



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

AUFSICHTSSTANDARDS FÜR EURO-MASSENZAHLUNGSSYSTEME

1. EINLEITUNG

Ziel der Zahlungssystemaufsicht, die zu den Kernaufgaben von Zentralbanken zählt, ist es, das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme sicherzustellen und die Finanzmarktstabilität zu fördern. Die Aufsichtskompetenz des Eurosystems¹ ist im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nachfolgend als „EG-Vertrag“ bezeichnet) und in der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank (EZB) (nachfolgend als „Satzung“ bezeichnet) verankert. Gemäß Artikel 105 Absatz 2 des EG-Vertrags sowie Artikel 3 der Satzung *„bestehen die grundlegenden Aufgaben des ESZB darin, [...] das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern.“*

Bei der Erfüllung dieser Aufgabe hat das Eurosystem die Zuverlässigkeit und Effizienz von Zahlungssystemen und die Sicherheit von Zahlungsinstrumenten zu gewährleisten. In einer Grundsatzklärung aus dem Jahr 2000² erläuterte das Eurosystem seine Rolle im Bereich der Zahlungssystemaufsicht. Ferner hat das Eurosystem eine Reihe von Mindeststandards für die Zahlungssystemaufsicht verabschiedet, die für die Betreiber von Zahlungssystemen gelten. Als Beispiele hierfür können der „Bericht über elektronisches Geld“ von 1998³ und die „Grundprinzipien für Zahlungsverkehrssysteme, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind“⁴ der Zehnergruppe (G 10)⁵, die vom EZB-Rat im Januar 2001 verabschiedet wurden, angeführt werden.

¹ Das Eurosystem umfasst die EZB und die nationalen Zentralbanken (NZBen) der Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben. Es wird vom EZB-Rat und vom EZB-Direktorium geleitet.

² „Die Rolle des Eurosystems im Bereich der Zahlungsverkehrsüberwachung“, EZB, Frankfurt, Juni 2000.

³ „Bericht über elektronisches Geld“, EZB, Frankfurt, August 1998.

⁴ Nachfolgend als „systemrelevante Zahlungssysteme“ bezeichnet.

⁵ „Grundprinzipien für Zahlungsverkehrssysteme, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind“, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (www.bis.org), Basel, Januar 2001.

Die Grundprinzipien fördern sichere und effiziente Zahlungssysteme und definieren Standards, die weltweit auf systemrelevante Zahlungsverkehrssysteme⁶ anzuwenden sind. Systemrelevante Systeme müssen sämtliche zehn Grundprinzipien erfüllen. Die Großbetragszahlungssysteme im Euroraum gelten ausnahmslos als systemrelevant; Massenzahlungssysteme können jedoch ebenfalls für die Stabilität des Finanzsystems wichtig sein und müssen dann genauso allen Grundprinzipien genügen. Die Zentralbanken des Eurosystems überprüfen die Euro-Massenzahlungssysteme regelmäßig; es kann sein, dass sie dabei bestimmte Massenzahlungssysteme aufgrund ihrer Bedeutung für das System in einem gewissen Kontext als systemrelevant einstufen. So haben die Banque de France und die Suomen Pankki – Finlands Bank befunden, dass ihre nationalen Massenzahlungssysteme (Frankreich: SIT; Finnland: PMJ) für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind; diese beiden Systeme sind derzeit die einzigen systemrelevanten Euro-Massenzahlungssysteme.

