

Zahlungsverkehrs- überwachung – ein Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems und zur Effizienz des Zahlungsverkehrs

Die Überwachung des Zahlungsverkehrs zählt zu den grundlegenden Aufgaben der Bundesbank und leistet einen wichtigen Beitrag zur Wahrung und Stärkung der Stabilität des Finanzsystems. Während der Begriff „Überwachung“ vergleichsweise jüngeren Datums ist, werden darunter fallende Aufgaben von der Bundesbank bereits seit vielen Jahren wahrgenommen. Herausragende Ziele der Überwachung sind die Förderung von Sicherheit und Effizienz im Zahlungsverkehr. Der folgende Beitrag erörtert die Bedeutung der Überwachung und erläutert deren Ziele im Einzelnen. Die Grundlagen, auf denen die Überwachungspolitik der Bundesbank beruht, werden vorgestellt. In Ausübung ihrer Überwachungsfunktion verfolgt die Bundesbank traditionell einen marktorientierten, kooperativen Ansatz. Dieser hat sich in der Vergangenheit bewährt und wird auch in der Zukunft unter Berücksichtigung der gemeinsamen Überwachungspolitik des Eurosystems weiter verfolgt werden. Die Aktivitäten der Bundesbank erstrecken sich von der Überprüfung der Einhaltung international normierter Überwachungsleitlinien über die Beobachtung von Entwicklungen im Zahlungsverkehr und Kontakten mit Marktteilnehmern bis hin zur Zusammenarbeit mit anderen Zentralbanken und der Bankenaufsicht. Der Beitrag nennt abschließend wichtige Schwerpunkte der zukünftigen Überwachungstätigkeit der Bundesbank.

Durch den Zahlungsverkehr werden finanzielle Vermögenswerte zwischen Banken, Unternehmen, privaten und öffentlichen Haushalten übertragen. Er stellt zum einen den gegenläufigen Strom zum realwirtschaftlichen Austausch von Gütern und Dienstleistungen dar, zum anderen dient er dem Forderungstransfer, der Begleichung von Verbindlichkeiten sowie dem geldseitigen Ausgleich bei der Übertragung und Umschichtung von Finanzaktiva, zum Beispiel von Wertpapieren und Devisen. Die Zentralbanken haben ein besonderes Interesse am Zahlungsverkehr, weil sie Konten und Zentralbankgeld für den Zahlungsausgleich bereitstellen, in vielen Fällen selbst Marktinfrastrukturen für die Zahlungsverkehrsabwicklung anbieten und weil die Geldpolitik auf einen funktionierenden Zahlungsverkehr angewiesen ist.

Grundlagen der Zahlungsverkehrsüberwachung

Rechtsgrundlage in Deutschland ...

Die Zuständigkeit der Bundesbank für die Überwachung des Zahlungsverkehrs ergibt sich aus § 3 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BBankG). In den dort festgelegten Aufgaben der Bundesbank heißt es unter anderem: Die Bundesbank „sorgt für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland und trägt zur Stabilität der Zahlungs- und Verrechnungssysteme bei.“ Tatsächlich wird die „Überwachungs“-Funktion im Sinne des BBankG so verstanden, dass sie über den Zahlungsverkehr insgesamt ausgeübt wird und sich nicht ausschließlich auf Zahlungsverkehrssysteme oder -instrumente erstreckt.

Die Bundesbank wendet ihre Aufmerksamkeit dem gesamten Zahlungsverkehrsgeschehen zu, bis hin zu ordnungspolitischen Fragestellungen.

Für das Europäische System der Zentralbanken (ESZB), dessen integraler Bestandteil die Bundesbank ist, finden zusätzlich der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) und die Satzung des ESZB und der Europäischen Zentralbank (EZB) (Satzung) Anwendung. Nach Artikel 105 Absatz 2 des EG-Vertrages und Artikel 3 der Satzung soll das ESZB das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme fördern. Nach Artikel 22 der Satzung können „die EZB und die nationalen Zentralbanken 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.“

... und auf europäischer Ebene

Zahlungsverkehr und Stabilität des Finanzsystems

Zahlungsverkehrssysteme stellen einen bedeutenden Teil der Infrastruktur des Finanzsektors dar. Um in einem Währungsgebiet einen einheitlichen Geldmarkt sowie eine effiziente Liquiditätsallokation zu ermöglichen, bedarf es leistungsfähiger, sicherer und hochverfügbarer Systeme. Im ESZB stellt der TARGET¹⁾-Verbund mit der deutschen Kom-

Zahlungsverkehr – ein wichtiger Teil der Finanzinfrastruktur

¹ Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system; der Verbund der RTGS-Systeme (Real Time Gross Settlement, Echtzeit-Bruttozahlungssysteme) des ESZB.

ponente RTGS^{plus} diese wichtige Voraussetzung für die Durchführung der gemeinsamen Geldpolitik und eine sichere Abwicklung von Zahlungen dar.

Risiken im Zahlungsverkehr...

Der Ausfall eines oder mehrerer Teilnehmer an einem Zahlungsverkehrssystem oder eine Störung im System selbst können negative Effekte auf andere Teilnehmer haben und im Extremfall die Stabilität des Finanzsystems insgesamt gefährden (sog. Dominoeffekt). Zahlungsverkehrssysteme können damit Kanäle von Krisen im Finanzsektor sein und diese zum Vorschein bringen. Besonders so genannte Nettosysteme – Systeme mit gegenseitiger Verrechnung von Forderungen ohne sofortige Finalität der einzelnen Zahlungen und ohne damit verbundener Bereitstellung von Zentralbankliquidität im Tagesverlauf – bergen finanzielle Risiken. Sie sind auch für die Liquiditätsdisposition der Banken problematisch, da eingehende Zahlungen im Tagesverlauf nicht gleichzeitig mit Zentralbankliquiditätstransfers verbunden sind. Wenn diesen Risiken nicht begegnet wird, können der Ausfall eines Teilnehmers, der beim Saldenausgleich seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, und die Rückabwicklung seiner Zahlungen erhebliche Liquiditäts- und Kreditprobleme für andere Teilnehmer mit sich bringen. Bei so genannten Bruttozahlungssystemen werden dagegen Zahlungen erst nach Deckungsprüfung und Belastung des Auftraggebers ausgeführt, so dass der Zahlungsempfänger sofort endgültig über die empfangenen Beträge verfügen kann und bei Verrechnung in Zentralbankgeld weder Kredit- noch Liquiditätsrisiken ausgesetzt wird. Neben dem Systemrisiko, dem Kredit- und

Liquiditätsrisiko bestehen auch operationelle und rechtliche Risiken im Zahlungsverkehr. Störungen im Zahlungsverkehr können daneben auch ernsthafte Reputationsprobleme für die entsprechende Währung auslösen und sich gravierend auf den realen Sektor auswirken.

