

Die Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen durch die Schweizerische Nationalbank

SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK
BANQUE NATIONALE SUISSE
BANCA NAZIONALE SVIZZERA
BANCA NAZIUNALA SVIZRA
SWISS NATIONAL BANK



Von Andy Sturm

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Schweizerische Nationalbank (SNB) verstärkt mit Fragen der Stabilität des Banken- und Finanzsystems auseinandergesetzt. Diese Entwicklung widerspiegelt sich im 2004 revidierten Nationalbankgesetz (NBG), welches die SNB explizit beauftragt, zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen. Die SNB tut dies auf vielfältige Weise, u.a. indem sie die Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme überwacht.¹ Dieser Artikel erläutert dieses hoheitliche Instrument der Geld- und Währungspolitik näher. Das erste Kapitel erklärt den gesetzlichen Auftrag und die Ziele, welche die SNB mit der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen verfolgt. Die beiden darauffolgenden Kapitel skizzieren die Strategie sowie wesentliche Grundsätze, an welchen sich die SNB bei der Systemüberwachung orientiert. Das letzte Kapitel geht näher auf die praktische Umsetzung ein.

1 Auftrag und Ziele

Die SNB hat den Auftrag, zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen (Art. 5 Abs. 2 Bst. e NBG). Ein stabiles Finanzsystem ist Voraussetzung für eine effektive Geldpolitik und von herausragender Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung. Aufgabe des Finanzsystems ist es, in einem von Unsicherheit und asymmetrischen Informationen geprägten Umfeld eine effiziente Allokation von finanziellen Ressourcen und Risiken zu ermöglichen. Das Finanzsystem kann als stabil bezeichnet werden, wenn es diese Aufgabe effizient erfüllt und sich zudem gegenüber potentiellen Einwirkungen von aussen als widerstandsfähig erweist.

Um die Stabilität des Finanzsystems zu beurteilen, ist es sinnvoll, das Finanzsystem in seine einzelnen Komponenten zu unterteilen: die Finanzmärkte, die Finanzintermediäre und die Finanzmarktinfrastruktur. Primäre Aufgabe der Finanzmärkte ist es, Informationen zu sammeln und zu Preissignalen zu verarbeiten, die den Finanzmarktteilnehmern eine effiziente Ressourcen- und Risikoallokation ermöglichen. Die Finanzintermediäre sind einerseits selbst Marktteilnehmer, andererseits spielen sie eine wichtige Rolle bei der Intermediation zwischen den übrigen Marktteilnehmern, (z.B. Individuen und Unternehmen), d.h., sie führen Angebot und Nachfrage in den verschiedenen

Marktsegmenten zusammen (z.B. Geld-, Kapital-, Devisen- oder Kreditmärkte). Um diese Aufgaben effizient wahrnehmen zu können, sind die Finanzmärkte und die Finanzintermediäre auf eine angemessene Finanzmarktinfrastruktur angewiesen. Dazu zählen insbesondere Börsen und Handelsplattformen, sowie die dem Handel nachgelagerten Systeme zur Abrechnung und Abwicklung von Zahlungen, Effekten und anderen Finanzinstrumenten (Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme). Aufgabe der Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme ist es, die jeweiligen Finanzaktiva (z.B. Buchgeld, Wertschriften oder andere Finanzinstrumente) korrekt und zum vereinbarten Zeitpunkt zwischen den Handelspartnern zu transferieren und zu verbuchen.

Die Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen ist eines der Instrumente, die der SNB zur Förderung der Finanzstabilität zur Verfügung stehen. Die diesbezüglichen gesetzlichen Grundlagen und Ausführungsbestimmungen sind im NBG bzw. in der Nationalbankverordnung (NBV) geregelt (Art. 19 – 22 NBG sowie Art. 19 – 38 NBV). Das NBG hält insbesondere fest, dass die Überwachung zum Ziel hat, die Stabilität des Finanzsystems zu schützen (Art. 19 NBG). Die Systemüberwachung durch die SNB verfolgt also ausschliesslich finanzstabilitätspolitische und damit letztlich geldpolitische Schutzziele. Hingegen sind der individuelle Gläubigerschutz, der Konsumentenschutz oder der Schutz der Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme vor kriminellem Missbrauch keine Ziele der Überwachung.

