

Zahlungsverkehr 2015: Die Perspektive der Bundesbank

Von Jochen Metzger



Bild: © beelze / PIXELIO

Die Verwirklichung von Sepa ist für Jochen Metzger eine der zentralen Aufgaben der Bundesbank für den Zahlungsverkehr in den kommenden Jahren, wobei die Bundesbank nicht zuletzt eine Katalysatorfunktion einnimmt. Im Massenzahlungsverkehr hält Metzger ein eigenes Leistungsangebot der Zentralbank für unerlässlich, und sei es nur, um im Krisenfall als infrastrukturelles „Auffangnetz“ zur Verfügung zu stehen. Die Funktion der Zahlungsverkehrsaufsicht wird nach Einschätzung des Autors immer vielfältiger. Eine rechtliche Präzisierung hält er deshalb für geboten. Red.

Der Zahlungsverkehr unterlag in den letzten Jahrzehnten, insbesondere seit Einführung des Euro, einem deutlichen Wandel, der durch vielfältige externe Einflussfaktoren bestimmt war. Dazu zählen vor allem technische Entwicklungen, veränderte rechtliche Rahmenbedingungen, die europäische Integration und neue Kundenanforderungen. Davon bleibt auch die Bundesbank nicht verschont. Wie bei anderen Akteuren gilt es, das eigene Handeln und Rollenverständnis permanent kritisch zu bewerten und konkrete Aufgabenschwerpunkte neu zu definieren. Welche Herausforderungen ergeben sich vor diesem Hintergrund für die Rolle der Bundesbank im Zahlungsverkehr?

Wesentlicher Beweggrund für die vielgestaltige Mitwirkung der Bundesbank im unbaren Zahlungsverkehr ist die Erkenntnis, dass diesem in modernen Volkswirtschaften eine hohe Bedeutung zukommt. So werden in Deutschland rund 93 Millionen Zahlungsverkehrskonten unterhalten, über die jährlich rund 16 Milliarden Kontoverfügungen im Gegenwert von fast 74 Billionen Euro mittels Überweisung, Lastschrift, Karte oder Scheck getätigt werden.

Die Bundesbank im Zahlungsverkehr: drei Aufgabenbereiche

Die Aktivität der Bundesbank im unbaren Zahlungsverkehr gliedert sich im Wesentlichen in die Säulen Politik, eigener Systembetrieb und Überwachung.

■ Im Rahmen der Zahlungsverkehrspolitik gestaltet die Bundesbank die Entwicklungslinien im unbaren Zahlungsverkehr. Dabei verfolgt sie einen kooperativen Ansatz. Sie versucht, die Interessen und Entscheidungen der am unbaren Zahlungs-

verkehr Beteiligten zu koordinieren und – wenn notwendig – zielorientiert zu beeinflussen.

■ Die zweite Säule stellt der Betrieb eigener Systeme dar. Dabei ist die Rolle im Individual- oder Großzahlungsverkehr wegen des engen Zusammenhangs zur Geldpolitik und Finanzstabilität stärker ausgeprägt als im Massenzahlungsverkehr. Im Interbanken-Massenzahlungsverkehr ergänzt die Bundesbank dagegen privatwirtschaftliche Aktivität bedarfsgerecht. Dieses ist vor allem für kleinere Institute relevant, die über kein eigenes Gironetz verfügen und eine wettbewerbsneutrale Abwicklungsmöglichkeit suchen. Die Gewährleistung eines offenen und neutralen Zugangs ist aber auch für den Individualzahlungsverkehr relevant. Weiter kann ein eigenes Angebot auch Marktineffizienzen korrigieren und externe Effekte internalisieren und zum Beispiel eine sichere Abwicklung oder eine ausgeprägte Notfallvorsorge für Katastrophenfälle garantieren.

■ Die Überwachungsfunktion (Oversight) als dritte Säule hat seit Beginn der neunziger Jahre deutlich an Kontur gewonnen. Zunächst standen Sicherheit und Effizienz von systemisch relevanten Zahlungsverkehrssystemen im Mittelpunkt des Interesses. Der Fokus der Überwachung hat sich inzwischen erweitert und umfasst nun unter anderem auch Massenzahlungssysteme, Zahlungsinstrumente und wichtige

Zum Autor

Jochen Metzger ist Zentralbereichsleiter Zahlungsverkehr und Abwicklungssysteme der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main.

technische Dienstleister, wie zum Beispiel Swift.

