



STANDARDS FÜR DIE ÜBERWACHUNG VON EURO-MASSENZAHLUNGSSYSTEMEN

I Einleitung

Die Überwachung der Zahlungssysteme zählt zu den Kernaufgaben von Zentralbanken und soll ein reibungsloses Funktionieren der Zahlungssysteme sicherstellen sowie zur Stabilität des Finanzsystems beitragen. Die Überwachungsfunktion des Eurosystems¹ ist im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nachfolgend „EG-Vertrag“) 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 der Aufgabe, das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern, muss das Eurosystem die Sicherheit und Effizienz von Zahlungssystemen sowie die Sicherheit von Zahlungsinstrumenten gewährleisten. In einer Grundsatzklärung aus dem Jahr 2000² erläuterte das Eurosystem seine Rolle im Bereich der Überwachung von Zahlungssystemen. Das Eurosystem hat für die Überwachung von Zahlungssystemen eine Reihe von Mindeststandards verabschiedet,

die von Systembetreibern zu erfüllen sind. Als Beispiel sind der „Bericht über elektronisches Geld“³ aus dem Jahr 1998 und die von der Zehnergruppe (G 10) erarbeiteten und vom EZB-Rat im Januar 2001 verabschiedeten „Grundprinzipien für Zahlungsverkehrssysteme, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind“⁴ zu nennen.

Im Folgenden werden die Überwachungsstandards erläutert, die auf Euro-Massenzahlungssysteme – nationale wie auch paneuropäische Systeme – anzuwenden sind. Des Weiteren wird die Methodik des Eurosystems zur Klassifizierung von Massenzahlungssystemen vorgestellt und verdeutlicht, welche Überwachungsstandards jeweils anzuwenden sind. Die neuen Standards für Massenzahlungssysteme mit besonderer Bedeutung für das Funktionieren der Wirtschaft werden dabei besonders hervorgehoben. Schließlich hat das Eurosystem untersucht, welche Folgen sich ergeben, wenn die Mitgliedstaaten Massenzahlungssysteme gemäß Artikel 10 der EU-Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen in Zahlungs- sowie Wertpapierliefer- und -abrechnungssystemen (Finalitätsrichtlinie) notifizieren.

2 Klassifizierung von Euro-Massenzahlungssystemen

Die EZB und die NZBen haben im Rahmen ihrer Überwachungsfunktion eine gemeinsame Methodik zur Klassifizierung von Euro-Massenzahlungssystemen und zur Anwendung der entsprechenden Standards erarbeitet. Euro-Massenzahlungssysteme müssen – abhängig vom Umfang der Auswirkungen, die eine Störung dieser Systeme auf die Finanzmärkte bzw. auf die Wirtschaft insgesamt haben könnten – einer Reihe harmonisierter Überwachungsstandards entsprechen. Wenn der Ausfall eines Massenzahlungssystems die Stabilität der Finanzmärkte gefährdet, verlangt das Eurosystem, dass das betreffende

Zahlungssystem sämtliche Grundprinzipien erfüllt. Hat die Störung eines Zahlungssystems keine systemischen Auswirkungen, könnte aber gleichwohl gravierende Folgen nach sich ziehen, da das System für das Funktionieren

1 Das Eurosystem umfasst die EZB und die nationalen Zentralbanken (NZBen) der Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben. Es wird vom EZB-Rat und dem 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 „Grundprinzipien für Zahlungsverkehrssysteme, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind“, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (www.bis.org), Basel, Januar 2001.

der Realwirtschaft von entscheidender Bedeutung ist, dann hat ein System solchen ausgewählten Grundprinzipien (im Folgenden „Standards für Massenzahlungssysteme“) zu entsprechen. Massenzahlungssysteme, die in keine der beiden zuvor genannten Kategorien fallen, müssen die einschlägigen Überwachungsstandards (sofern vorhanden) für diese Systeme erfüllen.⁵