Darüber hinaus vertritt das Eurosystem die Ansicht, dass *bestimmte* Grundprinzipien so wichtig sind, dass sie nicht nur für systemrelevante Systeme verbindlich sein sollten, sondern auch von *anderen Zahlungssystemen* im Euroraum eingehalten werden sollten, selbst wenn diese nicht systemrelevant sind. Angesichts seines stärkeren Engagements in Fragen des Euro-Massenzahlungsverkehrs misst das Eurosystem der Bereitstellung effizienter und zuverlässiger Standards große Bedeutung bei, um einen gemeinsamen Euro-Zahlungsverkehrsraum zu schaffen. Vor diesem Hintergrund hat das Eurosystem die Grundprinzipien auf einige wesentliche Grundsätze eingegrenzt, die Euro-Massenzahlungssysteme erfüllen sollten, denen bei der Verarbeitung und Abrechnung verschiedener Arten von Massenzahlungen eine herausragende Rolle zukommt und deren Störungen größere wirtschaftliche Auswirkungen nach sich ziehen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in Zahlungssysteme und in die Währung allgemein beeinträchtigen könnten. Die EZB und die NZBen werden im Rahmen ihrer Überwachungsfunktion Euro-Massenzahlungssysteme beurteilen und bekannt geben, auf welche Systeme die Aufsichtsgrundsätze für Massenzahlungssysteme anzuwenden sind. Jede NZB hat für das jeweilige Land eine Liste der Systeme veröffentlicht oder anderweitig die Systeme benannt, die die neuen Standards für Massenzahlungssysteme erfüllen müssen.⁷ Das Eurosystem begrüßt natürlich Initiativen vonseiten der Systembetreiber, über die Mindeststandards hinaus zusätzliche, wenn nicht sogar alle Grundprinzipien umzusetzen, sofern sie dies für angemessen halten.

⁶ Gemäß den Grundprinzipien gilt ein Zahlungsverkehrssystem als für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam, wenn es innerhalb des Finanzsystems Störungen auslösen oder Schocks übertragen kann, und zwar auf nationaler oder sogar internationaler Ebene. Ausschlaggebend sind hierbei vor allem der Wert und die Art der Zahlungen, die von einem System verarbeitet werden. Ein System dürfte für die Stabilität des Finanzsystems von Bedeutung sein, wenn es mindestens eines der folgenden Merkmale aufweist: i) es ist das einzige oder das in Bezug auf den Gesamtwert der Zahlungen wichtigste Zahlungsverkehrssystem eines Landes; ii) es verarbeitet hauptsächlich einzelne Großbetragszahlungen bzw. iii) es wird für die Abwicklung von Finanzmarkttransaktionen oder für den Ausgleich anderer Zahlungsverkehrssysteme benutzt.

⁷ Wie in der erwähnten Grundsatzklärung der EZB über „Die Rolle des Eurosystems im Bereich der Zahlungsverkehrsüberwachung“ dargelegt, kann die hier beschriebene gemeinsame Aufsichtspolitik von den NZBen durch auf Massenzahlungssysteme zugeschnittene Maßnahmen ergänzt werden.

Gemeinsam ist den Euro-Massenzahlungssystemen, die die neuen Aufsichtsstandards erfüllen müssen, dass sie Abrechnungsdienste anbieten, wobei sie in der Regel als automatisierte Clearingstelle fungieren. Die automatisierte Clearingstelle sortiert Zahlungsaufträge zwischen Finanzinstituten und führt das elektronische Clearing durch, während der Zahlungsausgleich über die jeweilige Verrechnungsstelle erfolgt. In manchen Ländern sind anstelle von Infrastrukturen, die auf automatisierten Clearingstellen beruhen, multilaterale Interbankenverfahren im Einsatz. Diese Verfahren sind formalisiert und standardisiert und haben eine vertragliche oder gesetzliche Grundlage. Sie dienen der Vernetzung mehrerer Teilnehmer und basieren auf einer einheitlichen Regelung.

Die Aufsichtsstandards des Eurosystems gelten sowohl für Systeme, die auf einer automatisierten Clearingstelle beruhen, als auch für multilaterale Verfahren, nicht jedoch für „Hub and spoke“- und bilaterale Verfahren. Unter „Hub and spoke“-Verfahren – der englische Ausdruck bedient sich des Bildes einer Nabe mit Speichen – versteht man eine an einer Stelle zentral gebündelte Anzahl von bilateralen Verfahren. Die Aufsichtsstandards des Eurosystems gelten nicht für die genannten und bilaterale Verfahren, da einige Prinzipien, und zwar insbesondere jene hinsichtlich der Teilnahmekriterien und der Führungs- und Verwaltungsstruktur, zu allgemein gehalten sind, als dass sie unmittelbar auf solche Verfahren anwendbar wären. Es ist aber denkbar, dass das Eurosystem zu einem späteren Zeitpunkt spezielle Aufsichtsgrundsätze für solche Verfahren, einschließlich Korrespondenzbanken und Quasi-Systemen, festlegen wird.

