bei einer Häufung der Systemausfälle und Störungen, rasch reagieren zu können, falls der Betreiber von sich aus keine adäquaten Massnahmen zur Verbesserung der operationellen und technischen Sicherheit trifft.

Neben der periodischen Berichterstattung nennt Art. 36 Abs. 6 NBV verschiedene Auskunftspflichten, denen der Betreiber jeweils unmittelbar bei Eintreten eines Ereignisses nachkommen muss. Diese Auskunftspflicht betrifft u.a. auch wesentliche Rechtsstreitigkeiten, in welche der Betreiber involviert ist. Als wesentlich gelten jene Rechtsstreitigkeiten, die (1) die finanziellen Ressourcen des Betreibers signifikant in Mitleidenschaft ziehen

können, (2) einen bedeutenden Reputationsschaden zur Folge haben können oder (3) in direktem Zusammenhang mit den Mindestanforderungen gemäss Art. 22 – 34 NBV stehen.

4.5.2 Genehmigungspflicht (Art. 37 NBV)

Die Überprüfung der Einhaltung der Mindestanforderungen muss laufend und möglichst zeitnah erfolgen können. Dies ist nur gewährleistet, wenn die Nationalbank wichtige Änderungen der vertraglichen Grundlagen, die ein Systembetreiber plant, vorgängig prüfen und dabei ihre Vorstellungen einbringen kann. Art. 37 Abs. 1 NBV nennt vier Sachgebiete, in denen Änderungen der vertraglichen Grundlagen vorgängig der Nationalbank zur Genehmigung zu unterbreiten sind. Es handelt sich um das Risikomanagement, insbesondere die Verfahren zur Kontrolle der Kredit- und Liquiditätsrisiken, das im System verwendete Zahlungsmittel, die Voraussetzungen zur Teilnahme am System sowie die Vereinbarungen mit Dritten, deren Leistungen für den Betrieb eines Systems wesentlich sind.

Es versteht sich, dass die Nationalbank diese Genehmigungsanträge zeitgerecht behandeln wird, um Änderungsprozesse bei den Betreibern nicht unnötig zu verzögern. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens hört die Nationalbank die Eidg. Bankenkommission an (Art. 37 Abs. 2 NBV), sofern der Betreiber der Aufsicht durch die EBK unterliegt.

4.5.3 Empfehlungen und Verfügungen (Art. 38 und 39 NBV)

Art. 23 Abs. 2 NBG bildet die Grundlage für verwaltungsrechtliche Sanktionen bei Nichterfüllung der Mindestanforderungen. Unter anderem sieht Art. 23 Abs. 2 Bst. b NBG vor, dass die Nationalbank eine vollstreckbare Verfügung erlassen kann und diese bei weiterer Widersetzlichkeit im Schweizerischen Handelsamtsblatt oder in anderer Form veröffentlichen kann. Die Art. 38 und 39 NBV regeln das Verfahren zum Erlass einer Verfügung.

Stellt die Nationalbank im Rahmen ihrer Überprüfung der Einhaltung der Mindestanforderungen fest, dass ein Betreiber eine oder mehrere Mindestanforderungen nicht erfüllt, so teilt sie dem Betreiber diesen Befund mit und gibt ihm die Gelegenheit zur Stellungnahme. Auch der Eidg. Bankenkommission teilt sie diesen Befund mit und hört diese an. Bleibt die Nationalbank auch nach der Stellungnahme des Betreibers bzw. nach der Anhörung der Eidg. Bankenkommission bei ihrer Feststellung, so erlässt sie eine Empfehlung, mit welcher der Betreiber zur Herstellung des gesetzmässigen Zustandes innerhalb einer bestimmten Frist aufgefordert wird. Die gesetzte Frist hängt zum einen davon ab, wie schwerwiegend die Nationalbank die Nichteinhaltung einer Anforderung betrachtet, zum anderen wird auch die Dauer berücksichtigt, die der Betreiber für die Umsetzung der zu ergreifenden Massnahmen voraussichtlich benötigt.