Auch die Wertpapierverrechnungs- und -abwicklungssysteme beeinflussen in vielfältiger Weise die reibungslose Abwicklung des Zahlungsverkehrs. Die geldseitige Abwicklung von Einzelzahlungen und Salden, die sich in diesen Systemen beispielsweise aus Wertpapierkäufen an der Börse ergeben, erfolgt bei der Bundesbank und wirkt sich somit unmittelbar auf die Zentralbankliquidität der Banken aus. Gut funktionierende Wertpapierabwicklungssysteme sind ferner eine Voraussetzung dafür, dass Banken schnell und effizient Wertpapiere als Sicherheiten an die Bundesbank übertragen können. Diese Sicherheiten dienen der Erhöhung der Zentralbankliquidität in doppelter Hinsicht: Zum einen können sie zur Besicherung von Innertageskredit genutzt werden, den die Bundesbank im Interesse einer effizienten Zahlungsverkehrsabwicklung gewährt. Zum anderen können die Sicherheiten im Rahmen der geldpolitischen Geschäfte mit dem Eurosystem eingesetzt werden.

Die Gefährdungen für den finanziellen Sektor, die Realwirtschaft und die Währung einer Volkswirtschaft durch Risiken im Zahlungsverkehr und in der Wertpapierabwicklung müssen durch geeignete Maßnahmen begrenzt werden. Die Zentralbanken haben insbesondere mit dieser Zielsetzung verschiedene

... müssen durch geeignete Maßnahmen begrenzt werden

Risiken in Zahlungsverkehrssystemen

Kreditrisiko

Risiko, dass eine Partei im System ihren finanziellen Verpflichtungen weder zum Fälligkeitstermin noch zu einem künftigen Zeitpunkt in vollem Umfang nachkommen kann.

Liquiditätsrisiko

Risiko, dass eine Partei im System finanzielle Verpflichtungen zum Fälligkeitstermin nicht vollständig begleichen kann, aber möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt.

Rechtsrisiko

Risiko, dass eine mangelhafte Rechtsgrundlage oder Rechtsunsicherheiten Kredit- oder Liquiditätsrisiken verursachen oder verschärfen.

Operationelles Risiko

Risiko, dass betriebliche Faktoren wie technische Störungen oder menschliches Versagen Kredit- oder Liquiditätsrisiken verursachen oder verschärfen.

Systemrisiko

Risiko, dass die Unfähigkeit eines Teilnehmers, seinen Verpflichtungen nachzukommen, oder eine Störung im System selbst dazu führt, dass auch andere Systemteilnehmer oder Finanzinstitute in anderen Bereichen des Finanzsystems nicht mehr in der Lage sind, ihre Verpflichtungen bei Fälligkeit zu erfüllen. Ein solches Versagen kann eine Ausbreitung von Liquiditäts- oder Kreditproblemen bewirken und damit die Stabilität des Systems oder der Finanzmärkte gefährden.

Quelle: „Grundprinzipien für Zahlungsverkehrssysteme, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind“, BIZ, Januar 2001.

Deutsche Bundesbank

Überwachungsleitlinien²⁾ entwickelt. Unabhängig davon wurden frühzeitig Maßnahmen zur Risikominderung ergriffen, wie die Einführung von Bruttosystemen oder die weitgehende Nutzung von Zentralbankgeld als geldseitiges Verrechnungsmedium in der Wertpapierverrechnung, zum Beispiel bei der Übernachtverarbeitung von Clearstream Frankfurt. Diese verstärkte Nutzung von Zentralbankgeld entspricht nicht nur dem Ziel des Risikoabbaus, sondern dient gleichzeitig dem effizienten Liquiditätseinsatz durch die Banken. Mit jeder Zahlungsabwicklung beziehungsweise jeder Verrechnung von Positionen in Zentralbankgeld steht dieses dem Empfänger für alle weiteren Transaktionen zur Verfügung.

Leitlinien und Prinzipien als Grundlage der Überwachung

Für den Zahlungsverkehr und die Wertpapierabwicklung gibt es verschiedene Leitlinien und Prinzipien. Eine Aufgabe der Zahlungsverkehrsüberwachung ist es, die Einhaltung dieser Leitlinien und Prinzipien bei den entsprechenden Systemen zu untersuchen und sicherzustellen. Die Bundesbank wirkt als integraler Bestandteil des ESZB und als Mitglied im Ausschuss für Zahlungsverkehrs- und Abrechnungssysteme (Committee on Payment and Settlement Systems: CPSS) der Zentralbanken der G10-Länder aktiv an der Entwicklung internationaler Leitlinien und Prinzipien

*Internationale
Leitlinien und
Prinzipien der
Überwachung*

² Der Begriff „Leitlinie“ wird im Folgenden für den englischen Begriff „standard“ verwandt, da im Deutschen der Begriff „Standard“ grundsätzlich für technische und organisatorische Verfahrensnormen der Zahlungsverkehrsabwicklung belegt ist (s. u.).

mit. Diese Regeln können als „soft law“ bezeichnet werden, da sie keinen Gesetzescharakter aufweisen und weder allgemeingültig noch rechtsverbindlich sind.

Besondere Bedeutung haben die „Grundprinzipien für Zahlungsverkehrssysteme, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind“, die von den Gouverneuren der G10-Zentralbanken im Januar 2001 gebilligt wurden. Sie gehen letztlich auf den Bericht des Ausschusses für Interbank-Netting-Systeme der Zentralbanken der Länder der Zehnergruppe (sog. „Lamfalussy Standards“) aus dem Jahr 1990 zurück, der ursprünglich für grenzüberschreitende und mehrere Währungen einbeziehende Netting- und Saldenausgleichssysteme verfasst wurde, aber in der Praxis darüber hinausgehende generelle Anwendung fand. In den zehn „Grundprinzipien“ werden unter anderem die Rechtssicherheit, das Management finanzieller Risiken, die Sicherheit und Zuverlässigkeit des Betriebs sowie Teilnahmekriterien angesprochen. Neu im Vergleich zu den „Lamfalussy Standards“ sind die Mindestanforderungen an die Effizienz, an die für den Saldenausgleich verwendeten Aktiva sowie an die Führungs- und Verwaltungsstruktur. Daneben enthält die Veröffentlichung Aussagen zu den Verantwortlichkeiten der Zentralbanken bei der Anwendung der „Grundprinzipien“. Hinsichtlich der Überwachung der Zahlungsverkehrssysteme im Euro-Raum wurde durch den EZB-Rat entschieden, die „Grundprinzipien“ des CPSS als Mindestanforderungen der Zahlungsverkehrsüberwachung des Eurosystems zu übernehmen.

Ergänzend hat das Eurosystem im Juni 2003 „Standards für die Überwachung von Euro-Massenzahlungssystemen“ verabschiedet, die sich auf die „Grundprinzipien“ des CPSS stützen. Sie enthalten Indikatoren für eine Kategorisierung von Massenzahlungssystemen und ein abgestuftes Anforderungsniveau. Es wird zwischen für die Stabilität des gesamten Finanzsystems relevanten Systemen, bedeutenden und sonstigen Systemen unterschieden. Während die ersten alle zehn „Grundprinzipien“ erfüllen müssen, gelten für bedeutende Systeme sechs ausgewählte „Grundprinzipien“ (I, II, VII-X). Die sonstigen Systeme müssen gegebenenfalls andere Anforderungen (wie z. B. für elektronisches Geld: E-Geld) oder besondere nationale Vorschriften erfüllen.