Im Folgenden soll kurz dargestellt werden, weshalb die einzelnen Prinzipien für Massenzahlungssysteme gelten sollten. Auf die Grundprinzipien selbst wird hier nicht näher eingegangen; eine ausführliche Beschreibung und Auslegung der einzelnen Prinzipien findet sich in dem erwähnten Bericht der Zehnergruppe.

Des Weiteren hat das Eurosystem untersucht, was es bedeutet, wenn Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 der EU-Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen in Zahlungs- sowie Wertpapierliefer- und -abrechnungssystemen (Finalitätsrichtlinie) Massenzahlungssysteme an die Europäische Kommission melden. Es wurde gefolgert, dass eine solche Meldung die Rechtsgrundlage der Systeme allgemein stärkt und dass Mitgliedstaaten dazu ermutigt werden sollten, Systeme im Sinne dieser Richtlinie zu melden, sofern eine solche Meldung zu einer Festigung der rechtlichen Rahmenbedingungen beiträgt.

2. ANWENDUNG AUSGEWÄHLTER GRUNDPRINZIPIEN AUF EURO-MASSENZAH-LUNGSSYSTEME

2.1 VERBINDLICHE GRUNDPRINZIPIEN

Die Grundprinzipien, deren Formulierung sehr allgemein gehalten ist, eignen sich für ein breites Anwendungsspektrum. Die Anwendung bestimmter Grundprinzipien auf Euro-Massenzahlungssysteme,

die nicht für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind, bedarf daher nicht unbedingt derselben strikten Auslegung der Prinzipien wie im Fall systemrelevanter Zahlungssysteme. Dies soll mit einem Beispiel veranschaulicht werden: Zur Erfüllung des Grundprinzips VII müssen die Kriterien für Sicherheit, Zuverlässigkeit des Betriebs und Notfallverfahren für nichtsystemrelevante Massenzahlungssysteme nicht notwendigerweise jenen für systemrelevante Systeme entsprechen. Die zuständige Aufsichtsinstanz muss jedoch sicherstellen, dass das als nicht systemrelevant eingestufte Euro-Massenzahlungssystem mit dem jeweiligen Grundprinzip in dem betreffenden Umfeld vollständig in Einklang steht.

I *Rechtsgrundlage: Das System sollte in allen betroffenen Rechtsordnungen eine solide Rechtsgrundlage aufweisen.*

Ein Euro-Massenzahlungssystem, das als wirtschaftlich besonders bedeutsam eingestuft wird, sollte eine solide Rechtsgrundlage aufweisen. Teilnehmer könnten finanzielle Risiken eingehen, sofern die Regelungen und Verfahren des Systems nicht klar und rechtlich durchsetzbar sind.

II *Einschätzung der finanziellen Risiken: Die Regelungen und Verfahren des Systems sollten den Teilnehmern eine klare Einschätzung der Auswirkungen des Systems auf alle finanziellen Risiken, die sie mit ihrer Teilnahme eingehen, ermöglichen.*

Die Teilnehmer an Euro-Massenzahlungssystemen sollten sich der Risiken bewusst sein, die sie durch die Teilnahme an einem System eingehen. Es muss für die Teilnehmer klar ersichtlich sein, wer welche Risiken in welchem Umfang trägt. Diese Information sollte hauptsächlich in den Regelungen und Verfahren eines Systems enthalten sein; diese sollten die Rechte und Pflichten aller Parteien festlegen.

