

**Business Continuity Planning im schweizerischen Finanzsektor:
Eine Bestandsaufnahme**

Steuerungsgremium BCP Finanzplatz Schweiz

Zusammenfassung

Im 2006 veröffentlichten Bericht „Business Continuity Planning Finanzplatz Schweiz“ evaluierte das Steuerungsgremium Business Continuity Planning (StG BCP) den Stand der Krisenvorsorge im Bereich operationeller Risiken und schlug verschiedene Massnahmen zur Verbesserung vor, sowohl auf Ebene der einzelnen Finanzinstitute als auch institutsübergreifend. Die dem Bericht zu Grunde liegende Analyse konzentrierte sich auf zwei Geschäftsprozesse, die für die Gewährleistung der Finanzstabilität als besonders kritisch eingestuft wurden: der Grossbetragszahlungsverkehr zwischen den Finanzinstituten sowie die Liquiditätsversorgung des Bankensystems durch die Schweizerische Nationalbank (SNB). Mit der vorliegenden Bestandsaufnahme orientiert das StG BCP über die wichtigsten Fortschritte seit der Veröffentlichung des Berichts und den weiteren Handlungsbedarf.

Die im StG BCP vertretenen Institute haben in den vergangenen Jahren diverse Anstrengungen unternommen, um ihre operationelle Widerstandsfähigkeit im Krisenfall weiter zu erhöhen. So sind gemäss Testergebnissen die Betreiber zentraler Finanzmarktinfrastrukturen in der Lage, die Verarbeitung der kritischen Geschäftsprozesse auch bei einem grösseren Störfall innerhalb von zwei Stunden wieder aufzunehmen, und die kritischen Systemteilnehmer sind nach einer maximalen Ausfallzeit von vier Stunden wieder betriebsbereit. Auf Ebene der zentralen Infrastrukturen wurde zudem die Widerstandsfähigkeit für den Fall eines grossflächigen Schadenereignisses durch die Inbetriebnahme eines dritten, überregionalen Rechenzentrums merklich erhöht. Weiter verfügen alle Institute über Konzepte und Vorkehrungen, um die kritischen Geschäftsprozesse auch beim Ausfall eines bedeutenden Anteils der hierfür im Normalbetrieb benötigten Mitarbeitenden aufrecht zu erhalten.

Neben den institutsspezifischen Vorkehrungen wurden in den letzten Jahren verschiedene institutsübergreifende Massnahmen umgesetzt, die ein koordiniertes Vorgehen zwischen den einzelnen Instituten verlangten. So wurde eine sektorweite Alarm- und Krisenorganisation eingesetzt, in der die wichtigsten Marktteilnehmer und die massgeblichen Infrastrukturdienstleister vertreten sind. In Zukunft beabsichtigt das StG BCP mit den Vertretern der Alarm- und Krisenorganisation vermehrt szenariobasierte Krisenübungen durchzuführen, bei denen die Koordination und Entscheidfindung im Krisenfall im Vordergrund stehen soll. Zudem konnten die SNB und die SIX Interbank Clearing AG eine Vereinbarung abschliessen, die vorsieht, dass die SIX Interbank Clearing AG bei Bedarf gewisse betriebliche Funktionen übernehmen kann, die im Normalbetrieb von der SNB wahrgenommen werden.

Dank dieser Massnahmen konnte der bereits im Jahre 2006 gute Stand der Vorkehrungen im Bereich operationeller Risiken in den letzten Jahren weiter verbessert werden. Für die nahe Zukunft beabsichtigt das StG BCP die bereits initiierte Zusammenarbeit mit anderen Sektoren, welche für den Finanzsektor kritische Dienstleistungen erbringen, weiter zu vertiefen. Zudem soll allfälliger Handlungsbedarf in weiteren Geschäftsprozessen – beispielsweise im Massenzahlungsverkehr – evaluiert werden.