2.1 Systemrelevante Massenzahlungssysteme

Die Grundprinzipien fördern die Sicherheit und Effizienz von Zahlungssystemen und definieren Standards, die weltweit auf alle systemrelevanten Zahlungssysteme anzuwenden sind. Gemäß den Grundprinzipien gilt ein Zahlungssystem als für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam (d. h. als systemrelevant), 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 in einem System verarbeitet werden. Ein System dürfte normalerweise systemrelevant sein, wenn es mindestens eines der folgenden Merkmale aufweist: a) Es ist das einzige oder in Bezug auf den Gesamtwert der Zahlungen das wichtigste Zahlungssystem eines Landes; b) es verarbeitet hauptsächlich Zahlungen von hohem Einzelwert oder c) es wird für die Abwicklung von Finanzmarkttransaktionen oder für den Ausgleich anderer Zahlungssysteme benutzt. Systemrelevante Zahlungssysteme müssen sämtliche zehn Grundprinzipien erfüllen. Die Großbetragszahlungssysteme im Euroraum gelten ausnahmslos als systemrelevant, doch auch Massenzahlungssysteme können für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sein und müssen dann genauso allen Grundprinzipien genügen. Die Zentralbanken des Eurosystems führen regelmäßige Überprüfungen der Euro-Massenzahlungssysteme durch. Dabei können sie bestimmte Systeme aufgrund ihrer Bedeutung für die Stabilität des Finanzsystems in einem bestimmten Kontext als systemrelevant einstufen.

Die EZB und die NZBen berücksichtigen bei der Beurteilung der Systemrelevanz von Massenzahlungssystemen die Marktdurchdringung des Systems in dem entsprechenden Markt für Massenzahlungen, die finanziellen Risiken, die das System birgt, und die Gefahr von Dominoeffekten. Dabei stützen sie sich auf die folgenden Indikatoren:

- **Marktdurchdringung:** In Ländern, die nicht über ein weiteres System zur Abwicklung des Massenzahlungsverkehrs verfügen, gibt es im Allgemeinen keine alternativen Zahlungskonzepte, über die Massenzahlungen abgewickelt werden können, wenn das System von einer Störung betroffen sein sollte. Das Volumen der über ein solches System abgewickelten Zahlungen ist im Normalfall für die Abwicklung über das Echtzeit-Bruttosystem (real-time gross settlement – RTGS) zu hoch. Dies gilt auch in Fällen, in denen zwar mehrere Massenzahlungssysteme existieren, das Gros der Zahlungen jedoch über eines der Systeme abgewickelt wird. Zudem können die für das betreffende Massenzahlungssystem geltenden technischen Standards von denen des RTGS-Systems und anderer Massenzahlungssysteme abweichen, sodass die Abwicklung von Massenzahlungen technisch unmöglich wäre, selbst wenn das Volumen der Zahlungen bewältigt werden könnte. Der Ausfall eines einzigen oder eines stark beanspruchten Massenzahlungssystems in einem gegebenen Land könnte daher das Vertrauen der breiten Öffentlichkeit in das Zahlungsverkehrssystem und in die Währung erschüttern. Der Tatsache, dass kein alternatives System bzw. Zahlungsverfahren zur Durchführung von Massenzahlungen existiert oder dass das betreffende System eine hohe Marktdurchdringung erreicht hat, sollte daher große Beachtung zukommen. Ein Marktanteil eines Systems von mehr als 75 % in dem jeweiligen Markt für Massenzahlungen

⁵ Wie in der erwähnten Grundsatzklärung der EZB über „Die Rolle des Eurosystems im Bereich der Zahlungsverkehrsüberwachung“ dargelegt, können die NZBen die hier beschriebene gemeinsame Überwachungs politik um Maßnahmen erweitern, die speziell auf solche Massenzahlungssysteme zugeschnitten sind.

(d. h. die über Interbank-Massenzahlungssysteme und andere Verfahren abgewickelten Zahlungen) lässt auf eine hohe Marktdurchdringung schließen.

