



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

21. Juni 2000

***Sperrfrist:  
Mittwoch, 21. Juni 2000, 15.00 Uhr EZB-Zeit (MEZ)***

## **PRESSEMITTEILUNG**

### **GRUNDSATZERKLÄRUNG ZUR ROLLE DES EUROSYSTEMS BEI DER ZAHLUNGSVERKEHRSÜBERWACHUNG**

Die Europäische Zentralbank (EZB) veröffentlicht heute eine Grundsaterklärung zur Rolle des Eurosystems bei der Zahlungsverkehrsüberwachung.

Diese Grundsaterklärung soll die Rolle des Eurosystems als Ganzes im Bereich der Zahlungsverkehrsüberwachung und bei der praktischen Organisation der Überwachungsaktivitäten im Eurosystem erläutern.

Ziel der Überwachung von Zahlungsverkehrssystemen, die zu den grundlegenden Aufgaben von Zentralbanken (und somit auch des Eurosystems) gehört, ist die Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens von Zahlungsverkehrssystemen. Sie steht in unmittelbarem Zusammenhang mit anderen Kernaufgaben von Zentralbanken, wie etwa der Festlegung und Umsetzung der Geldpolitik (deren Transmissionsweg die Zahlungsverkehrssysteme sind), und ihrem Interesse an der Stabilität des Finanzsystems und der Aufrechterhaltung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Währung.

Die Erklärung ist ab 15.00 Uhr auf der Internetseite der EZB (<http://www.ecb.int>) abrufbar. Einen Ausdruck erhalten Interessenten auf Anfrage von ihrer Zentralbank in den entsprechenden EU-Ländern oder von der EZB unter folgender Anschrift:

**Europäische Zentralbank**  
**Presseabteilung**  
Kaiserstraße 29, D-60311 Frankfurt am Main  
Tel.: +49 (69) 13 44-7455 • Fax: +49 (69) 1344-7404  
Internet: <http://www.ecb.int>  
**Nachdruck nur mit Quellenangabe gestattet**



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

# Die Rolle des Eurosystems im Bereich der Zahlungsverkehrsüberwachung

## 1 Einführung

Die vorliegende Grundsatzerklärung soll die Rolle des Eurosystems<sup>1</sup> im Bereich der Überwachung von Zahlungsverkehrssystemen klären und deren Ziele und Grundsätze erläutern. Zur Veranschaulichung der Überwachungsaufgaben im jeweiligen nationalen Rahmen kann die Grundsatzerklärung durch entsprechende Erklärungen der nationalen Zentralbanken (NZBen) des Eurosystems ergänzt werden.

## 2 Ziele der Überwachung und Rolle des Eurosystems

Ziel der Überwachung von Zahlungsverkehrssystemen, die zu den grundlegenden Aufgaben moderner Zentralbanken gehört, ist die Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungsverkehrssysteme.

Für Zentralbanken ist das aus verschiedenen Gründen von Bedeutung.

Erstens haben Zentralbanken das Ziel, die Systemstabilität in Zahlungsverkehrssystemen durch die Begrenzung von Systemrisiken aufrechtzuerhalten. Systemrisiko bedeutet, dass die Nichterfüllung von Verpflichtungen seitens eines Teilnehmers im System dazu führt, dass auch andere

---

<sup>1</sup> Das Eurosystem umfasst die EZB und die NZBen der Mitgliedstaaten, die den Euro in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführt haben. Das Eurosystem wird von den Beschlussorganen der EZB, nämlich dem EZB-Rat und dem EZB-Direktorium, geleitet.

Teilnehmer ihre Verpflichtungen nicht erfüllen können, und somit eine Kettenreaktion hervorruft. Tatsächlich kann eine schwer wiegende Störung der Zahlungsverkehrssysteme unter bestimmten Umständen die Stabilität von Finanzinstituten und –märkten gefährden.

Im Euro-Währungsgebiet belaufen sich allein die in Großbetragszahlungssystemen abgewickelten Zahlungen wertmäßig auf insgesamt fast 1 500 Mrd EUR täglich; dies entspricht annähernd 25 % des jährlichen BIP des Eurogebiets. In Anbetracht der Höhe der abgewickelten Zahlungen kann eine Störung der Zahlungsverkehrssysteme Auswirkungen auf die Finanzmärkte haben. Bei den hoch technisierten Systemen können Störungen in einem Marktbereich rasch auf den gesamten Finanzsektor übergreifen und das gesamte Finanzsystem gefährden. Störungen im Finanzsektor können sich zudem auf die Realwirtschaft auswirken.