1. Einleitung

Im Februar 2006 veröffentlichte das Steuerungsgremium Business Continuity Planning (StG BCP), eine Industriegruppe des Finanzplatzes Schweiz, den Bericht „Business Continuity Planning Finanzplatz Schweiz“ (nachfolgend „Bericht 2006“ genannt). Das StG BCP umfasst Vertreter von Behörden (Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA, Schweizerische Nationalbank SNB), Finanzinstituten (Citigroup, CS, PostFinance und UBS) und des Finanzmarktinfrastrukturbetreibers SIX Group (inkl. Tochtergesellschaften). Hauptanliegen des StG BCP ist es, die Anstrengungen zur Krisenvorsorge und -bewältigung der einzelnen Institute im Bereich operationeller Risiken zu koordinieren und die operationelle Widerstandsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz zu stärken. Damit leistet das StG BCP einen Beitrag zur Stabilität des schweizerischen Finanzsystems.

Der Bericht 2006 fokussierte auf jene Geschäftsprozesse, die aus Sicht der Finanzstabilität als besonders kritisch eingestuft wurden. Er evaluierte den Stand des diesbezüglichen Business Continuity Planning im schweizerischen Finanzsektor und identifizierte verschiedene Verbesserungsmassnahmen. Angemessene Vorkehrungen sollen insbesondere verhindern, dass sich ein grosser Störfall bei der Verarbeitung der kritischen Geschäftsvorfälle auf das gesamte Finanzsystem auswirkt und dessen Stabilität gefährdet.¹

Seit der Veröffentlichung des Berichts 2006 haben die im StG BCP vertretenen Institute die vorgeschlagenen Massnahmen evaluiert und weitgehend umgesetzt. Mit der vorliegenden Bestandsaufnahme orientiert das StG BCP über die wichtigsten Fortschritte und den weiteren Handlungsbedarf. Die in dieser Bestandsaufnahme in den Abschnitten 3 und 4 enthaltenen Informationen stützen sich teilweise auf Aussagen von Experten der im StG BCP vertretenen Institute, die von der SNB im Frühjahr 2009 ausführlich zum Stand der institutsinternen und sektorweiten Massnahmen zur Krisenvorsorge und -bewältigung befragt wurden.

2. Die Empfehlungen des Berichts 2006

Der Bericht 2006 evaluierte den Stand des Business Continuity Planning im schweizerischen Finanzsektor und schlug verschiedene Massnahmen vor, um die Krisenvorsorge und -bewältigung sowohl auf Ebene der einzelnen Finanzinstitute als auch institutsübergreifend weiter zu verbessern. Die dem Bericht zu Grunde liegende Analyse konzentrierte sich auf zwei Geschäftsprozesse, die für die Gewährleistung der Finanzstabilität als besonders kritisch eingestuft wurden: der Grossbetragszahlungsverkehr zwischen den Finanzinstituten sowie die Liquiditätsversorgung des Bankensystems durch die Nationalbank.

¹ Der Bericht 2006 ist auf der Internet-Seite der Schweizerischen Nationalbank (www.snb.ch) zugänglich.

Das StG BCP hielt im Bericht 2006 fest, dass die im Gremium vertretenen Institute über gute Vorsorgemassnahmen verfügen. Um sicherzustellen, dass die vorbereiteten Massnahmen im Bedarfsfall tatsächlich umgesetzt werden können und ein koordiniertes Vorgehen auch in unerwarteten Situationen gewährleistet ist, sah das StG BCP vor, die institutsspezifischen Vorbereitungen in einen Gesamtrahmen einzubetten. Zu diesem Zweck definierte der Bericht 2006 insbesondere Anforderungen an die maximale Ausfallzeit für Finanzmarktinfrastrukturen und deren kritische Systemteilnehmer. Die Betreiber zentraler Infrastrukturen sollen die Verarbeitung der kritischen Geschäftsprozesse auch bei einem grösseren Störfall innerhalb von zwei Stunden wieder aufnehmen können; für die kritischen Systemteilnehmer beträgt die Richtzeit vier Stunden.

Zudem schlug der Bericht 2006 weitere Massnahmen vor, die teilweise von den einzelnen Instituten umgesetzt werden können, teilweise aber auch ein koordiniertes Vorgehen bedingen. Die Empfehlungen, die sich an die einzelnen Institute richteten, lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Schaffung der Voraussetzungen, um die kritischen Geschäftsprozesse innerhalb der festgelegten Zeitspanne wiederaufnehmen zu können, sei es unter Verwendung von Alternativprozessen oder durch die Wiederaufnahme der normalen Prozesse;
- Überprüfung der räumlichen Distanz zwischen den Standorten der Haupt- und Ausweichrechenzentren;
- Verstärkte Berücksichtigung des Ausfalls von Mitarbeitenden in den Vorsorgemassnahmen.