- **Summe der finanziellen Risiken:** Die Einschätzung, ob ein Massenzahlungssystem systemrelevant ist, hängt in hohem Maße vom Wert der Zahlungen ab, die das System verarbeitet. Der Bericht zu den Grundprinzipien misst daher dem Wert der Zahlungen große Bedeutung bei, da eine positive Korrelation zwischen den verarbeiteten Beträgen und dem Ausmaß des Kredit- und Liquiditätsrisikos besteht: je höher der in einem System verarbeitete Wert, desto größer die systemischen Auswirkungen. Wenngleich Massenzahlungssysteme hinsichtlich des über sie abgewickelten Gesamtwerts nicht die wichtigsten Systeme sind, können die von ihnen verarbeiteten Zahlungen doch insgesamt einen beträchtlichen Gesamtwert erreichen, der für das Finanzsystem von entscheidender Bedeutung sein könnte. Um die systemischen Auswirkungen eines Massenzahlungssystems beurteilen zu können, ist es hilfreich, die darüber abgewickelten Beträge mit denen des entsprechenden RTGS-Systems zu vergleichen. Sämtliche RTGS-Systeme im Euro-Währungsgebiet gelten als für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsame Zahlungsverkehrssysteme. Extrem hohe Nominalwerte können ebenfalls ein Indikator für systemrelevante Zahlensysteme sein. Besondere Beachtung sollten deshalb Massenzahlungssysteme finden, die mehr als 10 % des Gesamtwerts der über das jeweilige RTGS-System geleisteten Zahlungen verarbeiten oder die im Tagesdurchschnitt einen Umsatz von mehr als 10 Mrd € erreichen.
- **Gefahr eines Dominoeffektes:** Die Unfähigkeit eines Teilnehmers, seinen Verpflichtungen im Massenzahlungssystem nachzukommen, kann schwerwiegende Konsequenzen für die nicht ausgefallenen Teilnehmer mit sich bringen, da individuelle Probleme auf sie übertragen werden können. Im schlimmsten Fall werden alle

Teilnehmer eines Systems von diesen Problemen erfasst. Am offensichtlichsten ist die Gefahr des Auftretens eines Dominoeffektes in einem Nettingssystem, doch auch ein Bruttosystem kann davon betroffen sein, da die Unfähigkeit eines Teilnehmers, seine Verpflichtungen zu erfüllen, einen Liquiditätsengpass in dem System hervorrufen kann. Faktoren, die zu einem möglichen Dominoeffekt beitragen können, sind der Konzentrationsgrad innerhalb eines Systems, der Netting-Effekt eines Systems oder die Höhe der Netto-Sollposition der Teilnehmer.

Fällt der Teilnehmer mit der größten Zahlungsverpflichtung in einem System aus und konzentrieren sich die über das System abgewickelten Werte auf nur wenige Teilnehmer, können die finanziellen Folgen für die anderen Teilnehmer beträchtlich sein. Schon ein Konzentrationsgrad von 80 % (d. h. der Umsatzanteil der fünf größten Teilnehmer in dem System) setzt die übrigen Teilnehmer des Systems offenbar erheblichen Belastungen aus. Überdies ist die finanzielle Belastung der nicht ausfallenden Teilnehmer in einem Nettingssystem enorm, wenn das System eine niedrige Netting-Rate⁶ aufweist und die Teilnehmer hohe Netto-Sollpositionen haben. Besonders schwerwiegend sind die finanziellen Folgen eines Teilnehmersausfalls, wenn es zu einer Rückabwicklung kommt. Auch wenn Massenzahlungssysteme im Vergleich zu RTGS-Systemen nur verhältnismäßig geringe Werte verarbeiten, müssen sie daher – wenn sie einen hohen Netting-Effekt erzielen oder die Netto-Sollposition eines Teilnehmers einen hohen Betrag aufweist – dennoch einer genauen Beurteilung unterzogen werden. Beträgt die Netting-Rate eines Systems 10 % oder weniger bzw. die Netto-Sollposition der Teilnehmer mindestens 1 Mrd €, erscheint eine sorgfältige Prüfung angeraten.

Ein Euro-Massenzahlungssystem ist mit hoher Wahrscheinlichkeit systemrelevant, wenn es

⁶ Netto-Verrechnungssaldo in Prozent des Brutto-Transaktionswerts. Eine niedrige Netting-Rate zeigt einen hohen Netting-Effekt an.

eine hohe Marktdurchdringung sowie hohe finanzielle Risiken aufweist und die Gefahr eines Dominoeffektes groß ist. Neben diesen allgemein anerkannten Indikatoren können Zentralbanken bei der Überwachung von Massenzahlungssystemen Besonderheiten in Betracht ziehen, die für ihren jeweiligen Zahlungsverkehrsmarkt typisch sind. Mit der Integration des Euro-Zahlungsverkehrsmarktes und der Schaffung eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraums ist anzunehmen, dass nationale Besonderheiten, die eine von dem vereinbarten Regelwerk des Eurosystems abweichende Beurteilung rechtfertigen, im Zeitablauf wegfallen.