In dem „Bericht über elektronisches Geld“ aus dem Jahr 1998 hat das Eurosystem seine Mindestanforderungen an die Ausgabe und Ausgestaltung von E-Geld definiert. Die Mindestanforderungen beziehen sich vor allem auf Überwachungs- und Sicherheitsaspekte sowie die Umtauschbarkeit von E-Geld in Zentralbankgeld. Ergänzt wird der Bericht über E-Geld durch die definierten Sicherheitsziele des Eurosystems im Zusammenhang mit E-Geld (Bericht „Electronic Money System Security Objectives“ aus dem Jahr 2003).

Die für die Wertpapierverrechnungs- und -abwicklungssysteme relevanten Leitlinien wurden auf europäischer und internationaler Ebene unter Mitwirkung der Bundesbank erarbeitet. Die vom Eurosystem verabschiedeten Leitlinien zur Nutzung dieser Systeme für die geldpolitischen Geschäfte im Eurosys-

*Leitlinien auf
europäischer
Ebene*

*Mindestanfor-
derungen für
E-Geld*

*Leitlinien für
Wertpapierver-
rechnungs- und
-abwicklungs-
systeme*

Grundprinzipien für Zahlungsverkehrssysteme, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind

- | | |
|---|---|
| <p>I. Das System sollte in allen betroffenen Rechtsordnungen eine solide Rechtsgrundlage aufweisen.</p> <p>II. 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.</p> <p>III. Das System sollte über klar definierte Verfahren für das Management von Kredit- und Liquiditätsrisiken verfügen, die auch die jeweiligen Verantwortungsbeiriche der Systembetreiber und der Teilnehmer festlegen und die angemessene Anreize für die Beherrschung und Begrenzung dieser Risiken enthalten.</p> <p>IV. ¹⁾ Das System sollte einen frühzeitigen endgültigen Ausgleich am Valutatag anbieten, vorzugsweise während des Tages, mindestens jedoch am Ende des Tages.</p> <p>V. ¹⁾ 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.</p> <p>VI. 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.</p> <p>VII. Das System sollte in hohem Maße Sicherheit und Zuverlässigkeit des Betriebs sicherstellen und über Notfallverfahren für den rechtzeitigen Abschluss der täglichen Verarbeitung verfügen.</p> | <p>VIII. Das System sollte einen praktischen und ökonomisch effizienten Weg für Zahlungen bieten.</p> <p>IX. Das System sollte über objektive und öffentlich bekannt gegebene Teilnahme-kriterien verfügen, die einen gerechten und offenen Zugang ermöglichen.</p> <p>X. Die Führungs- und Verwaltungsstruktur des Systems sollte effizient, rechen-schaftspflichtig und transparent sein.</p> |
|---|---|

Verantwortlichkeiten der Zentralbank bei der Anwendung der Grundprinzipien

- A. Die Zentralbank sollte ihre Zielvorstellungen für die Zahlungsverkehrssysteme klar festlegen und ihre eigene Rolle und geschäftspolitischen Grundsätze bei Zahlungsverkehrssystemen, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind, offen legen.
- B. Die Zentralbank sollte sicherstellen, dass die Systeme, die sie selbst betreibt, den Grundprinzipien entsprechen.
- C. Die Zentralbank sollte bei Systemen, die sie nicht selbst betreibt, die Einhaltung der Grundprinzipien überwachen, und sie sollte imstande sein, diese Überwachungsfunktion auch auszuüben.
- D. Bei der Förderung der Sicherheit und Effizienz von Zahlungsverkehrssystemen mit Hilfe der Grundprinzipien sollte die Zentralbank mit anderen Zentralbanken und mit etwaigen anderen zuständigen in- und ausländischen Institutionen zusammenarbeiten.

Quelle: „Grundprinzipien für Zahlungsverkehrssysteme, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind“, BIZ, Januar 2001. — ¹⁾ Die Systeme sollten nach Möglichkeit

mehr als nur gerade die Mindestanforderungen dieser beiden Grundprinzipien erfüllen.

tem³⁾ sind an Wertpapierabwicklungssysteme – auch Zentralverwahrer oder Wertpapier-sammelbank genannt – gerichtet. Diese Wertpapierabwicklungssysteme werden von geldpolitischen Partnern des Eurosystems genutzt, um Wertpapiere als Sicherheiten zu Gunsten der Bundesbank zu übertragen. Die Leitlinien formulieren aus der eher engen Nutzerperspektive die Voraussetzungen, unter denen Zentralverwahrer in geldpolitische Transaktionen eingeschaltet werden. Sie führen aber darüber hinaus auch zu positiven Effekten für die Wertpapierverrechnung jenseits des geldpolitischen Zusammenhangs.

Die von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe des CPSS und der Internationalen Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions: IOSCO) aufgestellten Empfehlungen für Wertpapierabwicklungssysteme⁴⁾ wurden hingegen unter dem weiter gefassten Blickwinkel der generellen Überwachung und der Finanzmarktstabilität formuliert. Sie enthalten Mindestanforderungen an Wertpapierabwicklungssysteme in Industrie- und Entwicklungsländern. Derzeit arbeitet diese Gruppe an Mindeststandards für zentrale Kontrahenten, die als Geschäftspartner in Kassa- und Terminmärkten in die Geschäfte zwischen zwei Handelsteilnehmern eintreten, um die Anonymität des Handels zu gewährleisten und um die Risiken für die Marktteilnehmer zu reduzieren. Auf europäischer Ebene befasst sich gegenwärtig eine Arbeitsgruppe der europäischen Zentralbanken und der europäischen Wertpapieraufsichtsbehörden (ESZB-CESR-Arbeitsgruppe⁵⁾) mit der Weiterentwicklung und der anschließenden

Umsetzung internationaler Empfehlungen. Hierbei wird zusätzlich den Belangen des Binnenmarkts und der europäischen Integration Rechnung getragen.

In der Veröffentlichung des Internationalen Währungsfonds (IWF) „Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles“ werden Anforderungen unter anderem an die öffentlichen Stellen definiert, welche die Überwachungsfunktion ausüben. Hier wird betont, dass die Überwachungstätigkeit von dem Grundgedanken der Transparenz im Hinblick auf ihre Rolle und den zu Grunde liegenden Prinzipien geleitet sein soll.

*Anforderungen
des IWF*

Zahlungsverkehr und Effizienz

Ein effizienter Zahlungsverkehr erfordert kostengünstige Verfahren, die den Präferenzen der Nutzer entsprechen. Kosten im Zahlungsverkehr können durch verschiedene Maßnahmen reduziert werden. Dazu gehört das Zurückdrängen papiergebundener Instrumente (z. B. belegte Überweisungen, Schecks) zu Gunsten elektronischer Instrumente und Verfahren. Je höher der Grad der durchgängigen, automatisierten Verarbeitung von Zahlungsaufträgen und -informationen beginnend beim Zahlungspflichtigen bis zum Zahlungsempfänger ist (Straight-through Processing), desto höher ist auch die Effizienz.

*Effizienz
bezieht sich
immer auf
Kosten ...*

³ Standards for the use of EU securities settlement systems in ESCB credit operations, Januar 1998.

⁴ Recommendations for Securities Settlement Systems, November 2001.

⁵ CESR: Committee of European Securities Regulators (Ausschuss der europäischen Wertpapieraufsichtsbehörden).