Sepa wird Realität

Eine zentrale Herausforderung für die Bundesbank in den nächsten Jahren liegt in der Verwirklichung des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums. Mit Sepa entsteht ein gemeinsamer Markt in Europa, in dem nationale und grenzüberschreitende Euro-Zahlungen gleichermaßen einfach, kostengünstig und sicher abgewickelt werden. Sepa führt zu mehr Wettbewerb im europäischen Zahlungsverkehr, ermöglicht eine rationellere Abwicklung durch die Nutzung europaweiter Standards und schafft die Voraussetzung für weitere Innovationen im Zahlungsprozess. Beispiele sind unter anderem die Abwicklung von Zahlungen über das Internet (Online-Payments), die Nutzung von Mobiltelefonen für Zahlungsverkehrszwecke (Mobile Payments) oder – gerade für kleinere und mittelgroße Unternehmen – der elektronische Rechnungsversand (e-billing).

Nachdem die seit Januar 2008 verfügbare Sepa-Überweisung zunächst nur eine sehr geringe Marktdurchdringung aufwies, hat sich die Nutzung in den letzten Monaten belebt. Derzeit werden bereits mehr als sechs Prozent aller Überweisungen in Europa im Sepa-Format abgewickelt. Dazu hat vor allem der Umstieg von öffentlichen Verwaltungen in einigen Ländern beigetragen.

2012 als verbindliches Enddatum nicht realistisch

Gleichzeitig ist angesichts der nach wie vor verhaltenen Dynamik die Erkenntnis gewachsen, dass nur ein verbindliches Enddatum für die Altverfahren den Erfolg von Sepa sicherstellen kann. Denn die makroökonomischen Vorteile von Sepa stellen sich nur dann ein, wenn möglichst alle Beteiligten die neuen Verfahren nutzen. Für die Anbieter und Nutzer ist Sepa

aber zunächst zum Teil mit beträchtlichem Umstellungsaufwand verbunden. Wie in allen großen europäischen Integrationsprojekten kann deshalb nur ein verbindliches Enddatum die notwendige Handlungs- und Investitionssicherheit schaffen. Zugleich würde der aufwendige Parallelbetrieb von neuen und alten Zahlungsverfahren zeitlich befristet.

In einer öffentlichen Konsultation der EU-Kommission hat sich eine große Mehrheit der Marktteilnehmer zugunsten eines Enddatums für die Altverfahren ausgesprochen. Entsprechend arbeitet die EU-Kommission derzeit konkret an der Fragestellung, ob und in welcher Form ein solches Enddatum regulatorisch festgesetzt werden kann – wenngleich die Forderung des EU-Parlamentes, die heutigen Zahlungsverfahren bis Ende 2012 abzuschaffen, wohl nicht realistisch ist.

Bundesbank als Katalysator gefordert

Im Jahre 2015 jedenfalls dürfte der Umstieg auf die Sepa-Verfahren abgeschlossen sein. Und da der Markt eine einheitliche Festlegung auf europäischer Ebene befürwortet, sollten nationale Ausnahmeregelungen – zum Beispiel in Form deutlich längerer Übergangszeiten für das deutsche Lastschriftverfahren – möglichst vermieden werden. Sie wären ökonomisch betrachtet auch wenig zielführend.

Die Bundesbank ist deshalb in den nächsten Jahren vor allem in ihrer Katalysatorfunktion gefordert. Dabei erschöpft sich ihre Aufgabe nicht in einer breit angelegten Aufklärungs- und Informationsarbeit. Vielmehr wirkt die Bundesbank an den Migrationsplanungen des deutschen Kreditgewerbes mit und sucht aktiv den Dialog mit den Endnutzern. Damit soll ein angemessener Interessenausgleich aller Beteiligten im Migrationsprozess und ein gemeinsames Vorgehen von Angebots- und Nachfrageseite gewährleistet werden. Zudem ist sie das Bindeglied zwischen den

politischen Diskussionen im Eurosystem sowie im neu geschaffenen Sepa-Council und den Abstimmungsprozessen auf nationaler Ebene.