2.2 Massenzahlungssysteme von besonderer Bedeutung

Das Eurosystem vertritt die Ansicht, dass bestimmte Grundprinzipien so wichtig sind, dass sie nicht nur für systemrelevante Systeme verbindlich sein sollten, sondern auch von anderen besonders bedeutsamen Zahlungssystemen im Euroraum eingehalten werden sollten, selbst wenn sie für die Stabilität des Finanzsystems nicht bedeutsam sind. Vor diesem Hintergrund hat das Eurosystem Standards festgelegt, die von Euro-Massenzahlungssystemen erfüllt werden sollen, welche bei der Verarbeitung und Abrechnung von Massenzahlungen eine bedeutende Rolle spielen und deren Ausfall beträchtliche wirtschaftliche Auswirkungen nach sich ziehen bzw. das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Zahlungssysteme und die Währung allgemein beeinträchtigen könnten.

Das Ausmaß des finanziellen Risikos, das von besonders bedeutsamen Systemen ausgeht, ist mit dem der systemrelevanten Zahlungssysteme allerdings nicht vergleichbar. Aus diesem Grund hat das Eurosystem beschlossen, dass die Grundprinzipien für die Einschätzung und das Management von finanziellen Risiken (Grundprinzipien III bis VI) für diese Systeme nicht obligatorisch sein sollten. Infolgedessen wird das Eurosystem seinen Schwerpunkt bei der Identifizierung solcher Systeme nicht in erster Linie auf die einem System inhärenten

finanziellen Risiken legen, sondern vielmehr die Konzentration im Massenzahlungsverkehrsmarkt und vor allem die Marktdurchdringung des betreffenden Systems berücksichtigen. Ein Marktanteil eines Systems von mehr als 25 % in dem jeweiligen Markt für Massenzahlungen (d. h. die über Interbank-Massenzahlungssysteme und andere Verfahren abgewickelten Zahlungen) lässt darauf schließen, dass es sich um ein besonders bedeutsames System handelt.

Euro-Massenzahlungssysteme, welche die Überwachungsstandards für Massenzahlungssysteme erfüllen müssen, bieten stets Verarbeitungs- und Zahlungsausgleichdienstleistungen an und fungieren in der Regel als Automatisiertes Clearinghaus (ACH). Systeme in Gestalt eines Automatisierten Clearinghauses übernehmen die elektronische Sortierung und Verarbeitung der zwischen den Finanzinstituten ausgetauschten Zahlungsaufträge, und die jeweilige Verrechnungsstelle sorgt für den Zahlungsausgleich. In manchen Ländern basiert die Infrastruktur nicht unbedingt auf ACHs, sondern auf multilateralen Interbankenvereinbarungen. Solche Vereinbarungen sind formalisiert und standardisiert, basieren auf Vertrags- oder Satzungsrecht, werden zwischen mehreren Mitgliedern getroffen und bestehen aus einheitlichen Regelungen.

Die Überwachungsstandards des Eurosystems gelten sowohl für Systeme in Gestalt eines ACHs als auch für multilaterale Vereinbarungen. Eine Unterscheidung muss jedoch getroffen werden zwischen diesen Vereinbarungen auf der einen und „Hub and spoke“- (der englische Ausdruck bedient sich des Bildes von Nabe und Speichen) sowie bilateralen Vereinbarungen auf der anderen Seite. „Hub and spoke“-Vereinbarungen sind eine Sammlung bilateraler Vereinbarungen. „Hub and spoke“- sowie bilaterale Vereinbarungen sind von den Überwachungsstandards für Massenzahlungssysteme des Eurosystems ausgenommen, da einige der Grundprinzipien (und zwar insbesondere die hinsichtlich der Teilnahmekriterien und der Führungs- und Verwaltungsstruktur) zu allgemein gehalten sind, als dass

sie unmittelbar auf sie anwendbar wären. Es ist aber durchaus vorstellbar, dass das Eurosystem zu einem späteren Zeitpunkt spezielle Überwachungsstandards für solche Vereinbarungen, darunter Korrespondenzbankgeschäft und Quasi-Systeme, festlegen wird.