CPSS-IOSCO-Empfehlungen für Wertpapierabwicklungssysteme

1. Gesetzlicher Rahmen

Wertpapierabwicklungssysteme sollten in allen betroffenen Rechtsordnungen über eine solide, klare und transparente Rechtsgrundlage verfügen.

2. Handelsbestätigung

Die Bestätigung von Handelsgeschäften zwischen unmittelbaren Marktteilnehmern sollte so bald wie möglich nach Handelsabschluss, jedoch spätestens am Handelstag (T+0), erfolgen. Wenn eine Bestätigung von Handelsgeschäften zwischen mittelbaren Marktteilnehmern (z. B. institutionelle Investoren) erforderlich ist, sollte diese so bald wie möglich nach Abschluss des Geschäfts erfolgen, vorzugsweise am Tag T+0, spätestens aber am Tag T+1.

3. Abwicklungszyklen

„Fortlaufende Abwicklung“ sollte an allen Wertpapiermärkten stattfinden. Die endgültige Abwicklung sollte spätestens am Tag T+3 erfolgen. Kosten und Nutzen eines gegenüber T+3 verkürzten Abwicklungszyklus sollten abgewogen werden.

4. Zentrale Kontrahenten

Kosten und Nutzen eines zentralen Kontrahenten sollten bewertet werden. Wenn ein zentraler Kontrahent eingeführt ist, sollte dieser die eingegangenen Risiken streng überwachen.

5. Wertpapierleihe

Wertpapierleihe (oder Repo-Geschäfte und andere wirtschaftlich gleichwertige Transaktionen) sollte als Verfahren zur Beschleunigung der Abwicklung von Wertpapiergeschäften gefördert werden. Barrieren, die Wertpapierleihegeschäfte für Abwicklungszwecke behindern, sollten beseitigt werden.

6. Zentralverwahrer

Wertpapiere sollten weitestgehend immobilisiert oder dematerialisiert werden und durch Kontobuchungen bei Zentralverwahrern übertragen werden.

7. Lieferung gegen Zahlung

Zentralverwahrer sollten das Vorleistungsrisiko dadurch ausschließen, dass sie die Übertragung der Wertpapiere derart mit der geldlichen Verrechnung verknüpfen, dass eine Abwicklung Lieferung gegen Zahlung erreicht wird.

8. Zeitpunkt der Endgültigkeit der Abwicklung

Endgültigkeit in der Wertpapierabwicklung sollte spätestens am Ende des Abwicklungstages eintreten. Innertages- oder Echt-Zeit-Endgültigkeit sollte angeboten werden, wenn sie zur Risikoreduktion erforderlich ist.

9. Risikokontrollmechanismen der Zentralverwahrer in Bezug auf den Ausfall von Teilnehmern bei der Abwicklung

Zentralverwahrer, die Teilnehmern Innertageskredit gewähren oder Netto-Abwicklungssysteme betreiben, sollten zumindest über solche Risikokontrollmechanismen verfügen, die den rechtzeitigen Abschluss der Abwicklung auch für den Fall gewährleisten, dass der Teilnehmer mit der größten Zahlungsverpflichtung ausfällt. Das zuverlässigste Maßnahmenbündel umfasst eine Kombination aus Anforderungen zur Hinterlegung von Sicherheiten sowie Limiten.

10. Für den Zahlungsausgleich verwendete Aktiva

Aktiva, die zur Begleichung der letztlich aus Wertpapiergeschäften resultierenden Zahlungsverpflichtungen verwendet werden, sollten nur mit einem geringen oder gar keinem Kredit- oder Liquiditätsrisiko verbunden sein. Falls kein Zentralbankgeld benutzt

Quelle: „Empfehlungen für Wertpapierabwicklungssysteme“, BIZ, November 2001.

Deutsche Bundesbank

wird, müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die Kunden der Zentralverwahrer vor potenziellen Verlusten und Liquiditätseinpässen zu schützen, die sich aus dem Ausfall des Zahlungsagenten, dessen Aktiva für diesen Zweck benutzt werden, ergeben können.

11. Operationelle Zuverlässigkeit

Die Ursachen für das mit dem Clearing- und Abwicklungsprozess verbundene operationelle Risiko sollten bestimmt und durch den Einsatz geeigneter Systeme, Kontrollen und Verfahren minimiert werden. Die Systeme sollten zuverlässig und sicher sein und eine angemessene, mengenelastische Kapazität haben. Notfallpläne und Back-up-Einrichtungen sollten bestehen, um eine rechtzeitige Wiederaufnahme des Betriebs und den Abschluss des Abwicklungsprozesses zu ermöglichen.

12. Schutz der Wertpapierbestände der Kunden

Verwahrer von Wertpapieren sollten Verfahren der Buchführung und Verwahrung anwenden, die die Wertpapierbestände der Kunden in vollem Umfang schützen. Wesentlich ist, dass die Kundenwertpapiere vor Ansprüchen der Gläubiger des Verwahrers geschützt sind.

13. Führungs- und Verwaltungsstruktur

Die Führungs- und Verwaltungsstrukturen von Zentralverwahrern und zentralen Kontrahenten sollten so gestaltet sein, dass sie das öffentliche Interesse wahren und den Zielen der Eigentümer und Nutzer dienen.

14. Zugang

Zentralverwahrer und zentrale Kontrahenten sollten über objektive und öffentlich bekannt gegebene Teilnahmekriterien verfügen, die einen gerechten und offenen Zugang ermöglichen.

15. Effizienz

Wertpapierabwicklungssysteme sollten unter Aufrechterhaltung eines sicheren Betriebs den Anforderungen der Nutzer kostengünstig gerecht werden.

16. Kommunikationsverfahren und -standards

Wertpapierabwicklungssysteme sollten die einschlägigen internationalen Kommunikationsverfahren und -standards nutzen oder ihre Nutzung ermöglichen, um die effiziente Abwicklung grenzüberschreitender Geschäfte zu erleichtern.

17. Transparenz

Zentralverwahrer und zentrale Kontrahenten sollten Marktteilnehmern genügend Informationen zur Verfügung stellen, damit diese ihre Risiken und Kosten aus der Nutzung der durch den Zentralverwahrer beziehungsweise zentralen Kontrahenten angebotenen Dienstleistungen bestimmen und sorgfältig bewerten können.

18. Regulierung und Überwachung

Wertpapierabwicklungssysteme sollten einer transparenten und wirksamen Regulierung und Überwachung unterliegen. Zentralbanken und Wertpapieraufsichtsbehörden sollten miteinander und mit anderen maßgeblichen Behörden zusammenarbeiten.

19. Risiken grenzüberschreitender Verbindungen

Zentralverwahrer, die Verbindungen zur Abwicklung grenzüberschreitender Wertpapiertransaktionen eingerichtet haben, sollten diese so gestalten und handhaben, dass die mit der grenzüberschreitenden Abwicklung verbundenen Risiken wirksam verringert werden.

