

Mediengespräch

Zürich, 12. Dezember 2003

Einleitende Bemerkungen von Niklaus Blattner

Mit dem revidierten Nationalbankgesetz erhält die Nationalbank den expliziten Auftrag, zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen. Im Gesetz wird dies insbesondere durch die Aufgabe der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen konkretisiert.

Wieso überwacht die Nationalbank Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme?

Mit der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen fördert die Nationalbank die Sicherheit und die Effizienz der Finanzmarktinfrastrukturen in der Schweiz. Damit leistet sie einen Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems. Diese ist eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Geldpolitik im Besonderen und für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Schweiz im Allgemeinen.

Die Bedeutung, die dem Finanzsystem in einer Marktwirtschaft zukommt, ergibt sich aus seinen Aufgaben. Dem Finanzsystem obliegt die Allokation der finanziellen Ressourcen und Risiken sowie die Intermediation zwischen Sparern und Investoren. Stabil ist ein Finanzsystem dann, wenn es diese Aufgaben effizient erfüllt und sich die Märkte und Institute gegenüber Schocks als widerstandsfähig erweisen.

Zu einem stabilen Finanzsystem gehören auch sichere Finanzmarktinfrastrukturen. Dazu zählen insbesondere die Zahlungssysteme und die Systeme zur Abrechnung und Abwicklung von Finanzinstrumenten (Effektenabwicklungssysteme).

Mangelhafte Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme haben das Potenzial, eine Systemkrise auszulösen. Ein operationell oder technisch bedingter Ausfall eines Systems kann die Abwicklung der Geschäfte so stark verzögern oder gar für längere Zeit verunmöglichen, dass bei den Finanzinstituten weit verbreitete Kredit- oder Liquiditätsprobleme auftreten. In schwerwiegenden Fällen können die betroffenen Finanzinstitute und allenfalls auch die Finanzmärkte ihre volkswirtschaftliche Aufgabe nicht mehr oder nur noch sehr begrenzt wahrnehmen. Auf der andern Seite spielen Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme aber auch eine wesentliche Rolle in der Verhinderung der Übertragung von Zahlungs- oder Lieferschwierigkeiten eines einzelnen Teilnehmers auf andere Teilnehmer. Auch solche Schwierigkeiten könnten eine systemgefährdende Kettenreaktion auslösen. Umso wichtiger ist die Architektur der Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme. Sie bestimmt deren Fähigkeit, die Übertragung von Störungen zu begrenzen.

Zürich, 12. Dezember 2003

2

Gerade für die schweizerische Volkswirtschaft, die über einen grossen Finanzsektor verfügt, der bedeutende Zahlungsströme generiert, sind sichere und effiziente Finanzmarktinfrastrukturen von Interesse. Die Bedeutung lässt sich anhand eines Zahlenbeispiels illustrieren. Zwischen den Finanzinstituten werden über das Swiss Interbank Clearing System (SIC), dem wichtigsten Zahlungssystem in der Schweiz, täglich Beträge in Höhe von etwa 180 Milliarden Franken abgewickelt. Bei diesen Grössenordnungen braucht es nicht viel Phantasie, um sich vorstellen zu können, dass Probleme bei der Abrechnung bzw. Abwicklung von Geschäften die Stabilität des Finanzsystems gefährden können.

Es bleibt mir nun aufzuzeigen, wie die Nationalbank mittels einer Überwachung der Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme zu effizienteren und sichereren Finanzmarktinfrastrukturen beitragen kann. Eine zentrale Aussage möchte ich jedoch noch vorwegschicken: Eine staatliche Einflussnahme bzw. Regulierung der Finanzmarktinfrastrukturen ist nur gerechtfertigt, wenn davon ausgegangen werden muss, dass der Privatsektor diese im Alleingang nicht ohne Weiteres in einer volkswirtschaftlich optimalen Weise zur Verfügung stellt.

In der Tat dürften der Betreiber sowie die Teilnehmer eines Systems bei dessen Ausgestaltung zwar die direkten Kosten in Betracht ziehen, die ihnen selbst im Falle eines Systemausfalls oder beim Ausfall eines Teilnehmers entstehen. Die übrigen Kosten, die bei einer Systemkrise nicht direkt von den beteiligten Parteien getragen werden, bleiben im betriebswirtschaftlichen Kalkül tendenziell unberücksichtigt. Daher ist nicht auszuschliessen, dass Betreiber und Teilnehmer der Sicherheit eines Systems weniger Rechnung tragen als dies gesamtwirtschaftlich nötig wäre. Dies ist ein klassisches Problem des Marktversagens. Sinn und Zweck der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen besteht darin, die von den privatwirtschaftlichen Akteuren vernachlässigten Externalitäten zu berücksichtigen und dafür zu sorgen, dass die Finanzmarktinfrastrukturen die aus volkswirtschaftlicher Sicht optimale Sicherheit aufweisen.