Die wichtigsten institutsübergreifenden Empfehlungen waren:

- Einsetzung einer sektorweiten Alarm- und Krisenorganisation;
- Prüfung der Möglichkeit, im Grossbetragszahlungssystem SIC in Ausnahmesituationen kurzfristig einen Bankfeiertag zu deklarieren;
- Prüfung, inwiefern sich die SNB und die SIC AG, welche das Grossbetragszahlungssystem SIC im Auftrag der SNB betreibt, in Ausnahmesituationen gegenseitig unterstützen können (acting on behalf);
- Ausbau der Kontakte zum Sektor Telekommunikation.

Die beiden nachfolgenden Abschnitte orientieren über die wichtigsten Fortschritte hinsichtlich der operationellen Widerstandsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz seit der Veröffentlichung des Berichts 2006 und informieren über den aktuellen Stand der Umsetzung der oben aufgeführten institutsspezifischen und institutsübergreifenden Massnahmen.

3. Umsetzungsstand der institutsspezifischen Empfehlungen

Die im StG BCP vertretenen Institute haben in den vergangenen Jahren diverse Anstrengungen unternommen, um ihre operationelle Widerstandsfähigkeit im Krisenfall weiter zu erhöhen. Im Vordergrund standen zum einen Investitionen in bestehende bzw. neue technische Einrichtungen und Räumlichkeiten, zum anderen haben die Institute organisatorische Massnahmen getroffen, um auch dem Aspekt des Verlusts von Mitarbeitenden besser gerecht zu werden. Neben den Erkenntnissen des Berichts 2006 waren auch die durch die Schweizerische Bankiervereinigung im November 2007 veröffentlichten „Empfehlungen für das Business Continuity Management (BCM)“ ein wichtiger Treiber für diese Anstrengungen. Diese Empfehlungen, die sich an alle Banken in der Schweiz richten, haben grundsätzlich keinen verbindlichen Charakter, jedoch mit zwei gewichtigen Ausnahmen. So schreibt die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA für Banken und Effekthändler die Durchführung einer Business Impact Analyse sowie die Definition einer Business Continuity Strategie ab Ende 2009 als verbindlicher aufsichtsrechtlicher Mindeststandard vor.

Der Bericht 2006 enthält als zentralen Grundsatz die Anforderung, dass die Betreiber zentraler Finanzmarktinfrastrukturen die Verarbeitung der kritischen Geschäftsprozesse auch bei einem grösseren Störfall innerhalb von zwei Stunden wieder aufnehmen können; für die kritischen Systemteilnehmer beträgt die **maximale Ausfallzeit** vier Stunden. Der Bericht 2006 erwähnte die Möglichkeit, dass die Systemteilnehmer diese Vorgabe allenfalls durch die Umstellung auf Alternativprozesse erfüllen können. Die seither erfolgten Abklärungen zeigten jedoch, dass die praktischen Hürden, um namentlich für den Grossbetragszahlungsverkehr wirksame Alternativprozesse zu implementieren, prohibitiv hoch sind. Damit bleibt nur die Möglichkeit, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, damit die normalen Prozesse innerhalb der vorgegebenen Zeitspanne wieder aufgenommen werden können. Die einzelnen Institute haben ihre Business Continuity Pläne für die kritischen Geschäftsprozesse auf diese Vorgaben ausgerichtet und testen diese regelmässig. Die Testergebnisse lassen erkennen, dass sowohl die Betreiber der zentralen Infrastrukturen als auch die kritischen Systemteilnehmer in der Lage sind, diese Vorgaben einzuhalten.

In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass sowohl die Bedeutung als auch die Häufigkeit von **Tests und Übungen** in den letzten Jahren insgesamt weiter zugenommen haben. Ziel dieser Tests und Übungen ist es, aufzuzeigen, ob die institutsspezifischen Business Continuity Pläne im Ernstfall wie vorgesehen umgesetzt und die zeitlichen Vorgaben eingehalten werden können. Alle Institute testen regelmässig ihre Pläne für die Wiederinbetriebnahme der identifizierten kritischen Prozesse, einschliesslich der hierfür benötigten Ressourcen. Auch verfügen alle Institute über eigene Krisenstäbe mit klarer Zuständigkeits- und Kompetenzverteilung.