Medienbrüche und Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Verfahren führen zu erhöhten Durchleitungskosten, aber auch zu längeren Laufzeiten und erhöhten Fehlerrisiken. In diesem Zusammenhang hat die Bundesbank zusammen mit dem Kreditgewerbe in jüngster Zeit zwei Fragestellungen erörtert. Zum einen ging es unter dem Stichwort deutsches Automatisiertes Clearinghaus (ACH) um die Frage, ob die derzeitigen Auslagerungen von Leistungen auf Transaktionsbanken nicht in einem umfassenden ACH kanalisiert werden sollten. Zum anderen bemüht sich die Bundesbank aktiv darum, die bislang immer noch papiergebundene Vorlage von Großbetragschecks durch ein nationales elektronisches Bild-Verfahren zu ersetzen.

*... und
Präferenzen*

Für die Effizienz im Zahlungsverkehr spielen neben den Kosten auch die Präferenzen der Nutzer eine Rolle. Diese beziehen sich unter anderem auf Sicherheit und Komfort der Verfahren und Instrumente, die Laufzeit der Zahlungen sowie das Liquiditätsmanagement der Banken, für das – wie oben erwähnt – die Nutzung von Zentralbankgeld eine besondere Bedeutung besitzt. Im Blickfeld der Bundesbank stehen dabei in erster Linie die Banken als Nutzer. Ihr Auftrag richtet sich nicht auf den Bereich des Konsumentenschutzes, gleichwohl ist eine Effizienzsteigerung nie allein im Interesse der Banken, sondern dient letztendlich den Bankkunden. Dem Konsumentenschutz fühlen sich andere Stellen verpflichtet. In diesem Zusammenhang wurde zum Beispiel vom Europäischen Parlament und dem Rat eine Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro erlassen, nach der für grenzüberschreitende Zahlungen

in Euro und für Euro-Zahlungen innerhalb eines Mitgliedstaates grundsätzlich die gleichen Gebühren erhoben werden müssen.

Im Zahlungsverkehr sind besondere Aspekte bei der effizienten Ressourcenallokation zu berücksichtigen, die auf Grund der Netzwerkeigenschaft des Zahlungsverkehrs zum Tragen kommen. Der Nutzen eines Zahlungsverkehrssystems oder -instruments steigt für die Teilnehmer mit der zunehmenden Verbreitung und Akzeptanz. Auf Grund dieser positiven Netzwerkeigenschaft ist es im Bereich des Zahlungsverkehrs von Vorteil, koordinierte Verfahren zu wählen, da kompatible, interoperable Elemente die Nutzungsbasis verbreitern und eine verstärkte Nutzung ermöglichen.

Netzwerkeigenschaft des Zahlungsverkehrs ...

Ein wichtiges Instrument hierzu ist die Entwicklung gemeinsamer technischer und organisatorischer Verfahrensstandards beziehungsweise die tatsächliche Implementierung bereits bestehender Standards im Zahlungsverkehr. Der Verzicht auf solche Standards würde Konvertierungen in der Prozesskette des Zahlungsverkehrs erfordern und in der Regel mit einer geringeren Effizienz sowohl für die Kunden als auch für die Kreditwirtschaft einhergehen. Verfahrensstandards können entweder durch Marktprozesse entstehen, durch Kooperationen zwischen privaten und gegebenenfalls öffentlichen Akteuren entwickelt oder von institutionellen Standardsetzern aufgestellt werden. Zentralbanken können in ihrer Rolle als Katalysator zu einer Koordination beitragen beziehungsweise als Standardsetzer auftreten und beispielsweise die von ihnen betriebenen Systeme entspre-

... macht gemeinsame Verfahrensstandards sinnvoll ...

chend fortentwickeln. Allerdings dürften nur Standardsetzer mit praktischer Markterfahrung und/oder durch enge Zusammenarbeit mit Marktteilnehmern in der Lage sein, bestmögliche Standards zu entwickeln und durchzusetzen.

Die Bundesbank beteiligt sich in Deutschland traditionell an der Entwicklung von Verfahrensstandards im Zahlungsverkehr und wirkt beispielsweise in den entsprechenden Gremien des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) mit. Im Arbeitsstab „Automation“ des Betriebswirtschaftlichen Arbeitskreises werden Abkommen zur Standardisierung des zwischenbetrieblichen Zahlungsverkehrs in Deutschland erarbeitet. Die Abkommen werden von allen Beteiligten getragen und haben rechtlich bindende Wirkung für alle Banken, die den unterzeichnenden Bankenverbänden angeschlossen sind. Nach der Unterzeichnung werden die Abkommen an das Bundeskartellamt gemeldet, da die getroffenen Vereinbarungen den Charakter von Leistungskartellen haben. Die Abkommen werden, sofern binnen drei Monaten nach ihrer Meldung kein Einspruch erfolgt, endgültig rechtskräftig.

*... ohne zu
Monopolen zu
führen*

Im Zahlungsverkehr bestehen in gewissem Umfang die gleichen Bedingungen wie bei natürlichen Monopolen – durchgängige Skalenerträge und hohe versunkene Kosten (wie z. B. die Anfangsinvestitionen in den Aufbau eines Zahlungsverkehrssystems oder die Entwicklung von Standards). Hohe versunkene Kosten sowie die Notwendigkeit einer kritischen Masse von Netzwerkteilnehmern stellen in den betreffenden Märkten Eintrittsbar-

rieren dar und halten potenzielle Konkurrenten vom Markteintritt ab. Diesem Problem ist die Bundesbank begegnet, indem sie angesichts der Säulenstruktur im deutschen Kreditgewerbe durch ihr wettbewerbsneutrales Zahlungsverkehrsangebot außenstehenden Instituten eine direkte Teilnahme am Zahlungsverkehr ermöglicht und gleichzeitig die Erreichbarkeit aller Institute in der Fläche sicherstellt. Auch die Schaffung und Anwendung gemeinsamer Standards und Verfahren führte in Deutschland nicht zu monopolistischen Strukturen, sondern zu einem harten Wettbewerb unter den Banken bei Geschäftszeiten, Preisen, Laufzeiten und Zusatzleistungen, der sich positiv für die Konsumenten auswirkte.

Für die Effizienz im Zahlungsverkehr spielt die Pfadabhängigkeit eine große Rolle, also der Einfluss von Entscheidungen der Vergangenheit auf diejenigen in der Zukunft. Es besteht die Gefahr, dass Strukturen bestehen bleiben, die durch veränderte Rahmenbedingungen ineffizient geworden sind, da System- und Standardwechsel hohe Kosten verursachen. Diese Kosten werden mit den Vorteilen des Standardwechsels verglichen, die bis zur Erreichung einer kritischen Masse an neuen Standardanwendern eher gering sind. Die Durchsetzung von Neuerungen wird durch eine erhöhte Unsicherheit bei der Beurteilung neuer Verfahren sowie durch fehlendes Wissen über alternative Verfahren weiter gehemmt. Ein neues Verfahren mit langfristig erhöhter Effizienz kann so einem älteren, langfristig ineffizienteren Verfahren unterlegen bleiben. Ein koordiniertes Vorgehen, beispielsweise der gemeinsame Wechsel zu

Pfadabhängigkeit

einem neuen Standard, kann dieses Problem lösen. So ist zum Beispiel die weitere Zurückdrängung des traditionellen Schecks, der gegenüber alternativen Zahlungsmitteln wie der beleglosen Überweisung oder Lastschrift erhebliche Effizienz Nachteile aufweist, ein Ziel, das die Bundesbank nachhaltig verfolgt.