2.3 Andere Massenzahlungssysteme

Es gibt auch noch andere Massenzahlungssysteme, die keiner der beiden genannten Kategorien angehören. Sie wirken sich nicht so stark auf das Finanzsystem und die Realwirtschaft aus und müssen deshalb nicht unbedingt den Grundprinzipien bzw. den Überwachungsstandards für Massenzahlungssysteme entsprechen. Diese Systeme müssen lediglich die gegebenenfalls für sie geltenden einschlägigen Überwachungsstandards erfüllen. Als Beispiele können die gemeinsamen Überwachungsstandards für E-Geld-Systeme und die auf nationaler Ebene von der jeweiligen NZB festgelegten Standards angeführt werden.

2.4 Weiteres Vorgehen

Sobald die EZB und die NZBen die Bedeutung eines Euro-Massenzahlungssystems bestimmt haben, wird es anhand der entsprechenden Standards beurteilt. Systemrelevante Zahlungsverkehrssysteme werden auf Einhaltung der Grundprinzipien überprüft, besonders bedeutsame Massenzahlungssysteme

auf Erfüllung der Überwachungsstandards für Massenzahlungssysteme. Systeme, die in keine dieser beiden Kategorien fallen, werden wie bisher auf der Grundlage einschlägiger Standards, beispielsweise zum E-Geld, beurteilt.

Das Eurosystem wird offenlegen, welches Zahlungsverkehrssystem welche Überwachungsstandards erfüllen muss und inwieweit die Erfüllung bereits erreicht ist. Systeme, welche die an sie gestellten Anforderungen noch nicht vollständig erfüllen, müssen entsprechend optimiert werden. Das Eurosystem begrüßt natürlich auch, wenn die Systembetreiber über die Mindeststandards hinausgehen und weitere, wenn nicht sogar alle Grundprinzipien umsetzen, sofern sie dies für angemessen halten.

Aufgrund der Entwicklung hin zu einem gemeinsamen Euro-Zahlungsverkehrsraum wird die Infrastruktur vieler Euro-Massenzahlungssysteme derzeit konsolidiert bzw. umgestaltet oder derartige Schritte sind geplant. Das Eurosystem wird diesen strukturellen Änderungen bei der Beurteilung eines Systems Rechnung tragen und daher von allen im Umbruch befindlichen Systemen nur verlangen, dass sie den entsprechenden Überwachungsstandards auf mittlere Sicht vollständig genügen. Ein System, das sich in der Umgestaltungsphase befindet oder demnächst das Ende des Lebenszyklus erreicht, kann deshalb bis zum Jahr 2008 Übergangsregelungen in Anspruch nehmen.

3 Anwendung der Überwachungsstandards auf Euro-Massenzahlungssysteme von besonderer Bedeutung

Im Folgenden wird dargelegt, warum die verschiedenen Grundprinzipien aus Sicht des Eurosystems auf Massenzahlungssysteme von besonderer Bedeutung für die Wirtschaft angewandt werden sollten oder eben nicht. Die Grundprinzipien selbst werden jedoch nicht erläutert. Eine eingehendere Darstellung und Auslegung der Grundprinzipien ist dem bereits erwähnten Bericht zu entnehmen.

3.1 Für Massenzahlungssysteme verbindliche Grundprinzipien

Die Grundprinzipien sind so allgemein formuliert, dass sie sich für ein breites Anwendungsspektrum eignen. Die Anwendung bestimmter Grundprinzipien auf Euro-Massenzahlungssysteme von besonderer Bedeutung für die Wirtschaft bedarf daher nicht

unbedingt derselben strikten Auslegung der Prinzipien wie im Fall systemrelevanter Zahlungssysteme. Die Interpretation des betreffenden Grundprinzips sollte in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung des jeweiligen Systems stehen. Dieser Grundsatz lässt sich an zwei Beispielen verdeutlichen:

- So muss es bei nicht systemrelevanten Massenzahlungssystemen nicht notwendigerweise obligatorisch sein, dass externe Rechtsgutachten zur Beurteilung der Solidität der Rechtsgrundlage eines Systems eingeholt werden, damit das Grundprinzip I als erfüllt gelten kann. Derartige Gutachten könnten sich auch auf Ad-hoc-Untersuchungen beschränken.
- Zur Erfüllung des Grundprinzips VII müssen der Grad an Sicherheit und Zuverlässigkeit des Betriebs und die Notfallverfahren für Massenzahlungssysteme von besonderer Bedeutung für die Wirtschaft nicht unbedingt denen für systemrelevante Zahlungssysteme entsprechen.