Mit der Überwachung der privatwirtschaftlich betriebenen Systeme fördert die SNB deren Sicherheit und Effizienz, wobei die Reduktion der systemischen Risiken im Vordergrund steht: Zum einen gilt es zu verhindern, dass ein operationell oder technisch bedingter Ausfall dieser Systeme zu schwerwiegenden Kredit- oder Liquiditätsproblemen der Finanzintermediäre führt. Zum anderen sollen die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die vertraglichen Grundlagen und insbesondere die Regeln und Verfahren der Systeme derart ausgestaltet sein, dass sich Zahlungs- oder Lieferschwierigkeiten einzelner Systemteilnehmer nicht unkontrolliert auf andere Finanzintermediäre ausbreiten.

2 Strategie

Die Ausrichtung der Systemüberwachung auf die Finanzstabilität äussert sich auf strategischer Ebene in einem dreistufigen Regelungskonzept, bestehend aus

¹ Für einen Überblick über die übrigen Aufgaben und Tätigkeiten der Nationalbank im Bereich der Finanzstabilität vgl. Schweizerische Nationalbank (SNB). 2007. Die Schweizerische Nationalbank: 1907 – 2007. S. 409ff.

- der statistischen Auskunftspflicht für alle Systembetreiber,
- der Offenlegungspflicht für die Betreiber jener Systeme, bei denen nicht zum vornherein klar ist, dass sie finanzstabilitätspolitisch irrelevant sind,
- sowie Mindestanforderungen für die Betreiber von Systemen, von denen Risiken für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems ausgehen.

Die *statistische Auskunftspflicht* beschränkt sich im Wesentlichen auf Informationen über die Benutzung verschiedener Zahlungssysteme (z.B. Anzahl und Betrag der abgewickelten Transaktionen). Sie verschafft der SNB einen Überblick über die Entwicklungen in der Zahlungsverkehrslandschaft in der Schweiz und erlaubt geldpolitisch relevante Rückschlüsse auf die Geldnachfrage.

Die im Vergleich zur statistischen Auskunftspflicht weiter gehende *Offenlegungspflicht* gilt nur für Betreiber von Zahlungssystemen mit einem Betragsvolumen von mehr als 25 Milliarden Franken pro Geschäftsjahr sowie für Betreiber von Effektenabwicklungssystemen. Die Offenlegungspflicht ermöglicht, von diesen Systembetreibern jene zusätzlichen Informationen einzufordern, die notwendig sind, um zu beurteilen, ob das System für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems von Bedeutung ist. Entscheidend für diese Beurteilung sind die Auswirkungen, welche Störungen des Betriebs eines Systems oder Zahlungs- bzw. Lieferschwierigkeiten einzelner Systemteilnehmer auf die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems haben können.

Die Betreiber der als systemisch bedeutsam eingestuften Systeme haben grundsätzlich die in Artikel 22 – 34 NBV aufgeführten *Mindestanforderungen* zu erfüllen.² Die Mindestanforderungen orientieren sich weitgehend an internationalen Standards, namentlich den *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*, den *Recommendations for Securities Settlement Systems* und den *Recommendations for Central Counterparties*.³ Sinn und Zweck der Mindestanforderungen ist es, das Verhalten der Systembetreiber dahingehend zu beeinflussen, dass die systemischen Risiken reduziert und kontrolliert werden. Die Mindestanforderungen sind zielorientiert formuliert, d.h., sie definieren einen Zustand, der erreicht werden soll. Es ist den Betreibern überlassen, den geforderten Zustand am effizientesten zu erreichen.