Die Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen in der Praxis

In der zukünftigen Praxis verfolgt die Nationalbank einen risikoorientierten Ansatz, d.h., wir setzen unsere Ressourcen insbesondere dort ein, wo die Risiken besonders hoch sind. Das Nationalbankgesetz legt einen dreistufigen Überwachungsansatz fest. Die *erste Stufe* besteht aus einer statistischen Auskunftspflicht für die Betreiber von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen. Anhand der erhobenen Daten verschafft sich die Nationalbank einen Überblick über die Verbreitung und Bedeutung der in der Schweiz zugänglichen Systeme und Instrumente zur Abrechnung und Abwicklung von Zahlungen und Wertschriftengeschäften. Die *zweite Stufe* besteht aus einer weitergehenden Offenlegungspflicht für die Betreiber von Effektenabwicklungssystemen und jenen Zahlungssystemen, über welche pro Jahr Zahlungen im Wert von mehr als 25 Milliarden Franken abgewickelt werden. Ab dieser Grösse von Zahlungssystemen wird die Nationalbank genauer prüfen, inwiefern sie die Stabilität des Finanzsystems gefährden können. Schliesslich sieht das Nationalbankgesetz vor, dass die Nationalbank an die

Zürich, 12. Dezember 2003

3

Betreiber von systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen auf der *dritten Stufe* Mindestanforderungen auferlegen kann.

Die detaillierten Ausführungsbestimmungen der Überwachung werden in einer durch die Nationalbank zu erlassenden Verordnung geregelt. Anfang November 2003 hat die Nationalbank den Entwurf dieser Verordnung den interessierten Kreisen zur Vernehmlassung zugestellt. Sie finden den Entwurf auch auf unserer Website.

Auf drei zentrale Punkte der Überwachung gehe ich im Folgenden kurz ein: Welche Systeme sollen durch die Nationalbank überwacht werden? Welche Mindestanforderungen sollen die Betreiber dieser Systeme erfüllen? Und schliesslich: Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit anderen Aufsichts- und Überwachungsbehörden, insbesondere mit der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK)?

Die Überwachung konzentriert sich auf Systeme, von welchen eine Gefährdung für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems ausgehen könnte. Die Frage, bei welchen Systemen dies der Fall ist, lässt sich nicht exakt beantworten. In der Verordnung sind verschiedene Kriterien aufgeführt, die wir anlässlich der Beurteilung der systemischen Bedeutung einer Infrastruktur in Erwägung ziehen. Neben der Art, der Anzahl und dem Betragsvolumen der Geschäfte, die über ein System abgerechnet bzw. abgewickelt werden, kommt es beispielsweise darauf an, mit welchen anderen Finanzmarktinfrastrukturen ein System verbunden ist und ob es beim Ausfall eines Systems möglich ist, für die Abrechnung bzw. Abwicklung der Geschäfte kurzfristig auf ein anderes System auszuweichen. Letzteres entschärft die Problematik. Aufgrund dieser und anderer Kriterien ist davon auszugehen, dass zum Kreis der durch die Nationalbank überwachten Systeme in erster Linie jene Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme gehören, welche Teil der so genannten Swiss Value Chain sind. Es sind dies das Interbanken-Zahlungssystem Swiss Interbank Clearing (SIC), das Wertschriftenabwicklungssystem SECOM sowie die Zentrale Gegenpartei x-clear. Daneben dürfte aber auch das Mehrwährungszahlungssystem Continuous Linked Settlement (CLS), welches für die Abwicklung von Devisengeschäften benutzt wird, als systemisch bedeutsam einzustufen sein. Ob zu diesem Kreis noch weitere Systeme hinzukommen, wie beispielsweise jenes der Postfinance, werden die genaueren Abklärungen zeigen.

Bei den Mindestanforderungen, welche die Betreiber dieser Systeme zu erfüllen haben, orientiert sich die Nationalbank weitgehend an zwei international anerkannten Standards, den „Core Principles for Systemically Important Payment Systems“ sowie den „Recommendations for Securities Settlement Systems“.