Zweitens ist für die Zentralbanken die Effizienz der Zahlungsverkehrssysteme als weiteres Ziel neben der Systemstabilität von Bedeutung.

Drittens geht es den Zentralbanken um die Sicherheit der von der Öffentlichkeit genutzten Zahlungsinstrumente.

Die letztgenannten Aufgaben sind sowohl für das Vertrauen der Benutzer der Zahlungsverkehrssysteme und Zahlungsinstrumente als auch schließlich für die Wahrung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Währung von entscheidender Bedeutung.

Viertens soll durch die Überwachung der Transmissionskanal für die Geldpolitik gesichert werden, da Zahlungsverkehrssysteme ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der Geldpolitik darstellen.

Daraus folgt, dass die Überwachung von Zahlungsverkehrssystemen eine grundlegende Aufgabe der Zentralbanken (und damit auch des Eurosystems) ist. Sie ist direkt mit ihrer Kernaufgabe, nämlich der Festlegung und Ausführung der Geldpolitik zur Gewährleistung von Preisstabilität, und ihrem Interesse an der

Stabilität des Finanzsystems und der Währung sowie der Wahrung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Währung verbunden.

Zur Erreichung dieser Ziele nehmen die Zentralbanken (und damit auch das Eurosystem) eine Überwachung der Zahlungsverkehrssysteme wahr. In vielen Fällen bieten sie Zahlungsverkehrs- und Abwicklungsdienstleistungen selbst an und übernehmen damit eine operative Funktion. Bei privat betriebenen Zahlungsverkehrs- und Abwicklungssystemen üben die Zentralbanken eine Überwachungsfunktion über diese Systeme aus.

Demnach haben die Zentralbanken folgende Aufgaben:

- a) Festlegung, Umsetzung und Gewährleistung der Erfüllung von Grundsätzen und Mindestanforderungen zur Förderung sicherer, stabiler und effizienter Zahlungsverkehrs- und Abwicklungssysteme, unabhängig davon, ob sie von den Zentralbanken selbst oder von privater Seite betrieben werden; und
- b) Beobachtung der Entwicklungen im Bereich der Zahlungsverkehrs- und Abwicklungssysteme zwecks Einschätzung von Art und Umfang der systemimmanenten Risiken; Gewährleistung der Transparenz der Regelungen zu den Zahlungsverkehrsinstrumenten und -dienstleistungen.

### **3 Rechtsgrundlage**

Die Überwachung kann, muss aber nicht auf konkreten Rechtsvorschriften beruhen. Der von den Zentralbanken angewandte Rahmen für die Überwachung bildete sich in den Achtzigerjahren überwiegend auf nichtgesetzlicher Grundlage heraus. Die Überwachungsfunktion der Zentralbanken fand jedoch allmählich auch Niederschlag in Recht und Gesetz. Dies gilt inzwischen für das Eurosystem, dessen Satzung 1992 verabschiedet wurde. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (im Folgenden „EG-Vertrag“ genannt) und die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank (EZB) (im Folgenden „Satzung“ genannt) erkennen die Überwachung als eine der grundlegenden Aufgaben des Eurosystems an und legen ihr allgemeines Ziel fest.

Gemäß Artikel 105 Abs. 2 des EG-Vertrags sowie Artikel 3 der Satzung „bestehen die grundlegenden Aufgaben des ESZB darin, [...] das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern.“

Darüber hinaus heißt es in Artikel 22 der Satzung: „Die EZB und die nationalen Zentralbanken können Einrichtungen zur Verfügung stellen und die EZB kann Verordnungen erlassen, um effiziente und zuverlässige Verrechnungs- und Zahlungssysteme innerhalb der Gemeinschaft und im Verkehr mit dritten Ländern zu gewährleisten.“ Artikel 22 enthält besonders konkrete Aussagen zu zwei Punkten: der Möglichkeit des Eurosystems, eine operative Funktion auszuüben, und der Möglichkeit der EZB, Verordnungen im Bereich der Zahlungsverkehrssysteme zu erlassen.