VII *Sicherheit und Zuverlässigkeit des Betriebs: Das System sollte in hohem Maße Sicherheit und Zuverlässigkeit des Betriebs sicherstellen und über Notfallverfahren für den rechtzeitigen Abschluss der täglichen Verarbeitung verfügen.*

In dem Maße, wie die Finanzwirtschaft Großbetragszahlungssysteme für die Abwicklung von Finanztransaktionen nutzt, ist die Realwirtschaft stark von der Verfügbarkeit von Massenzahlungssystemen abhängig. Die festgestellten Massenzahlungssysteme sollten sich daher durch einen sicheren und zuverlässigen Betrieb auszeichnen und über Notfallverfahren verfügen.

VIII *Effizienz: Das System sollte einen praktischen und ökonomisch effizienten Weg für Zahlungen bieten.*

Alle festgestellten Systeme sollten einfach in der Handhabung und effizient im Ressourceneinsatz sein. Normalerweise stehen Bestrebungen, den Ressourcenbedarf niedrig zu halten, in Konflikt zu anderen Zielsetzungen, wie z. B. der Gewährleistung von Sicherheit. Die Entwickler von Zahlungssystemen sollten bei der Systemgestaltung den Ressourcenbedarf gering halten, indem sie die Praktikabilität des Systems in einem gegebenen Kontext und die Auswirkungen des Systems auf die Gesamtwirtschaft berücksichtigen. Dabei sollte insbesondere auf die Umsetzung internationaler Standards (z. B. SWIFT, BIC, IBAN, IPI) in nationalen Massenzahlungssystemen geachtet werden, um eine vollautomatische Abwicklung von Inlands- und grenzüberschreitenden Zahlungen zu ermöglichen.

IX *Teilnahmekriterien: Das System sollte über objektive und öffentlich bekannt gegebene Teilnahmekriterien verfügen, die einen gerechten und offenen Zugang ermöglichen.*

Alle festgestellten Systeme sollten über objektive und offengelegte Teilnahmekriterien verfügen. Zugangskriterien, die den Wettbewerb unter den Teilnehmern fördern, tragen zu effizienten und kostengünstigen Zahlungsverkehrsdienstleistungen bei. Der Zugang sollte daher frei und offen gestaltet sein. Zugangsbeschränkungen könnten jedoch gerechtfertigt sein, um die Teilnehmer vor anderen Parteien zu schützen, deren Teilnahme unverhältnismäßige Risiken nach sich ziehen würde.

X *Führungs- und Verwaltungsstruktur: Die Führungs- und Verwaltungsstruktur des Systems sollte effizient, rechenschaftspflichtig und transparent sein.*

Die Führungs- und Verwaltungsstruktur der festgestellten Systeme sollte effizient, rechenschaftspflichtig und transparent sein. Sie bildet den Rahmen für die Festlegung der wesentlichen Ziele des Systems, ihre Verwirklichung und die Messung der Ergebnisse, und sie bietet der Geschäftsleitung einen Anreiz, Ziele zu verfolgen, die im Interesse des Systems, seiner Teilnehmer und der Öffentlichkeit im Allgemeinen liegen. Die Führungs- und Verwaltungsstruktur sollte eine Rechenschaftspflicht gegenüber den zuständigen Instanzen vorsehen und transparent sein, damit alle betroffenen Parteien Zugang zu systemrelevanten Informationen haben.

2.2 WEITERE GRUNDPRINZIPIEN

Die folgenden Grundprinzipien sind für nichtsystemrelevante Euro-Massenzahlungssysteme nicht verbindlich; dennoch würde es das Eurosystem, wie oben ausgeführt, begrüßen, wenn die Systembetreiber sämtliche Grundprinzipien umsetzen, sofern sie dies für angemessen erachten.

IV Frühzeitiger endgültiger Ausgleich: Das System sollte einen frühzeitigen endgültigen Ausgleich am Valutatag anbieten, vorzugsweise während des Tages, mindestens jedoch am Ende des Tages.