Der Bericht 2006 wies auch auf die in der Schweiz im internationalen Vergleich relativ geringe räumliche **Distanz zwischen den Haupt- und Ausweichrechenzentren** hin, was sich insbesondere im Falle eines grossflächigen Schadenereignisses negativ auswirken könnte. Auf Ebene der zentralen Finanzmarktinfrastrukturen (d.h. für das Grossbetragszahlungssystem SIC und das Wertschriftenabwicklungssystem SECOM, die beide durch Tochtergesellschaften der SIX Group betrieben werden) hat sich dieses Risiko durch den Aufbau eines zusätzlichen, überregionalen Rechenzentrums seither merklich reduziert. Ein weiteres Finanzinstitut errichtete ein neues, räumlich diversifiziertes Ausweichrechenzentrum.

Der Vergleich mit der Situation vor einigen Jahren zeigt auch, dass die einzelnen Institute heute deutlich besser auf den **Ausfall von Mitarbeitenden** vorbereitet sind. Alle Institute verfügen über Konzepte und Vorkehrungen, um die kritischen Geschäftsprozesse auch beim Ausfall eines bedeutenden Anteils der hierfür im Normalbetrieb benötigten Mitarbeitenden aufrecht zu erhalten. Eine typische Massnahme ist die abteilungsübergreifende Ausbildung der Mitarbeitenden. Weiter kann mit der Einführung bzw. konsequenteren Umsetzung eines Schichtbetriebs, bis hin zur permanenten geografischen Aufteilung einzelner Abteilungen bereits im Normalbetrieb, sichergestellt werden, dass nicht sämtliche in einer kritischen Funktion tätigen Mitarbeitenden von einem operationellen Störfall an einem Standort betroffen sind. Schliesslich wurden Vorkehrungen getroffen, um kritische Funktionen auch dann sicherzustellen, wenn ein Standort für die Mitarbeitenden nicht erreichbar ist. Zu erwähnen sind beispielsweise die Bereitstellung von Ausweicarbeitsplätzen für besonders wichtige Aktivitäten und die Förderung von Heimarbeitsplätzen. Allerdings gibt es keine Patentlösungen, sondern die geeignetsten organisatorischen Massnahmen hängen jeweils stark von der Ausgangslage des Instituts ab. Auch bringen gewisse organisatorische Massnahmen neue Herausforderungen mit sich, dies sowohl für die Mitarbeitenden als auch insbesondere für die jeweiligen Führungskräfte.

Die latente Gefahr einer Pandemie war mit ein Grund dafür, den Vorkehrungen im Hinblick auf den möglichen Verlust von kritischen Mitarbeitern vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken. Für den **Pandemiefall** haben die Institute diverse spezifische Massnahmen ergriffen, von der medizinischen Beratung und der Einlagerung unerlässlicher Güter (wie Schutzmasken, Desinfektionsmittel, Medikamente, Nahrungsmittel etc.) bis hin zu spezifischen vertraglichen Vereinbarungen mit externen Dienstleistern und der Möglichkeit für Mitarbeiter, von zu Hause aus zu arbeiten. Bezüglich des letzten Punktes verfolgen jedoch nicht alle Institute die gleiche Strategie, nicht zuletzt deswegen, da unklar ist, ob im Pandemiefall die Ansteckungsgefahr zu Hause oder am Arbeitsplatz grösser ist.

4. Umsetzungsstand der institutsübergreifenden Empfehlungen

Neben jenen Massnahmen, die von den einzelnen Instituten selbst an die Hand genommen werden können, fokussiert das StG BCP seine Bemühungen vor allem auf jene Bereiche, die

nur institutsübergreifend realisiert werden können. Der Bericht 2006 enthält denn auch eine Reihe von Empfehlungen, deren Umsetzung ein koordiniertes und zwischen den einzelnen Instituten abgestimmtes Vorgehen bedingen.