Operative Mitwirkung im Massenzahlungsverkehr?

Während die Katalysatorrolle der Bundesbank im Zahlungsverkehr weitgehend unumstritten ist, stößt ihre operative Mitwirkung im Massenzahlungsverkehr zum Teil auf Bedenken. Der Markt funktioniert mittlerweile auch ohne öffentliche Intervention; im Ergebnis hätten sich zahlreiche europäische Zentralbanken aus dem Massenzahlungsverkehr zurückgezogen. Übersehen wird aber dabei, dass laut einer Weltbank-Studie global rund 40 Prozent aller Clearinghäuser im Zahlungsverkehr von Zentralbanken betrieben werden. In den USA ist die Federal Reserve Bank mit Abstand sogar der bedeutendste Anbieter im Interbankenclearing.

Die Bundesbank hat in den letzten Jahren auf die veränderten Umfeldbedingungen marktkonform reagiert. Beispielsweise hat sie zum Beispiel die Kontoführung und Zahlungsabwicklung für Wirtschaftsunternehmen eingestellt; seitdem konzentriert sie sich auf das Interbankenclearing und die Abwicklung des Zahlungsverkehrs für öffentliche Stellen. Auch ist das Volumen der über ihre Systeme abgewickelten Zahlungen in den vergangenen Jahren mit rund 2,5 Milliarden Transaktionen weitgehend unverändert geblieben. Dadurch ist der Marktanteil der Bundesbank in den letzten zwei Dekaden von rund einem Drittel auf nunmehr stabile 15 Prozent zurückgegangen.

Nur ein eigenes Leistungsangebot sichert Reaktionsfähigkeit im Krisenfall

Aus Sicht der Bundesbank sprechen folgende Argumente für ein weiterhin aktives Engagement im Massenzahlungsverkehr:

1. Mit einem eigenen Leistungsangebot kann sie politische Entwicklungen direkter beeinflussen als in ihrer Rolle als Katalysator. Beispielsweise hat die Bundesbank von Beginn an die Abwicklung von Sepa-Zahlungen in ihrem „Sepa-Clearer“ angeboten. Auch hat sie in den vergangenen Jahren zum Beispiel durch ein zusätzliches Verarbeitungsfenster im EMZ (Elektronischer Massenzahlungsverkehr) einen Beitrag zur Verkürzung der Laufzeiten im Interbankenzahlungsverkehr erbracht.

Seit November 2003 ist der EMZ an das von der Euro Banking Association (EBA) betriebene Step-2-Verfahren angebunden. Damit wird insbesondere kleineren und mittelgroßen Kreditinstituten ein neutraler Zugang – wie im Inland – zum europäischen Interbankenclearing geboten. Ähnliche Beweggründe haben auch zahlreiche andere Notenbanken in Europa (zum Beispiel Italien, Spanien, Niederlande) dazu veranlasst, die Funktion einer „Brücke“ zwischen dem jeweiligen nationalen Clearingsystem und Step-2 zu übernehmen.

2. Gleichzeitig fördert die Bundesbank die Interoperabilität zwischen den verschiedenen Abwicklungsinfrastrukturen in Europa als Basis für mehr Wettbewerb. Die Bundesbank unterhält zum Zahlungsaustausch zum Beispiel bilaterale Clearingverbindungen mit dem Step.AT-System der Österreichischen Nationalbank und zum spanischen Clearinghaus Iberpay.

3. Nur ein eigenes Leistungsangebot sichert der Bundesbank bei Bedarf die Reaktionsfähigkeit im Krisenfall. Im Extremfall bietet die Bundesbank als insolvenzfester Anbieter ein infrastrukturelles „Auffangnetz“, das zum Beispiel bei temporären Vertrauensverlusten eine stabilisierende Wirkung entfalten kann.