Um die Transparenz bezüglich den regulatorischen Anforderungen für die Systembetreiber zu erhöhen und die Überprüfung deren Einhaltung zu erleichtern,

hat die SNB zusätzlich so genannte *Control Objectives* entwickelt. Diese sind zum einen konkreter und greifbarer als die Mindestanforderungen, zum anderen sind sie systemspezifisch formuliert. Letzteres erlaubt es, den Risiken, die einem bestimmten System inhärent sind, besser Rechnung zu tragen. Beispielsweise sind für eine zentrale Gegenpartei andere Risikofaktoren relevant als für ein Zahlungssystem oder ein Wertchriftenabwicklungssystem.

Damit die Nationalbank die Einhaltung der regulatorischen Anforderungen überprüfen kann, sind die Systembetreiber verpflichtet, ihr die dafür notwendigen Auskünfte zu erteilen und Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Zudem kann die Nationalbank oder von ihr bestimmte Dritte Prüfungen vor Ort vornehmen (Art. 35 und 36 NBV). Kommt die Nationalbank zum Schluss, dass die regulatorischen Anforderungen nicht vollständig erfüllt sind, sehen die gesetzlichen Grundlagen verschiedene verwaltungsrechtliche Sanktionsmöglichkeiten vor (Art. 23 Abs. 2 NBG sowie Art. 38 und 39 NBV). Insbesondere kann die SNB mittels des Erlasses einer Empfehlung bzw. einer vollstreckbaren Verfügung einen Systembetreiber auffordern, den gesetzmässigen Zustand innerhalb einer bestimmten Frist herzustellen.

3 Grundsätze

Bei der Formulierung ihrer Überwachungsstrategie sowie bei deren Umsetzung orientiert sich die SNB an verschiedenen Grundsätzen. Die Beachtung dieser Grundsätze trägt zu einer wirksamen und effizienten Überwachung bei.

- Die Überwachung ist *risikoorientiert*. Dies manifestiert sich zum einen darin, dass nur jene Systeme regulatorische Anforderungen zu erfüllen haben, von denen potentiell ein Risiko für die Stabilität des Finanzsystems ausgeht. Zum anderen fokussiert die SNB bei der Überwachung dieser Systeme ihre Aktivitäten auf jene Aspekte, die die grössten inhärenten Risiken aufweisen.
- Die Überwachung erfolgt *zielorientiert*. Zwar überprüft die SNB, ob die Systembetreiber die regulatorischen Anforderungen erfüllen, doch sie überlässt es den Systembetreibern, zu entscheiden, wie sie die Anforderungen erfüllen. Dies verhindert unnötige regulatorische Eingriffe und trägt zu effizienten Lösungen bei.

² Eine Ausnahmeregelung gilt für Betreiber, die im Ausland niedergelassen sind. Werden diese durch eine lokale Behörde gleichwertig überwacht und ist diese Behörde bereit, mit der Nationalbank zu kooperieren, kann ein Betreiber von der Einhaltung der Mindestanforderungen befreit werden.

³ vgl. die folgenden drei Grundlagendokumente:

- Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS). 2001. *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*. Basel
- Committee on Payment and Settlement Systems and International Organisation of Securities Commissions (CPSS/IOSCO). 2001. *Recommendations for Securities Settlement Systems*
- Committee on Payment and Settlement Systems and International Organisation of Securities Commissions (CPSS/IOSCO). 2004. *Recommendations for Central Counterparties*.

- Die Überwachung ist *transparent*. Die Politik der SNB soll gut begründet, nachvollziehbar und berechenbar sein. Dies ist Voraussetzung dafür, dass die Systembetreiber Sinn und Zweck der regulatorischen Anforderungen erkennen und akzeptieren und diese bei ihren Entscheiden entsprechend berücksichtigen. Eine transparente Politik fördert zudem die für langfristige Investitionen der Systembetreiber notwendige Planungssicherheit.
- Die Überwachung erfolgt *kooperativ*. Die SNB strebt mit den Systembetreibern eine enge und kooperative Zusammenarbeit an. Obwohl sie über hoheitliche Instrumente verfügt, um bei der Feststellung von Schwachstellen Änderungen durchzusetzen, bevorzugt die SNB freiwillige Massnahmen durch die Systembetreiber.