Bereits vor der Veröffentlichung des Berichts 2006 wurde eine **sektorweite Alarm- und Krisenorganisation** eingesetzt, in der die wichtigsten Marktteilnehmer und die massgeblichen Infrastrukturdienstleister vertreten sind. Die BCM-Verantwortlichen der beteiligten Institute bilden die oberste Ebene dieser Krisenorganisation, untergeordnete Ebenen verbinden die Verantwortlichen der Bereiche Liquidität, Grossbetragszahlungsverkehr (SIC), Massenzahlungsverkehr und Informationstechnologie. Die Auslösung der Alarmorganisation kann von jedem Institut unter Aktivierung der jeweils betroffenen Ebene erfolgen. Die in der Alarm- und Krisenorganisation integrierten Institute beurteilen diese aufgrund ihrer Erfahrungen grundsätzlich positiv, orten jedoch noch Verbesserungspotenzial in Bezug auf die Häufigkeit und Verbindlichkeit der Alarmierungstests. Auch muss die Alarm- und Krisenorganisation auf einigen Ebenen noch fester verankert werden.

Neben den bisher erfolgten Alarmierungstests beabsichtigt das StG BCP, in Zukunft vermehrt auch **szenariobasierte Krisenübungen** durchzuführen. Ziel dieser Übungen ist es, Kommunikation, Koordination und Entscheidungsfindung der beteiligten Akteure im Krisenfall zu stärken. Die erste institutsübergreifende Krisenübung ist derzeit in Planung und soll im Verlaufe dieses Jahres stattfinden.

Der Bericht 2006 regte auch an, zu prüfen, ob im Falle eines grösseren operationellen Störfalls die Möglichkeit bestehe, im Zahlungssystem SIC kurzfristig einen **Bankfeiertag** zu deklarieren und damit Zeit zu gewinnen, um die Probleme zu lösen. Die Abklärungen zeigten, dass eine solche Massnahme mit erheblichen praktischen Hindernissen und auch rechtlichen Problemen verbunden wäre.

Eine weitere Anregung des Berichts 2006 bestand darin, zu prüfen, inwiefern sich Institute im Krisenfall **gegenseitige Unterstützung** leisten können. Als konkrete Massnahme haben die SNB und die SIX Interbank Clearing AG eine Vereinbarung abgeschlossen, die vorsieht, dass die SIX Interbank Clearing AG bei Bedarf gewisse betriebliche Funktionen übernehmen kann, die im Normalbetrieb von der SNB wahrgenommen werden.

Auch wurden – wie im Bericht 2006 vorgeschlagen – die **Kontakte zum Sektor Telekommunikation** intensiviert. Es sind gemeinsame Anstrengungen im Gange, um die Verfügbarkeit von für den Finanzsektor kritischen Telekommunikationsdienstleistungen im Krisenfall zu überprüfen und gegebenenfalls gemeinsame Massnahmen zu identifizieren.

5. Ausblick

Die vorliegende Bestandsaufnahme des Business Continuity Planning im Schweizer Finanzsektor zeigt, dass die im Bericht 2006 erwähnten Massnahmen weitgehend umgesetzt wurden. Der bereits im Jahre 2006 gute Stand der Vorkehrungen für operationelle Krisen konnte in den letzten Jahren weiter verbessert werden.

Für die nahe Zukunft beabsichtigt das StG BCP die angegangenen gemeinsamen Arbeiten mit dem Sektor Telekommunikation zu vertiefen. Zudem erhofft sich das StG BCP aus der im Verlaufe dieses Jahres stattfindenden szenariobasierten Krisenübung weitere Erkenntnisse für allfälligen Koordinationsbedarf im Bereich Business Continuity Planning. Ferner plant das StG BCP zu analysieren, inwiefern auch in weiteren Geschäftsprozessen – beispielsweise im Massenzahlungsverkehr – gemeinsamer Handlungsbedarf zur Stärkung der operationellen Widerstandsfähigkeit besteht.

Angesichts der sich wandelnden Bedrohungsszenarien ist es von grosser Bedeutung, in den Anstrengungen zur Erhaltung und Verbesserung der operationellen Widerstandsfähigkeit nicht nachzulassen. So hat beispielsweise die von einer Pandemie ausgehende Bedrohung in den letzten Jahren erhöhte Aufmerksamkeit erfahren und neue Massnahmen erfordert. Auch in Zukunft bleibt sicherzustellen, dass der Finanzsektor solche Entwicklungen aufmerksam verfolgt, um rechtzeitig adäquate Massnahmen treffen zu können. Schliesslich erachtet es das StG BCP als zentral, dass das Business Continuity Planning innerhalb der einzelnen Finanzinstitute auch in Zeiten erhöhten Kostendrucks weiterhin angemessene Beachtung findet.