Ist der Betreiber mit einer Empfehlung nicht einverstanden, so kann er von der Nationalbank den Erlass einer (beschwerdefähigen) Verfügung verlangen (vgl. Art. 52 Abs. 1 NBG). Die Nationalbank erlässt von sich aus eine Verfügung, wenn der Betreiber eine vorgängig gemachte Empfehlung nicht innerhalb der gesetzten Frist befolgt. Sie hört dabei vorgängig die Eidg. Bankenkommission an und gibt dem Betreiber Gelegenheit zur Stellungnahme. Die formellen und materiellen Anforderungen an diese Verfügung ergeben sich aus dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG). Die

Verfügung unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 53 Abs. 1 Bst. a NBG).

5. Kapitel: Kontrolle (Art. 40 NBV)

Art. 22 Abs. 1 NBG verpflichtet die gesetzlichen Revisionsstellen der Banken, Börsen Effekthändler und Anlagefonds dazu, die Einhaltung der statistischen Auskunftspflicht, bei den Banken zusätzlich die Einhaltung der Mindestreservepflicht, zu überprüfen und das Ergebnis im Revisionsbericht festzuhalten. Die systematische Überprüfung, ob diese Pflichten eingehalten wurden, soll Bestandteil der ordentlichen Revision der Jahresrechnung dieser beaufsichtigten Unternehmen bilden (Art. 40 Abs. 1 NBV). Sie war schon bisher Aufgabe der bankengesetzlichen Revisionsstellen und wird nun neu auch den spezialgesetzlichen Revisionsstellen von Börsen, Effekthändlern und Anlagefonds überbunden.

In Anbetracht des beschränkten Prüffeldes rechtfertigt es sich, die Frist für die Einreichung der entsprechenden Textstellen des Revisionsberichts an die SNB auf 6 Monate anzusetzen (Art. 40 Abs. 2 NBV), obwohl etwa Art. 47 BankV von den bankengesetzlichen Revisionsstellen die Erstattung des (gesamten) Revisionsberichts an die EBK erst innerhalb eines Jahres nach Abschluss der Jahresrechnung verlangt.

6. Kapitel: Übergangsbestimmungen (Art. 41 NBV)

Die neue Mindestreserveverregulung erfordert seitens der Banken eine Anpassung der Parameter bei den anrechenbaren Aktiven und den reservepflichtigen Verbindlichkeiten. Es ist deshalb eine angemessene Übergangsfrist für den Wechsel von den Kassenliquiditäts- zu den Mindestreservevorschriften vorzusehen. Art. 41 Abs. 1 NBV trägt diesem Anliegen Rechnung. Aus Gründen der Einfachheit soll der Wechsel auf die erste Unterlegungsperiode des Jahres 2005 erfolgen. Damit ist auch die historische Vergleichbarkeit der Daten über die Liquidität der Banken für das ganze Kalenderjahr 2004 gewährleistet.

Art. 41 Abs. 2 NBV verpflichtet die Betreiber von Zahlungssystemen im Sinne von Art. 18 Abs. 1 Bst. a NBV und von Effektenabwicklungssystemen sich innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten der Nationalbankverordnung bei der Nationalbank zu melden. Die Nationalbank wird darauf dem Betreiber mitteilen, welche Angaben und Unterlagen im Sinne von Art. 19 NBV sie für die Prüfung, ob es sich um ein für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems bedeutsames System handelt oder nicht, benötigt. Das anschließende Feststellungsverfahren erfolgt gemäss dem im Abschnitt 4.3.2 beschriebenen Verfahren. Die Nationalbank teilt dem Betreiber einer systemisch bedeutsamen Einrichtung mit, ab welchem Zeitpunkt er die Mindestanforderungen gemäss Art. 22 – 34 NBV und die Auskunfts- und Genehmigungspflichten gemäss Art. 35 – 37 NBV zu erfüllen hat.