4 Praktische Umsetzung

Verantwortung und Zuständigkeiten (Governance)

Die Systemüberwachung ist ein hoheitliches Instrument der Geld- und Währungspolitik. Überwachungsrelevante Entscheidungen obliegen deshalb dem Direktorium der SNB. Dies gilt insbesondere für die Feststellung, ob ein Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystem für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam ist, für den Erlass von Empfehlungen oder Verfügungen an einen Systembetreiber, und für Änderungen der in der NBV festgelegten Ausführungsbestimmungen zur Systemüberwachung. Das Direktorium stützt sich bei seinen Entscheiden auf Grundlagen, die von der mit der laufenden Systemüberwachung betrauten Organisationseinheit Finanzsysteme erarbeitet werden.

Systemisch bedeutsame Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme

Kernelement der Überwachung durch die SNB sind die regulatorischen Anforderungen, welche die Betreiber der systemisch bedeutsamen Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme zu erfüllen haben. Der Entscheid, ob ein System die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems potentiell gefährden kann, ist deshalb grundlegend.

Um die systemische Bedeutung eines Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystems möglichst objektiv, konsistent und nachvollziehbar zu evaluieren, stützt sich die SNB in der Praxis auf sechs Kriterien (Art. 20 Abs. 2 NBV). Neben der Anzahl und dem Betrag der Ge-

schäfte, die über ein System abgerechnet bzw. abgewickelt werden, zieht die SNB insbesondere in Betracht, ob das System Verbindungen zu anderen Elementen der Finanzmarktinfrastruktur aufweist und ob es möglich ist, die Geschäfte im Bedarfsfall über ein alternatives System abzurechnen oder abzuwickeln. Berücksichtigt werden zudem der Teilnehmerkreis, die Art der Geschäfte und die Währungen, in denen Geschäfte über ein System abgerechnet bzw. abgewickelt werden.

Die SNB hat die folgenden fünf Systeme als für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems bedeutsam eingestuft:

- das Grossbetragszahlungssystem Swiss Interbank Clearing (SIC), betrieben im Auftrag der SNB durch die SIX Interbank Clearing AG, eine Tochtergesellschaft der SIX Group (Swiss Infrastructure and Exchange Group) und der PostFinance;
- das Effektenabwicklungssystem SECOM, betrieben durch die SIX SIS AG, eine Tochtergesellschaft der SIX Group;
- die zentrale Gegenpartei x-clear, betrieben durch die SIX x-clear AG, eine Tochtergesellschaft der SIX Group;
- die zentrale Gegenpartei London Clearing House (LCH), betrieben durch die im Vereinigten Königreich niedergelassene LCH Ltd., eine Tochtergesellschaft der LCH Group;
- das Devisenabwicklungssystem Continuous Linked Settlement (CLS), betrieben durch die in den USA niedergelassene CLS Bank International.

Laufende Systemüberwachung

Die Systemüberwachung zielt darauf ab, sicherzustellen, dass die Betreiber der oben genannten Systeme die regulatorischen Anforderungen zu jedem Zeitpunkt erfüllen. Im Wesentlichen beinhaltet die laufende Systemüberwachung drei Tätigkeiten: die Informationsgewinnung, die Analyse dieser Informationen um zu beurteilen, ob der Systembetreiber die Anforderungen erfüllt, und schliesslich die Anregung und Durchsetzung von Änderungen, falls die Analyse aufzeigt, dass nicht alle Anforderungen vollständig erfüllt sind.