Die zuständige Überwachungsinstanz muss jedoch sicherstellen, dass Euro-Massenzahlungssysteme von besonderer Bedeutung für die Wirtschaft den Anforderungen des jeweiligen Grundprinzips unter den jeweiligen Gegebenheiten vollständig entsprechen. In dieser Hinsicht bekräftigt das Eurosystem eine der Schlussfolgerungen des Berichts über die Grundprinzipien, wonach dem Betreiber eines Zahlungssystems die Hauptverantwortung für die Einhaltung der jeweiligen Standards zukommt. In seiner Eigenschaft als Überwachungsinstanz betrachtet das Eurosystem die Beurteilung der Frage, ob ein gegebenes Euro-Massenzahlungssystem die betreffenden Standards erfüllt, aus einem weiteren Blickwinkel als die Betreiber, da es die Auswirkungen auf die Wirtschaft und das Finanzsystem insgesamt in seine Überlegungen miteinbezieht.

- I *Rechtsgrundlage: Das System sollte in allen betroffenen Rechtsordnungen eine solide Rechtsgrundlage aufweisen.*
Euro-Massenzahlungssysteme, die als besonders bedeutsam für die Wirtschaft

eingestuft werden, sollten eine solide Rechtsgrundlage aufweisen. Teilnehmer könnten finanzielle Risiken eingehen, falls die Regeln und Verfahren eines Systems nicht klar und rechtlich durchsetzbar sind.

- II *Einschätzung der finanziellen Risiken: Die Regeln 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 von besonderer Bedeutung für die Wirtschaft sollten sich der Risiken bewusst sein, die mit der Teilnahme an einem derartigen System eingehen. Es muss für sie klar ersichtlich sein, wer welche Risiken in welchem Umfang trägt. Diese Information sollte sich hauptsächlich aus den Regeln und Verfahren eines Systems ergeben; darin sollten auch die Rechte und Pflichten aller Parteien festgelegt werden.

- VII *Sicherheit und Zuverlässigkeit des Betriebs: Das System sollte in hohem Maße Sicherheit und Zuverlässigkeit des Betriebs gewährleisten 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 Massenzahlungssysteme von besonderer Bedeutung sollten daher sicher sein und sich durch einen zuverlässigen Betrieb sowie durch geeignete Notfallverfahren auszeichnen.

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

Alle Systeme von besonderer Bedeutung sollten ihren Benutzern einen praktischen und ökonomisch effizienten Weg zur Abwicklung von Zahlungen bieten. Dabei sollten alle Ressourcen effizient

eingesetzt werden. Normalerweise stehen Bestrebungen, den Ressourcenbedarf einzugrenzen, im Konflikt mit anderen Zielsetzungen, wie z. B. der Gewährleistung von Sicherheit. Die Entwickler von Zahlungssystemen sollten bei der Systemgestaltung darauf achten, dass der Ressourcenbedarf gering gehalten wird, indem sie die Praktikabilität des Systems unter bestimmten Gegebenheiten und die Auswirkungen des Systems auf die Gesamtwirtschaft berücksichtigen. Wenn dadurch die Effizienz der Euro-Massenzahlungssysteme insgesamt gesteigert werden kann, sollte insbesondere die Umsetzung internationaler Standards (z. B. SWIFT, BIC, IBAN, IPI) in nationalen Zahlungsverkehrssystemen in Erwägung gezogen werden, um so eine durchgängig automatisierte 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 Zahlungssysteme von besonderer Bedeutung sollten über objektive und öffentlich bekannt gegebene Teilnahmekriterien verfügen. Zugangskriterien, die den Wettbewerb unter den Teilnehmern fördern, tragen zu effizienten und kostengünstigen Zahlungsverkehrsdienstleistungen bei. Der Zugang sollte daher frei und offen sein. Zugangsbeschränkungen könnten jedoch gerechtfertigt sein, um die Teilnehmer vor übermäßigen Risiken zu schützen, die sich aus der Beteiligung anderer Parteien ergeben könnten.
- X *Führungs- und Verwaltungsstruktur: Die Führungs- und Verwaltungsstruktur des Systems sollte effizient, rechenschaftspflichtig und transparent sein.* Die Führungs- und Verwaltungsstruktur von Systemen von besonderer Bedeutung sollte effizient, rechenschaftspflichtig und transparent sein. Sie steckt

den Rahmen für die Festlegung der wesentlichen Ziele des Systems, ihre Verwirklichung und die Messung der Ergebnisse ab. Zudem sollte sie der Geschäftsleitung einen angemessenen Anreiz bieten, 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 den für sie relevanten Informationen haben.