*Einheitlicher
Währungsraum
erfordert
Änderungen
bei nationalen
Strukturen*

Die einheitliche Währung und die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung haben die beschriebenen Koordinationsprobleme auf die europäische Ebene gebracht. Selbst Zahlungsverkehrsstrukturen, die in ihren nationalen „Pfaden“ hohe Effizienzniveaus erreicht haben, weisen im internationalen Umfeld auf Grund mangelnder Kompatibilität Ineffizienzen auf. Dies gilt insbesondere für den derzeit noch fragmentierten europäischen Massenzahlungsverkehr, während der Individualzahlungsverkehr bereits stärker vereinheitlicht ist.⁶⁾ Die Bundesbank unterstützt und beteiligt sich daher in Zusammenarbeit mit dem deutschen Kreditgewerbe an Bestrebungen, durchgängige europäische Standards zu etablieren. Diese dürften gegenüber den bewährten nationalen Standards längerfristig Effizienzvorteile aufweisen.

Zum Verhältnis von Sicherheit und Effizienz

Zielidentität

Im Individualzahlungsverkehr ist grundsätzlich der Sicherheitsaspekt stärker angesprochen, während im Massenzahlungsverkehr der Effizienzaspekt im Vordergrund steht. In weiten Teilen sind beide Ziele der Zahlungsverkehrsüberwachung gleichgerichtet, da die Nutzer Präferenzen für ein bestimmtes Sicher-

heitsniveau der Zahlungsverkehrssysteme beziehungsweise -instrumente haben. Nur Systeme, die den Präferenzen der Nutzer entsprechen und eine breite Akzeptanz finden, können auf Dauer auch effizient sein, insofern als auf Grund der beschriebenen Netzwerkeigenschaften eine kritische Masse an Nutzern vorhanden sein muss, um entsprechende Skalenerträge zu erzielen und rentable Systeme zu betreiben. Auf Grund mangelnder Transparenz könnten jedoch auch Systeme mit hohen Risiken bestehen bleiben. Zentralbanken können hier das Risikobewusstsein schärfen und den Übergang zu Verfahren mit erhöhter Sicherheit und Effizienz fördern. Dies ist der Bundesbank bei der Weiterentwicklung der Elektronischen Abrechnung Frankfurt (EAF) von einem Nettosystem zu einem Hybridsystem und dem späteren Übergang zu dem Bruttosystem RTGS^{plus} gelungen. Dabei konnte durch liquiditätssparende Elemente und Steuerungsmöglichkeiten des Zahlungsflusses durch die Banken zusätzlich eine hohe Liquiditätseffizienz verwirklicht werden.

Der Gleichlauf besteht jedoch auch angesichts von Externalitäten bei der Risikominderung nicht vollständig. So bringen Probleme im Bereich eines einzelnen Systemteilnehmers Kosten für andere Systemteilnehmer mit sich. Störungen im Zahlungsverkehr führen darüber hinaus zu Beeinträchtigungen in anderen Bereichen, wie der Währung und der Real-

Zielkonflikte

⁶ Im Individualzahlungsverkehr werden vor allem Finanzmarkttransaktionen, kommerzielle Zahlungen der Wirtschaftsunternehmen und Eilzahlungen abgewickelt. Zum Massenzahlungsverkehr gehören insbesondere die Zahlungen der allgemeinen Lebenshaltung (Gehälter, Mieten, Käufe etc.).

wirtschaft. Diese externen Kosten gehen jedoch nicht in die individuellen Kosten-/Nutzenüberlegungen einzelner Teilnehmer ein. Insgesamt gesehen besteht die Möglichkeit, dass die Teilnehmer an Zahlungsverkehrssystemen weniger Interesse an sicheren Systemen haben als es gesamtwirtschaftlich wünschenswert wäre.

Ausübung der Überwachungsfunktion durch die Bundesbank

Rolle des Eurosystems in der Zahlungsverkehrsüberwachung

Die Bundesbank agiert im Rahmen der Regelungen des Eurosystems, das die Zahlungsverkehrs- und Verrechnungssysteme im Euro-Raum überwacht. Diese Tätigkeit schließt auch die eigenen Systeme der Zentralbanken mit ein. In der „Grundsatzklärung zur Rolle des Eurosystems bei der Zahlungsverkehrsüberwachung“ wurden im Jahr 2000 die Ziele der Überwachung näher erläutert und die organisatorische Aufgabenverteilung innerhalb des Eurosystems dargestellt. Danach bestimmt der EZB-Rat den grundsätzlichen politischen Kurs der Überwachungspolitik des Eurosystems. Die Durchsetzung dieses Kurses erfolgt im Einklang mit dem Dezentralitätsprinzip und obliegt in der Regel der Nationalen Zentralbank (NZB) des Landes, in dem das entsprechende System rechtlich eingetragen ist. Bei grenzüberschreitenden Systemen ist diese NZB in führender Rolle für die Überwachung zuständig und kooperiert mit den weiteren betroffenen NZBen. Systeme, die keine klare nationale Verankerung aufweisen, werden in der Regel von der NZB des Landes überwacht, in dem das System rechtlich eingetragen ist. Der EZB-Rat kann bei den letz-

teren Systemen die führende Überwachungsfunktion jedoch auch auf die EZB übertragen, was zum Beispiel für das in Frankreich eingetragene und weitgehend nach deutschem Recht arbeitende EURO1-System der Euro Banking Association (EBA) erfolgt ist.

Die deutsche Zahlungsverkehrsinfrastruktur ist gekennzeichnet durch das Nebeneinander von Zahlungsverkehrssystemen und sonstigen Abwicklungs- und Zahlungsausgleichsverfahren. Es gibt derzeit zwei Zahlungsverkehrssysteme im Sinne der in der „EU-Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen in Zahlungs- sowie Wertpapierliefer- und -abrechnungssystemen“ (Finalitätsrichtlinie) formulierten Definition. Beide Systeme werden von der Bundesbank betrieben. Im Bereich des Individualzahlungsverkehrs ist dies RTGS^{plus} und im Bereich des Massenzahlungsverkehrs der Elektronische Massenzahlungsverkehr (EMZ). Im Zusammenhang mit den eigenen Systemen besteht in der Bundesbank eine Trennung zwischen den Zuständigkeiten für die Überwachung und für den operativen Betrieb. Diese interne Organisationsstruktur entspricht den Mindestanforderungen des EZB-Rats und des IWF.