Damit die SNB beurteilen kann, ob ein Systembetreiber die regulatorischen Anforderungen erfüllt, ist sie auf detaillierte und aktuelle Informationen über das System und dessen Betreiber angewiesen. Die Systembetreiber haben deshalb gegenüber der SNB weitgehende Auskunftspflichten. Auch regelmässige Treffen mit den Systembetreibern dienen dazu, zeitnah

über aktuelle Entwicklungen und geplante Änderungen informiert zu sein. Eine weitere wichtige Informationsquelle bilden die durch externe Prüfgesellschaften vorzunehmenden Prüfungen in besonders kritischen Bereichen. Schliesslich müssen die Systembetreiber jährlich anhand einer Selbstbeurteilung aufzeigen, inwiefern sie die regulatorischen Anforderungen erfüllen.

Anhand der gesammelten Informationen beurteilt die SNB, ob die Systembetreiber die regulatorischen Anforderungen einhalten. Die Überprüfung dieser Beurteilungen erfolgt mindestens einmal pro Jahr sowie bei wesentlichen Entwicklungen oder Änderungen.

Kommt die SNB zum Schluss, dass ein Systembetreiber eine oder mehrere regulatorische Anforderungen nicht vollständig erfüllt, hat sie verschiedene Möglichkeiten, damit der gesetzmässige Zustand (wieder) hergestellt wird. In der Praxis verfasst die SNB hierfür in der Regel eine Stellungnahme, welche die identifizierten Schwachstellen erläutert und den Systembetreiber auffordert, angemessene Massnahmen zu deren Beseitigung zu ergreifen. Daneben existieren die bereits erwähnten verwaltungsrechtlichen Instrumente der Empfehlung und der Verfügung, deren Einsatz bisher allerdings nicht notwendig war.

Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Die SNB arbeitet eng mit anderen Behörden zusammen, insbesondere mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA). Die gegenseitige Abstimmung zwischen FINMA und SNB ist vor allem bei den Betreibern des Wertschriftenabwicklungssystems SECOM und der zentralen Gegenpartei x-clear notwendig, da diese über eine Bankenlizenz verfügen und damit der Institutsaufsicht durch die FINMA unterstehen. Im Falle von x-clear, die im Vereinigten Königreich als Recognised Overseas Clearing House anerkannt ist, kooperiert die SNB zudem mit der britischen Financial Services Authority (FSA).

Bei der Überwachung von CLS und LCH, die beide von der Einhaltung der Mindestanforderungen befreit wurden, kooperiert die SNB mit den jeweiligen lokalen Behörden. Im Falle von CLS ist die SNB in ein kooperatives Überwachungsarrangement eingebunden, das durch das amerikanische Federal Reserve System geleitet wird und dem sämtliche Notenbanken jener 17 Währungen angehören, die über CLS abgewickelt werden können. Im Falle von LCH kooperiert die SNB mit der FSA.

⁴ vgl. Schweizerische Nationalbank. 2008. 100. Geschäftsbericht. S. 50-53.

Berichterstattung

Im Rechenschaftsbericht an die Bundesversammlung orientiert die SNB die Öffentlichkeit regelmässig über die Schwerpunkte ihrer Überwachungstätigkeiten und die wichtigsten dabei gewonnen Erkenntnisse.⁴ Die Berichterstattung enthält eine allgemeine Beurteilung über die Einhaltung der regulatorischen Anforderungen durch die Systembetreiber. Hingegen veröffentlicht die SNB weder vertrauliche Informationen, die sie im Zuge ihrer Überwachungstätigkeiten erhalten hat, noch detaillierte Beurteilungen der einzelnen Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme, die auf vertraulichen Informationen basieren. Die Gewährleistung, sensitive Informationen nicht offen zu legen, ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass SNB und Systembetreiber einen offenen Dialog führen können, der von gegenseitigem Vertrauen geprägt ist.

Herausgeberin

Schweizerische Nationalbank
Überwachung
CH-3003 Bern
Tel. +41 31 327 02 11

Herausgegeben

Mai 2009

Auskunft

oversight@snb.ch