Ähnlich wie die beiden erwähnten Standards sind die Mindestanforderungen der Nationalbank zielorientiert formuliert, d.h., es bleibt weitgehend dem jeweiligen Systembetreiber überlassen, wie er den verlangten Zustand erreichen will. Auf zwei Aspekte der Sicherheit von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen zielen die Mindestanforderungen besonders ab. Der erste Aspekt betrifft die technische und operationelle Sicherheit eines Systems. Das System darf nicht selbst die Ursache einer Krise werden. Im Vordergrund steht insbesondere die dauerhafte Gewährleistung einer praktisch ununterbrochenen Systemverfügbarkeit, wozu auch das regelmässige Überprüfen und Testen der Pläne und

Zürich, 12. Dezember 2003

4

Verfahren bei Notfällen gehört. Daneben werden aber auch Massnahmen zum Schutz der Integrität und Vertraulichkeit der Daten sowie der Nachvollziehbarkeit der Geschäfte gefordert.

Der zweite Aspekt der Mindestanforderungen betrifft das Risikomanagement und die Architektur von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen, d.h. die Regeln und Verfahren, nach denen Geschäfte abgerechnet bzw. abgewickelt werden. Zu vermeiden ist, dass sich Störungen im Finanzsystem, wie beispielsweise Zahlungs- oder Lieferschwierigkeiten eines Systemteilnehmers, unkontrolliert auf andere Teilnehmer ausbreiten. Im Vordergrund stehen beispielsweise Anforderungen in Bezug auf das verwendete Zahlungsmittel, die Unwiderrufbarkeit abgewickelter Transaktionen (Finalität) oder Instrumente und Verfahren zur Eindämmung von Kredit- und Liquiditätsrisiken.

Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Die Nationalbank ist nicht die einzige Institution, die sich aktiv um die Stabilität des Finanzsystems bemüht. Schnittstellen mit anderen Behörden gibt es. Eine dieser Schnittstellen ergibt sich daraus, dass z.B. der Betreiber von SECOM (SIS Sega Intersettle AG) über eine Banklizenz verfügt und deshalb auch der Aufsicht durch die EBK unterstellt ist. Die EBK wird wie bis anhin für die Institutsaufsicht zuständig sein, während sich die Nationalbank um die Überwachung des von diesem Institut betriebenen Systems kümmert. Eine analoge Situation besteht bei x-clear, die von der SIS x-clear AG betrieben wird, welche ebenfalls als Bank von der EBK beaufsichtigt wird. Die EBK und die Nationalbank koordinieren ihre Tätigkeiten und vermeiden Doppelspurigkeiten.

Eine weitere Schnittstelle zu anderen Behörden besteht im Falle von Finanzmarktinfrastrukturen, die für die Schweiz von systemischer Bedeutung sind, jedoch im Ausland betrieben werden und deshalb nicht direkt durch die Nationalbank überwacht werden können. Dies betrifft aus heutigem Blickwinkel speziell das Devisenabwicklungssystem CLS. Auch hier ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Hauptüberwacher, der Federal Reserve Bank of New York, der Nationalbank und den übrigen involvierten Zentralbanken unabdingbar.

Daneben sieht die Nationalbank auch eine Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Prüfstellen vor. Ähnlich wie die EBK, die bei der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit mit privatwirtschaftlichen Prüfstellen zusammenarbeitet, beabsichtigt auch die Nationalbank die Anwendung eines dualen Systems, in welchem gewisse Überprüfungen durch private Revisionsgesellschaften durchgeführt werden können. Dies drängt sich insbesondere in jenen Bereichen auf, wo sehr spezifisches Fachwissen erforderlich ist, wie beispielsweise bei der Beurteilung der Informationssicherheit.

Zürich, 12. Dezember 2003

5

Schlussbemerkung

Zwei Ergänzungen zum Schluss: Erstens ist hervorzuheben, dass die Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen für die Nationalbank nur im Sektor der Effektenabwicklung eine neue Aufgabe ist. Bereits bisher hat sie im Zahlungsverkehr als Bank der Banken Einfluss auf die Gestaltung der Finanzmarktinfrastrukturen ausgeübt und dort zu einer Begrenzung der systemischen Risiken beigetragen. Hier wie dort erhält die Nationalbank durch das neue Gesetz aber ein griffigeres Instrumentarium, das ihr erlaubt, effektiver und transparenter zu handeln. Zweitens wäre es falsch anzunehmen, die explizite Beauftragung der Nationalbank mit der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen sei darauf zurückzuführen, dass wir grundsätzliche Bedenken im Hinblick auf die Zuverlässigkeit der schweizerischen Finanzmarktinfrastrukturen hätten. Wir sind im Gegenteil der Auffassung, dass der schweizerische Finanzplatz über überdurchschnittlich gut funktionierende Infrastrukturen verfügt, die hinsichtlich Sicherheit und Effizienz im internationalen Vergleich sehr gut abschneiden. Durch die Überwachung der Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme trägt die Nationalbank dazu bei, dass dies auch in Zukunft so bleibt.