#### **4 Überwachungstätigkeit und Aufgabenverteilung innerhalb des Eurosystems**

Die Überwachungsfunktion des Eurosystems umfasst die Zahlungsverkehrs- und Abwicklungssysteme für den Euro. Die vom Eurosystem betriebenen Systeme (z. B. TARGET) müssen mindestens die gleichen Mindestanforderungen erfüllen wie die privat betriebenen Zahlungsverkehrssysteme.

Die Überwachung im Rahmen des Eurosystems wird in folgender Weise durchgeführt:

- a) Im Einklang mit den Bestimmungen des EG-Vertrags und der Satzung formuliert der EZB-Rat den gemeinsamen politischen Kurs. Insbesondere bestimmt der EZB-Rat die Ziele und wesentlichen Grundsätze einer einheitlichen Überwachungspolitik des Eurosystems in den Fällen, in denen das Funktionieren der Zahlungsverkehrssysteme Auswirkungen haben kann auf:
  - ? die Ausführung der Geldpolitik,
  - ? die Systemstabilität,

- ? die Herstellung von Wettbewerbsgleichheit zwischen den Marktteilnehmern und
- ? den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr innerhalb der EU sowie mit Drittländern.

Gemäß dem Prinzip der Subsidiarität finden in Bereichen, die nicht ausdrücklich durch die gemeinsame Überwachungs politik abgedeckt sind, die auf der Ebene der NZBen festgelegten Grundsätze Anwendung. Diese stehen im Einklang mit den auf der Ebene des Eurosystems formulierten Zielen und wesentlichen Grundsätzen, für die der EZB-Rat erforderlichenfalls jederzeit Initiativen ergreifen kann. Eine entsprechende Koordination zwischen der EZB und den NZBen ist für alle geplanten Maßnahmen im Bereich der Zahlungsverkehrsüberwachung, die eine NZB auf nationaler Ebene ergreifen möchte, gewährleistet. Dies ist in Artikel 105 Abs. 4 des EG-Vertrags und Artikel 4 der Satzung niedergelegt. Darin heißt es, dass die EZB zu allen Rechtsvorschriften in ihrem Zuständigkeitsbereich gehört wird; dies schließt nationale Regelungen und Vorschriften im Zahlungsverkehr ein.

Im Massenzahlungsverkehr wickeln die entsprechenden Systeme große Mengen von Zahlungen mit relativ geringem Wert ab und sind – wenn überhaupt – nur mit einem geringen Systemrisiko behaftet. In der Regel wird die Überwachung von Massenzahlungsverkehrssystemen nach wie vor durch die jeweiligen NZBen festgelegt. Wenn jedoch Neuentwicklungen auftreten oder die entsprechenden Systeme potenzielle grenzüberschreitende Auswirkungen haben, werden die allgemeinen Richtlinien für die Überwachung auf der Ebene des Eurosystems definiert.

Das Eurosystem kann zudem Richtlinien für die Sicherheit von Zahlungsverkehrsinstrumenten formulieren, um das Vertrauen aller Teilnehmer am Zahlungsverkehr zu wahren. Typisches Beispiel hierfür ist der „Bericht über elektronisches Geld“, der im August 1998 veröffentlicht wurde.

- b) Die Durchsetzung des gemeinsamen politischen Kurses im Bereich der Zahlungsverkehrsüberwachung kann durch EZB-Verordnungen – entsprechend Artikel 22 der Satzung – oder EZB-Leitlinien gewährleistet werden. Gegebenenfalls kann die Durchsetzung über Rechtsinstrumente erfolgen, die einer NZB zur Verfügung stehen. Auch können bewährte informelle Mittel, z. B. „moral suasion“ (nachhaltiger moralischer Appell), Anwendung finden.