3.2 Andere Grundprinzipien

Die folgenden Grundprinzipien sind für Euro-Massenzahlungssysteme von besonderer Bedeutung für die Wirtschaft nicht verbindlich; wie bereits erwähnt, würde das Eurosystem eine Umsetzung sämtlicher Grundprinzipien dennoch begrüßen, sofern die Systembetreiber dies für angebracht halten.

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

Ein überaus wünschenswertes Ziel für Euro-Massenzahlungssysteme

In einem systemrelevanten Zahlungssystem ist es wichtig, dass der endgültige Zahlungsausgleich, d. h. die Belastungs- und Gutschriftsbuchung auf den Konten der Teilnehmer, am selben Valutatag erfolgt, und zwar vorzugsweise schon während des Tages, sodass die Teilnehmer kein übermäßiges Kreditrisiko eingehen. Da über systemrelevante Zahlungssysteme in der Regel Großbetragszahlungen oder Finanzmarkttransaktionen abgewickelt werden, müssen die Teilnehmer zum Zwecke des Risikomanagements unbedingt umgehend darüber informiert werden, dass der endgültige Zahlungsausgleich

während oder am Ende des Valutatages stattgefunden hat. Im Massenzahlungsverkehr hingegen werden Transaktionen mit geringerem Wert abgewickelt, und die Zahlungsempfänger messen dem frühzeitigen endgültigen Zahlungsausgleich generell keine so große Bedeutung bei. Da das Eurosystem, wie nachstehend erläutert, von Euro-Massenzahlungssystemen die Einhaltung der Grundprinzipien III und V nicht zwingend verlangt, wäre es inkonsequent, einen Zahlungsausgleich am Valutatag zu fordern, ohne gleichzeitig Maßnahmen vorzuschreiben, die einen rechtzeitigen Zahlungsausgleich auch beim Ausfall eines Teilnehmers gewährleisten. Aus diesem Grund ist der Ausgleich am Valutatag für Massenzahlungssysteme im Euroraum kein zwingendes Erfordernis.

Bieten Massenzahlungssysteme jedoch keinen endgültigen Zahlungsausgleich am Valutatag, könnten Teilnehmer mehrere Tage lang (z. B. über das Wochenende) Risiken ausgesetzt sein. Dieses Risiko lässt sich bei Zahlungssystemen von besonderer Bedeutung vermeiden, wenn der endgültige Zahlungsausgleich am Valutatag vollzogen wird.⁷ Angesichts des technischen Fortschritts könnte eine solche Systemfunktionalität unter Kostengesichtspunkten gerechtfertigt sein. Deshalb wäre sehr zu begrüßen, wenn besonders bedeutsame Euro-Massenzahlungssysteme einen Zahlungsausgleich am Valutatag anstreben würden.

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 Kredit-Obergrenzen, tragen zweifelsohne zu einer erhöhten Sicherheit der Zahlungs-

systeme bei. Allerdings müssen Sicherheit und Effizienz in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Daraus folgt, dass Massenzahlungssysteme aufgrund eines anderen Risikomaßes nicht den gleichen Sicherheitsanforderungen unterliegen sollten wie Großbetragszahlungssysteme. Systembetreiber sollten daher 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 den täglichen Saldenausgleich nicht sicherstellen kann, wenn ein Teilnehmer ausfällt. Systembetreiber müssen prüfen, wie ihre Systeme den rechtzeitigen Saldenausgleich auch im Fall von Zahlungsausfällen möglichst erreichen 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.*

⁷ Bei Massenzahlungssystemen bedeutet Zahlungsausgleich am Valutatag nicht unbedingt, dass der Ausgleich an dem Tag erfolgen muss, an dem ein Zahlungsauftrag in das System eingeliefert wird. Dieses Prinzip wäre auch dann gewahrt, wenn der Zahlungsausgleich an einem Tag kurz nach Eingang des Zahlungsauftrags durchgeführt wird, vorausgesetzt, die endgültige Belastung und Gutschrift erfolgen am selben Tag und die Teilnehmer gehen über Nacht kein Kreditrisiko ein.