Sehr wichtig für Euro-Massenzahlungssysteme

In einem Zahlungssystem, das für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam ist, ist es wichtig, dass der endgültige Ausgleich, d. h. die Verrechnung der Haben- und Sollpositionen zwischen den Teilnehmerkonten, am selben Valutatag erfolgt, und zwar vorzugsweise sogar schon während des Tages, so dass die Teilnehmer kein übermäßiges Kreditrisiko eingehen. Da systemrelevante Systeme in der Regel Großbetragszahlungen oder Zahlungen zum Ausgleich von Finanzmarkttransaktionen verarbeiten, müssen die Teilnehmer zum Zwecke ihres Risikomanagements unbedingt umgehend informiert werden, dass der endgültige Ausgleich der Transaktionen während des Valutatages oder am Ende des Valutatages stattgefunden hat. Im Massenzahlungsverkehr werden hingegen Transaktionen mit geringerem Wert abgewickelt, und die Zahlungsempfänger messen dem frühzeitigen endgültigen Ausgleich generell keine so hohe Bedeutung bei. Aus diesem Grund ist für Massenzahlungssysteme im Euroraum der Ausgleich am Valutatag nicht unbedingt zwingend vorzusehen.

Ist in einem Massenzahlungssystem allerdings der endgültige Ausgleich am Valutatag nicht ausdrücklich vorgesehen, könnten Teilnehmer mehrere Tage lang (z. B. über das Wochenende) Risiken ausgesetzt sein. Dieses Risiko würde durch den endgültigen Ausgleich am Valutatag in einem festgestellten Euro-Massenzahlungssystem ausgeräumt werden.⁸ Angesichts des technischen Fortschritts könnte eine solche Systemfunktionalität aus Kostengründen gerechtfertigt sein. Deshalb wäre es sehr zu begrüßen, wenn die festgestellten Euro-Massenzahlungssysteme den Zahlungsausgleich am Valutatag anstreben würden.

⁸ Bei Massenzahlungssystemen bedeutet Ausgleich am Valutatag nicht unbedingt, dass der Ausgleich an dem Tag erfolgen muss, an dem ein Zahlungsauftrag in das System eingeht. Dieses Prinzip wäre auch erfüllt, wenn der Ausgleich an einem Tag kurz nach Eingang des Zahlungsauftrags durchgeführt wird, vorausgesetzt, die endgültige Last- und Gutschrift erfolgen am selben Tag und die Teilnehmer tragen kein Übernacht-Kreditrisiko.

- III *Management der finanziellen Risiken: Das System sollte über klar definierte Verfahren für das Management von Kredit- und Liquiditätsrisiken verfügen, die auch die jeweiligen Verantwortungsbereiche der Systembetreiber und der Teilnehmer festlegen und die angemessene Anreize für die Beherrschung und Begrenzung dieser Risiken enthalten.*

Mechanismen zum Risikomanagement, wie z. B. Sicherheitenpools und Soll-Obergrenzen, tragen zweifelsohne zur Steigerung der Sicherheit von Zahlungssystemen bei. Allerdings müssen Sicherheit und Effizienz in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Daraus folgt, dass für Massenzahlungssysteme aufgrund des unterschiedlichen Risikoausmaßes andere Sicherheitsanforderungen als für Großbetragszahlungssysteme gelten sollten. Systembetreiber sollten abwägen, welche Instrumente des Risikomanagements für ihr System am besten geeignet sind.

- V *Saldenausgleich in Systemen mit multilateralem Netting: Ein System mit multilateralem Netting sollte zumindest in der Lage sein, den rechtzeitigen Abschluss des täglichen Saldenausgleichs auch dann sicherzustellen, wenn der Teilnehmer mit der größten einzelnen Abrechnungsverbindlichkeit seine Ausgleichszahlung nicht leisten kann.*

Wie bereits zum Grundprinzip III angeführt, muss für jedes Massenzahlungssystem ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Sicherheit und Effizienz gefunden werden. Sollten es Systembetreiber für angemessen erachten, ihre Massenzahlungssysteme nicht mit Mechanismen zum Risikomanagement auszustatten, besteht explizit das Risiko, dass ein System für den Fall, dass ein Teilnehmer nicht zur Leistung seiner Ausgleichszahlung in der Lage ist, den täglichen Saldenausgleich nicht abschließen kann. Systembetreiber müssen sich damit auseinandersetzen, wie ihre Systeme im Fall von Zahlungsausfällen den Saldenausgleich möglichst (noch) rechtzeitig vornehmen können.