Im Einklang mit dem Prinzip der Dezentralität obliegt die Durchsetzung des politischen Kurses in der Regel der NZB des Landes, in welchem das System rechtlich eingetragen ist. Angesichts der zunehmenden grenzüberschreitenden Teilnahme an Zahlungsverkehrssystemen innerhalb des Eurogebiets bevorzugt das Eurosystem einen kooperativen Ansatz für die Durchsetzung des politischen Kurses im Bereich der Zahlungsverkehrsüberwachung. Dabei fungiert die für das System zuständige NZB als führendes Überwachungsorgan und ist für die gegebenenfalls erforderliche Kommunikation mit den anderen betroffenen NZBen verantwortlich.

Bei Systemen ohne klare nationale Verankerung ist die NZB des Landes, in welchem das System rechtlich eingetragen ist, für die Überwachung verantwortlich, sofern der EZB-Rat nicht auf Grund der Systemmerkmale eine anders lautende Entscheidung trifft und die Verantwortlichkeiten für die Überwachung der EZB zuweist. Dies war bei dem Euro System der EBA Clearing Company (Euro 1) und bei der zukünftigen Continuous Linked Settlement Bank (CLS Bank) der Fall.<sup>2</sup>

Die EZB und die NZBen sorgen für eine einheitliche Durchsetzung des politischen Kurses im Bereich der Zahlungsverkehrsüberwachung und gewährleisten insbesondere, dass Mindestanforderungen bei allen betroffenen Zahlungsverkehrssystemen in gleicher Weise angewandt werden. Zu diesem

---

<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die EZB das primäre Überwachungsorgan für Euro 1 ist, während die CLS Bank in erster Linie von der Federal Reserve Bank of New York überwacht wird und die EZB im Rahmen der im Lamfalussy-Bericht dargelegten kooperativen Überwachung die Überwachungsfunktion in Bezug auf den Zahlungsausgleich in Euro ausübt. Die NZBen der teilnehmenden Länder sind als Mitglieder des Eurosystems und als NZBen der Banken, die als Settlement Mitglieder der CLS Bank fungieren, an den Überwachungsaktivitäten der EZB beteiligt.

Zweck wird die Überwachungstätigkeit auf der Ebene des Eurosystems durch entsprechende Ausschüsse und Arbeitsgruppen koordiniert.

- c) Die Bewältigung von Notfallsituationen wird, wie oben dargelegt, durch die jeweilige NZB bzw. die EZB in ihrer Eigenschaft als Überwachungsorgane der verschiedenen Systeme gewährleistet. Innerhalb des Eurosystems sind entsprechende Informations- und Koordinierungswege eingerichtet, um eine zeitnahe Kommunikation zwischen den Überwachungsorganen sicherzustellen.

## 5 Die Grundsätze und ihre Umsetzung

Im Jahre 1993 verabschiedete der Ausschuss der Zentralbankpräsidenten der Mitgliedstaaten der EG einen Bericht mit dem Titel „Minimum common features for domestic payment systems“ („Gemeinsame Mindestmerkmale für nationale Zahlungsverkehrssysteme“), der die richtungsweisenden Grundsätze für die Vorbereitung der Währungsunion enthielt. So sah der Bericht als einen allgemeinen Grundsatz für die Minimierung von Systemrisiken insbesondere vor, dass jedes Land über ein Echtzeit-Bruttosystem (real-time gross settlement (RTGS) system) verfügen sollte, über das so viele Großbetragszahlungen wie möglich zu leiten sind. Darüber hinaus können andere Großbetragszahlungssysteme parallel zu den RTGS-Systemen weiter betrieben werden, sofern sie in vollem Umfang die Mindestanforderungen erfüllen, die im „Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the central banks of the Group of Ten countries“ („Bericht des Ausschusses für Interbank-Netting-Systeme der Zentralbanken der Länder der Zehnergruppe“), der im November 1990 von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) veröffentlicht wurde („Lamfalussy-Bericht“), dargelegt sind, und der Zahlungsausgleich am selben Tag bei der Zentralbank erfolgt. Der Bericht von 1993 ging zudem näher auf die Zugangskriterien ein und spezifizierte damit die entsprechende Anforderung aus dem Lamfalussy-Bericht im Rahmen der EU-Gesetzgebung.

Die gemeinsame Politik des Eurosystems im Bereich der Überwachung von Interbank-Großbetragsüberweisungssystemen (Interbank funds transfer system - IFTS) beruht insbesondere auf diesen Grundsätzen.