Beim Zahlungsausgleich in Zentralbankgeld sind die Teilnehmer an Zahlungssystemen keinem Kreditrisiko durch den Ausfall der Stelle, die den Zahlungsausgleich herbeiführt, ausgesetzt. Zentralbankgeld stellt somit das sicherste Aktivum für den Zahlungsausgleich dar. Da Massenzahlungssysteme normalerweise nicht systemrelevant sind, dürfte das Ausmaß des in diesen Systemen impli-

zierten Risikos nicht zwingend einen Zahlungsausgleich in Zentralbankgeld erforderlich machen. Ein solcher Ausgleich sollte optional sein; beschließt ein Systembetreiber jedoch, den Zahlungsausgleich in Geschäftsbankengeld vorzunehmen, sollte die betreffende Geschäftsbank über eine angemessene Bonität verfügen.

4 Notifizierung von Massenzahlungssystemen gemäß der Finalitätsrichtlinie

Die Finalitätsrichtlinie gewährleistet in dem Fall, dass ein Insolvenzverfahren gegen einen Teilnehmer eröffnet wird, Rechtssicherheit bei der Ausführung von Überweisungsaufträgen und bei der Aufrechnung (Netting). Daher begrüßt das Eurosystem, dass alle systemrelevanten Zahlungssysteme im Euroraum als Systeme gemäß der EU-Richtlinie notifiziert worden sind. Darüber hinaus vertritt das Eurosystem die Meinung, dass eine derartige Notifizierung auch für nicht systemrelevante Zahlungssysteme, insbesondere solche von besonderer Bedeutung, sinnvoll wäre. Es erkennt an, dass die meldende Behörde nationale Gegebenheiten bei der Einstufung eines Systems im Sinne der Richtlinie berücksichtigen kann.

Das Eurosystem ist der Auffassung, dass es aufgrund bestimmter Merkmale von Massenzahlungssystemen erstrebenswert wäre, solche Systeme gemäß der Finalitätsrichtlinie zu melden. So kann die Teilnahme zahlreicher ausländischer Parteien an Zahlungssystemen bestimmte rechtliche Risiken mit sich bringen, da die Rechtsordnung, die für den ausländischen Teilnehmer gilt, der über eine Zweigstelle oder einen Fernzugang an dem System teilnimmt, nicht vollständig mit der

auf das System anzuwendenden Rechtsordnung vereinbar sein könnte. Die Rechtsvorschriften, die in dem Land eines Teilnehmers z. B. für Sicherheiten, Netting, Endgültigkeit der Abrechnung oder Insolvenz gelten, können sich von den bestehenden Rechtsvorschriften des Landes, in dem das Zahlungssystem betrieben wird, unterscheiden. Nach Ansicht des Eurosystem könnten die negativen Auswirkungen, die die Insolvenz eines ausländischen Teilnehmers auf ein Zahlungssystem hätte, durch die Meldung des Systems gemäß der Finalitätsrichtlinie abgeschwächt werden. In solchen Fällen würde die auf das System anwendbare Rechtsordnung die Rechte und Pflichten, die aus oder im Zusammenhang mit der Teilnahme an dem System erwachsen, bestimmen. Ein weiterer Vorteil einer derartigen Meldung eines Systems ergibt sich dann, wenn das zuständige Gericht oder die zuständige Verwaltungsbehörde (einschließlich ausländischer Behörden) die Information, dass ein Insolvenzverfahren gegen einen Teilnehmer eröffnet wird, weiterleitet, sodass das betreffende System umgehend von dieser Entscheidung Kenntnis erlangt und damit unmittelbar entsprechende Maßnahmen veranlassen kann.

© Europäische Zentralbank, 2003

Anschrift: Kaiserstraße 29, D-60311 Frankfurt am Main

Postanschrift: Postfach 16 03 19, D-60066 Frankfurt am Main

Telefon: +49 69 1344 0, Internet: <http://www.ecb.int>, Fax: +49 69 1344 6000, Telex: 411 144 ecb d

Alle Rechte vorbehalten.

Die Anfertigung von Fotokopien für Ausbildungszwecke und nichtkommerzielle Zwecke ist gestattet, vorausgesetzt, die Quelle wird angegeben.

ISSN 1725-6135 (Druckversion)

ISSN 1725-6232 (Internet-Version)