RTGS^{plus} besitzt systemische Bedeutung für das Finanzsystem und wird im Rahmen der Zahlungsverkehrsüberwachung auf Einhaltung der „Grundprinzipien“ überprüft. Der EMZ gilt auf Grund seines Marktanteils in Deutschland von gut 15 % als sonstiges System. Auf Grund dieser Klassifizierung finden die europäischen Überwachungsstandards keine Anwendung. Dennoch wird der EMZ – genau wie das bilaterale Clearing zwischen

Objekte der Zahlungsverkehrsüberwachung

den Zentralen und Zahlungsverkehrskopfstellen des Kreditgewerbes und die netzinternen Verfahren des Genossenschafts- und Sparkassensektors, die die restlichen 85 % der Interbankenverrechnung im Massenzahlungsverkehr ausmachen – im Rahmen der Zahlungsverkehrsüberwachung beobachtet. Nicht nur Zahlungsverkehrssysteme, sondern auch die verwendeten Zahlungsverkehrsinstrumente sind Gegenstand der Überwachung, wobei hier der Karten- und Internetbereich eine erhebliche Dynamik entfaltet hat. Unter anderem befasst sich die Bundesbank mit der Ausgestaltung des GeldKarte-Systems, des von der deutschen Kreditwirtschaft betriebenen E-Geld-Systems. Die Sicherheitsanalyse der GeldKarte erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

Die Bundesbank stellt ihre Infrastruktur auch im Bereich der Wertpapierverrechnung zur Verfügung. Durch die Elektronische Wertpapierverrechnung (EWW) besteht eine elektronische Schnittstelle zwischen der Clearstream Banking Frankfurt AG und der Bundesbank zur Übertragung von Daten für die geldseitige Verrechnung von Wertpapiertransaktionen. Auch dieses Verfahren ist Gegenstand der Überwachung.

*Kooperativer
Ansatz der
Zahlungs-
verkehrs-
überwachung*

Zahlungsverkehrsüberwachung kann durch Zentralbanken mit unterschiedlicher Eingriffsintensität durchgeführt werden. Diese reicht von einem marktorientierten Ansatz mit sehr geringen beziehungsweise keinen Eingriffen über eine kooperative Überwachung in Zusammenarbeit mit den Marktakteuren bis zu einem stark regulatorischen Vorgehen. Die

Bundesbank verfolgt traditionell die beiden erstgenannten Vorgehensweisen. Im Euro-Raum hat die EZB das Recht, Verordnungen zu erlassen (Art. 22 der Satzung). Von diesem Recht hat sie bislang jedoch keinen Gebrauch gemacht. Die erfolgreiche Kooperation zwischen Bundesbank und den Zahlungsverkehrsakteuren – insbesondere über den ZKA – hat zu dem hohen Sicherheits- und Effizienzgrad im deutschen Zahlungsverkehr einen wesentlichen Beitrag geleistet und eine Regulierung weitgehend entbehrlich gemacht. Auf Grund des Betriebs der eigenen Systeme kann die Bundesbank nicht nur einen wettbewerbsneutralen Marktzugang für alle Banken sicherstellen, sondern auch direkt auf Sicherheit und Effizienz im Zahlungsverkehr Einfluss nehmen. Appelle an die Marktteilnehmer (moral suasion) sind ein weiteres wirkungsvolles Instrument zur Durchsetzung von Überwachungsleitlinien und Verfahrensstandards. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Öffentlichkeit über Missstände und Risiken zu informieren. Durch ihre Mitarbeit in verschiedenen Gremien des deutschen Zentralverwahrers Clearstream Banking Frankfurt AG, die sich mit Grundsatz- und organisatorischen Verfahrensfragen befassen, trägt die Bundesbank ferner im Bereich der geldlichen Verrechnung von Wertpapiertransaktionen dazu bei, dass die Interessen der Nutzer der Systeme sowie öffentliche Belange gebührend berücksichtigt werden.

Eine wichtige Grundlage für die Überwachungstätigkeit sind umfassende und aktuelle Informationen. Daher verfolgt die Bundesbank die Entwicklungen in der deutschen Zahlungsverkehrslandschaft aufmerksam und

Marktanalyse

analysiert diese. Neben öffentlich zugänglichen Medien oder individuell angeforderten Materialien werden auch Beschwerden und Gerichtsurteile aus dem Bereich des Zahlungsverkehrs in die Analyse einbezogen. Besondere Bedeutung haben auch die laufenden Erkenntnisse und die Expertise aus der Entwicklung und dem Betrieb der eigenen Systeme im Individual- und Massenzahlungsverkehr. Die Bundesbank führt auf unterschiedlichen Ebenen direkte Gespräche mit Marktteilnehmern sowie den Verbänden der Kreditwirtschaft. Ebenso nimmt sie an relevanten Veranstaltungen des Kreditgewerbes teil und führt selbst Konferenzen, Seminare und Arbeitssitzungen durch. Daneben hat die Bundesbank Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich zum Teil mit spezifischen Themen wie zum Beispiel dem Krisenmanagement für Zahlungs- und Verrechnungssysteme befassen. Ferner führt die Bundesbank Markterhebungen durch, um die für die Überwachung erforderlichen Informationen zu erhalten. Auf dieses Instrument greift sie insbesondere bei der Erstellung von Zahlungsverkehrsstatistiken zurück.

Die Erkenntnisse der Bundesbank aus der Überwachungstätigkeit werden für ihre zahlungsverkehrspolitischen Aktivitäten auf nationaler, europäischer und G10-Ebene sowie für ihre eigenen Publikationen und sonstige öffentliche Stellungnahmen zum Zahlungsverkehr, die thematisch von strukturellen Fragen bis hin zu Verfahrensfragen reichen, genutzt. Die Ergebnisse der statistischen Erhebungen fließen unter anderem in Veröffentlichungen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Payment and Settlement

Systems in Selected Countries, „Rotes Buch“) und der EZB (Payment and Securities Settlement Systems in the European Union, „Blaues Buch“) zum Zahlungsverkehr ein sowie in die Statistiken zum Zahlungsverkehr in Deutschland, die auf der Homepage der Bundesbank abgerufen werden können.⁷⁾

Alle Unternehmen, die Bankgeschäfte im Sinne des § 1 Absatz 1 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) und Finanzdienstleistungen im Sinne des § 1 Absatz 1a KWG gewerbsmäßig oder in einem Umfang betreiben, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, unterliegen dem KWG und damit der Bankenaufsicht. Die „Durchführung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs und des Abrechnungsverkehrs (Girogeschäft)“ sowie „die Ausgabe und die Verwaltung von elektronischem Geld (E-Geld-Geschäft)“ sind Bankgeschäfte und die Ausgabe und Verwaltung von Kreditkarten und Reiseschecks (Kreditkartengeschäft) ist eine Finanzdienstleistung. Für die Durchführung dieser Geschäfte bedarf es einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Nach § 6 Absatz 2 KWG ist eine Aufgabe der BaFin, „Missständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsmäßige Durchführung der Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können“.

Zusammenarbeit zwischen Zahlungsverkehrsüberwachung und Bankenaufsicht ...

7 <http://www.bundesbank.de/zv/download/zvd.pdf>.

Gemäß § 7 KWG obliegt der Bundesbank die laufende Überwachung der Institute. Das beinhaltet insbesondere die Auswertung der von den Instituten eingereichten Unterlagen sowie die Durchführung und Auswertung der bankgeschäftlichen Prüfungen. Für die Zahlungsverkehrsüberwachung ist die Bundesbank hingegen alleine zuständig. Aus der Überwachungstätigkeit bekannt gewordene Probleme und Risiken von bankenaufsichtlicher Bedeutung werden an die mit der Bankenaufsicht befassten Stellen der Bundesbank und die BaFin weitergeleitet. Diese Zusammenarbeit ist zum einen notwendig, um konkrete Sanktionen veranlassen zu können, wenn sich Missstände in der Zahlungsverkehrsabwicklung bei einzelnen oder mehreren Banken offenbaren sollten. Zum anderen findet eine Kooperation mit der Bankenaufsicht auch bei Themen statt, die beide Instanzen gleichermaßen tangieren. Dies ist beispielsweise bei der Überwachung neuerer Zahlungsverfahren wie E-Geld-Systemen der Fall.