- VI *Für den Saldenausgleich verwendete Aktiva: Die für den Saldenausgleich verwendeten Aktiva sollten vorzugsweise eine Forderung an die Zentralbank sein; werden andere Aktiva verwendet, sollten sie mit geringen oder keinen Kredit- und Liquiditätsrisiken verbunden sein.*

Der Saldenausgleich in Zentralbankgeld setzt die Teilnehmer an Zahlungssystemen keinem Kreditrisiko aus, das mit dem Ausfall des Instituts, das den Zahlungsausgleich herbeiführt, verbunden wäre. Zentralbankgeld stellt somit das sicherste Aktivum zum Saldenausgleich dar. Da Massenzahlungssysteme normalerweise nicht für die Stabilität des Finanzsystems von Bedeutung sind, scheint das Ausmaß des mit diesen Systemen verbundenen Risikos nicht zwingend einen Saldenausgleich in Zentralbankgeld zu rechtfertigen. Ein solcher

Ausgleich sollte optional sein; beschließt ein Systembetreiber jedoch, den Saldenausgleich über Geschäftsbankgeld vorzunehmen, sollte die betreffende Geschäftsbank über eine angemessene Reputation verfügen.

3. MELDUNG VON MASSENZAHLUNGSSYSTEMEN GEMÄSS DER FINALITÄTS- RICHTLINIE

Die Finalitätsrichtlinie gewährleistet Rechtssicherheit bei der Durchführung von Überweisungsaufträgen und bei der Aufrechnung (Netting), sofern es zur Insolvenz eines Teilnehmers kommt. Daher begrüßt das Eurosystem, dass alle Zahlungssysteme im Euroraum, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind, gemäß den Bestimmungen dieser EU-Richtlinie gemeldet wurden. Darüber hinaus vertritt das Eurosystem die Meinung, dass eine solche Meldung auch für jene Zahlungssysteme sinnvoll wäre, die nicht systemrelevant sind. Es akzeptiert, dass die meldende Behörde bei der Anerkennung eines Systems nationale Umstände berücksichtigen kann.

Das Eurosystem ist der Auffassung, dass es aufgrund bestimmter Merkmale von Massenzahlungssystemen erstrebenswert wäre, solche Systeme gemäß der Finalitätsrichtlinie zu melden. Die Teilnahme zahlreicher ausländischer Parteien an Zahlungssystemen kann bestimmte rechtliche Risiken mit sich bringen, da die für den ausländischen Teilnehmer geltende Rechtsordnung, der über eine Zweigstelle oder über Fernzugang an dem System teilnimmt, nicht vollständig mit der für das System geltenden Rechtsordnung vereinbar sein könnte. Die Rechtsvorschriften, die in dem Land eines Teilnehmers z. B. für Sicherheiten, die Aufrechnung, Endgültigkeit der Abrechnung oder Insolvenz gelten, können sich von den einschlägigen Rechtsvorschriften des Landes unterscheiden, in dem das Zahlungssystem betrieben wird. Das Eurosystem ist der Ansicht, dass die negativen Auswirkungen der Insolvenz eines ausländischen Teilnehmers auf ein Zahlungssystem durch die richtlinienkonforme Meldung des Systems abgeschwächt werden könnten. In solchen Fällen würde die auf das System anwendbare Rechtsordnung die Rechte und Pflichten, die aus der Teilnahme an dem System entstehen, bestimmen. Ein weiterer Vorteil einer solchen Meldung des Systems ergibt sich dann, wenn das zuständige Gericht oder die zuständige Verwaltungsbehörde (einschließlich ausländischer Behörden) ein Insolvenzverfahren gegen einen Teilnehmer eröffnet.