## Die Überwachungspraxis

Zur Umsetzung dieser Überwachungspraxis und im Hinblick auf den Beginn der dritten Stufe der WWU wurden alle Großbetragszahlungssysteme, die Zahlungen in Euro abwickeln wollten, an den Mindestanforderungen des Lamfalussy-Berichts gemessen und beurteilt.

Die folgenden fünf Systeme wurden einer Prüfung unterzogen: das Euro System (Euro 1) der EBA (Euro Banking Association) Clearing Company, Euro Abrechnung Frankfurt (EAF) in Deutschland, Servicio Español de Pagos Interbancarios (SEPI) in Spanien, Système Net Protégé (SNP) in Frankreich und Pankkien Online Pikasiirrot ja Sekit-järjestelmä (POPS) in Finnland. Die von den jeweiligen Überwachungsorganen der Systeme vorgenommene Bewertung wurde von der EZB koordiniert und geprüft.

Auf Grund des insgesamt zufrieden stellenden Ergebnisses dieser Beurteilung kam der EZB-Rat im Dezember 1998 darin überein, dass alle Systeme den Mindestanforderungen des Lamfalussy-Berichts entsprechen und ab dem 4. Januar 1999 Zahlungen in Euro abwickeln können.

Nach der Ablösung von SNP durch Paris Net Settlement (PNS) im April 1999 wurde auch das neue System auf Erfüllung der Mindestanforderungen des Lamfalussy-Berichts hin überprüft; das Ergebnis war ebenfalls positiv.

Zudem hat das Eurosystem als weitere Orientierungshilfe zur Umsetzung von Mindestanforderung I des Lamfalussy-Berichts, demzufolge alle Systeme in allen betroffenen Rechtsordnungen eine wohlbegründete Rechtsgrundlage aufweisen sollen, für ausländische Teilnehmer an Großbetragszahlungssystemen harmonisierte Kriterien („terms of reference“) für Rechtsgutachten entwickelt.

Schließlich bilden die im 1998 von der EZB veröffentlichten „Bericht über elektronisches Geld“ dargelegten Anforderungen die Grundlage für die Überwachungs politik des Eurosystems im Bereich des elektronischen Gelds.

#### **“Terms of reference“ für Rechtsgutachten**

Die „terms of reference“ sind eine Liste von Punkten, die Rechtsberater bei der Erstellung eines begründeten Rechtsgutachtens berücksichtigen sollen. Die Erstellung eines Rechtsgutachtens wird seit dem 30. März 2000 von allen neuen Teilnehmern an sämtlichen Großbetragszahlungssystemen verlangt, um die rechtlichen Risiken, die sich aus deren Teilnahme an den Systemen ergeben können, zu beurteilen. Die Rechtsgutachten werden von der zuständigen NZB bzw. der EZB in ihrer Eigenschaft als Überwachungsorgan geprüft. Die genauen Anforderungen, die in den harmonisierten „terms of reference“ dargelegt sind, werden den Betreibern der Zahlungsverkehrssysteme bekannt gegeben.

## **6 Zusammenarbeit mit Aufsichtsbehörden und internationalen Stellen**

Das Eurosystem ist der Auffassung, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den Überwachungsorganen für den Zahlungsverkehr und der Bankenaufsicht von wesentlicher Bedeutung ist. Eine solche Koordination trägt zu einer allgemeinen Strategie der Risikominderung im Finanzsystem bei und fördert dessen Stabilität.

Das Eurosystem ist bestrebt zu klären, in welcher Weise die Kooperation stattfinden soll. Besonderes Augenmerk gilt dabei den Grundsätzen und Gepflogenheiten des Informationsaustauschs zwischen den Behörden, der notwendig ist, um die Solidität und Stabilität der Zahlungsverkehrs- und Abwicklungssysteme sowie der daran teilnehmenden Kreditinstitute zu gewährleisten.

Bei der Zusammenarbeit mit Zentralbanken außerhalb der EU im Bereich der Mehrwährungsverrechnungs- und -saldenausgleichssysteme und der Offshore-Systeme, die Zahlungen in Euro abwickeln, lässt sich das Eurosystem von den im Lamfalussy-Bericht dargelegten Grundsätzen kooperativer Zentralbanküberwachung leiten.