... ist in der EU durch ein „Memorandum of Understanding“ geregelt

Zur Institutionalisierung der Kooperation und des Informationsaustausches haben sich Bankenaufseher und Zahlungsverkehrsüberwacher des Eurosystems und anderer EU-Mitgliedstaaten auf ein „Memorandum of Understanding“ im Bereich der Großbetragszahlungssysteme in der EU verständigt, das seit dem 1. Januar 2001 in Kraft ist und eine vorherige Vereinbarung von 1994 ersetzt hat. Dem Memorandum, das keinen rechtsverbindlichen Charakter aufweist, liegt die Überlegung zu Grunde, dass die Bankenaufsicht und die Zahlungsverkehrsüberwachung mit der Sicherung der Stabilität des Finanz-

systems ein gemeinsames Ziel verfolgen. Dabei hat das Zusammenspiel dieser Instanzen mit dem Beginn der Währungsunion insoweit Veränderungen erfahren, als die Überwachung von Zahlungssystemen nunmehr zu den grundlegenden Aufgaben des Eurosystems, also der Zentralbanken, zählt, während die bankenaufsichtlichen Verantwortlichkeiten bei den zuständigen nationalen Stellen verblieben sind und die jeweilige Zentralbank nicht in jedem Land für die Bankenaufsicht zuständig oder an deren Durchführung beteiligt ist.

Neben der Überwachung des Zahlungsverkehrs in Deutschland ist die Bundesbank auch an der Überwachung von supranationalen Zahlungsverkehrssystemen beteiligt. Die EZB ist die führende Institution bei der Überwachung der Systeme der EBA. Die Bundesbank ist in diese Überwachungstätigkeit durch ihre Mitarbeit in den entsprechenden Arbeitsgruppen des ESZB eingebunden. Ähnliches gilt für die Überwachung des im September 2002 in Betrieb genommenen Continuous-Linked-Settlement (CLS)-Systems, das der Abwicklung von Devisenhandelsgeschäften dient und durch seine Konzeption das Erfüllungsrisiko im Devisenhandel weitgehend ausschaltet. Für die Überwachung von CLS ist das Federal Reserve System primär zuständig. Die EZB ist in Bezug auf den Zahlungsausgleich in Euro an der kooperativen Überwachung beteiligt. Die Bundesbank ist als Mitglied des Eurosystems über die Arbeitsgruppen des ESZB und als NZB der deutschen Direktteilnehmer in die Überwachung von CLS eingebunden. Ferner arbeitet die Bundesbank in einer Arbeitsgruppe des CPSS der

Beteiligung an der Überwachung von supranationalen Zahlungsverkehrssystemen

Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei Bankenaufsicht und Zahlungsverkehrsüberwachung im Hinblick auf Ziele und Vorgehen

Gemeinsamkeiten	Unterschiede	
	Bankenaufsicht	Zahlungsverkehrsüberwachung
<ul style="list-style-type: none"> – Aufrechterhaltung der Finanzmarktstabilität – Schutz der Kunden vor Ausfallrisiken – Vermeidung von übermäßigen Risiken – Ermöglichung ausreichender Risikotransparenz für die Marktteilnehmer – Insbesondere Überwachung der Sicherheit und Zuverlässigkeit der durchgeführten Geschäfte – Internationale Zusammenarbeit: Wird in beiden Bereichen auf Grund gestiegener Risiken aus grenzüberschreitenden Aktivitäten immer wichtiger 	<ul style="list-style-type: none"> – Fokus ist die Stabilität der einzelnen Bank – Vorgaben auf Einzelinstitutsebene, unter anderem bezüglich Eigenkapital und Liquidität – Weit reichende Eingriffskompetenzen bis hin zum Entzug der Lizenz – Die Bankenaufsicht wird in Deutschland von der BaFin in Zusammenarbeit mit der Bundesbank ausgeübt 	<ul style="list-style-type: none"> – Fokus sind Sicherheit und Effizienz im Zahlungsverkehr – Versucht negative Folgen des Ausfalls eines oder mehrerer Teilnehmer zu begrenzen – Wirkt auf risikoadäquate Strukturen auf der Systemebene hin – Hat kaum Eingriffsbefugnisse, nutzt deswegen unter anderem moralische Appelle, schaltet notfalls die Bankenaufsicht ein – Die Zahlungsverkehrsüberwachung wird in Deutschland von der Bundesbank ausgeübt

Deutsche Bundesbank

G10 mit, die im Zuge der kooperativen Überwachung für das gesamte CLS-System das Federal Reserve System unterstützt. Obwohl kein Zahlungsverkehrssystem, wird auch S.W.I.F.T.⁸⁾ im Rahmen der Zahlungsverkehrsüberwachung beobachtet. Die Zentralbanken der G10 – und somit auch die Bundesbank – unterstützen im Rahmen der kooperativen Überwachung die Tätigkeit der Belgischen Nationalbank, die die führende Überwachungsinstitution für S.W.I.F.T. ist.

Ausblick

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die Bundesbank in Ausübung ihrer Überwachungstätigkeit, die sie traditionell in ihrem „Sorgeauftrag“ nach § 3 BBankG gesehen hat, erfolg-

reich gewesen ist und damit maßgeblich zum hohen Sicherheits- und Effizienzniveau des deutschen Zahlungsverkehrs beigetragen hat. Dabei hat sich der kooperative Ansatz der Überwachung als sachgerecht und zweckmäßig erwiesen. In diesem Rahmen wird die Bundesbank das Gespräch mit dem Kreditgewerbe auch durch bilaterale Gespräche mit einzelnen Banken weiter intensivieren und die von ihr vertretenen Zielsetzungen in geeigneter Form gegenüber dem Kreditgewerbe und der interessierten Öffentlichkeit transparent zum Ausdruck bringen.

⁸ Die Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (S.W.I.F.T.) ist ein bedeutender Anbieter von Leistungen im Bereich der Nachrichtenübermittlung im internationalen Finanzsystem.

Wichtige Schwerpunkte ihrer künftigen Überwachung sieht die Bundesbank in der Identifikation von Anpassungserfordernissen bei den deutschen Strukturen im Hinblick auf die Etablierung eines einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraumes und beim weiteren Ausbau der Vorsorge für Not- und Katastrophenfälle im Finanzsektor (Business Continuity Planning). Auch Veränderungen in der Wertschöpfungskette im Zahlungsverkehr, wie zum Beispiel durch die Einschaltung von

Transaktionsinstituten und -banken, und die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Zentralbanken oder die innovative Ausgestaltung elektronischer Zahlverfahren, ohne die sich zum Beispiel die Entfaltung des elektronischen Handels verzögert, werden beobachtet. Darüber hinaus analysiert die Bundesbank die Erfahrungen anderer Zentralbanken aus der Zahlungsverkehrsüberwachung im Hinblick auf die Weiterentwicklung ihrer eigenen Überwachungstätigkeit.