Die Bundesbank wird ihr Leistungsangebot im Massenzahlungsverkehr solange aufrechterhalten und weiterentwickeln, wie die Leistung von der Kreditwirtschaft unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgebotes nachgefragt wird. Ordnungspoli-

tisch unerwünschte Verdrängungseffekte werden durch das Prinzip der Kostendeckung ausgeschlossen. In Abhängigkeit von der politischen Entwicklung sollte der Betrieb des EMZ bis 2015 zugunsten des Sepa-Clearers eingestellt worden sein. Bis dahin wird sich auch eine Lösung für den deutschen Scheckverkehr gefunden haben, der derzeit image-basiert abgewickelt und über den EMZ verrechnet wird.

Marktstellung von Target-2 im Individualzahlungsverkehr sichern

Der Individualzahlungsverkehr ist aufgrund seiner Bedeutung für die Umsetzung der Geldpolitik sowie für die Finanzstabilität das Kerngeschäftsfeld der Bundesbank im unbaren Zahlungsverkehr. Derzeit werden arbeitstäglich rund 350 000 Überweisungen im Gegenwert von fast 2,2 Billionen Euro über das Target-2-System der Eurosystem-Zentralbanken abgewickelt. 71 Abwicklungssysteme nutzen Target-2 für ihren Geldausgleich in sicherem und hochliquidem Zentralbankgeld. In der Finanzkrise hat sich Target-2 aufgrund sei-

ner risikoarmen Abwicklung und hohen Betriebsstabilität bewährt. Gerade für die Bundesbank hat Target-2 eine wesentliche Bedeutung. Zum einen ist die Bundesbank und die über sie angeschlossenen Institute mit einem Anteil von etwa 50 Prozent – auf Stückzahlen gerechnet – der größte Nutzer von Target-2. Zum anderen hat die Bundesbank zusammen mit der Banca d'Italia und der Banque de France Target-2 im Auftrag des Eurosystems konzipiert und entwickelt; zudem betreiben die drei Zentralbanken die Gemeinschaftsplattform seit November 2007. Aber auch Target-2 muss sich dem dynamischen Marktumfeld stellen und entsprechende Anpassungsstrategien entwickeln:

- In wenigen Jahren wird das europäische Wertpapier-Settlement – und zwar sowohl die Wertpapier- als auch die Geldseite in Zentralbankgeld – in Target-2-Securities (T2S) integriert sein. T2S ergänzt damit T2. Aus Synergiegründen werden beide Dienste auf der selben Plattform, aber – nicht zuletzt aus Gründen der Ausfallsicherheit – als unabhängige Anwendungen betrieben. Für die Banken muss insbesondere das Management der dann in T2 und T2S gehaltenen Liquidität reibungslos möglich sein.

- Der Kern von T2 – die Abwicklung von finanziellen Transaktionen in Zentralbankgeld – muss trotz oder gerade wegen der fortschreitenden Globalisierung weiter gestärkt werden. Die Diskussionen um eine verbesserte Widerstandsfähigkeit des OTC-Derivatebereichs, unter anderem durch die verstärkte Nutzung sogenannter „Zentraler Gegenparteien“, bieten hier gewisse Ansatzpunkte.

- Der Betrieb von hochsicheren Individualzahlungssystemen ist immer mit enormen Fixkosten verbunden. Es ist deshalb auch im Interesse der europäischen Kreditwirtschaft, wenn die Stückkosten durch entsprechende Größeneffekte niedrig gehalten werden können. Deshalb muss T2 auch künftig, trotz allgemein verkürzter Laufzeiten, das bevorzugte Sys-

tem für besonders eilbedürftige Zahlungen bleiben.

■ Darüber hinaus sind bis 2015 technische Weiterentwicklungen zu berücksichtigen. Dazu gehört unter anderem die Implementierung des neuen globalen ISO 20022-Standards (XML), der auch die Basis für Sepa-Zahlungen bildet.

Die Bundesbank wird die Weiterentwicklung von T2 im Interesse ihrer Kunden, des Finanzplatzes und eines stabilen Finanzsystems maßgeblich mit prägen.

Intensivere Überwachung: mehr Effizienz und Sicherheit

Auch die Überwachungsfunktion der Bundesbank zielt auf Sicherheit und Effizienz im Zahlungsverkehr ab. Die Überwachungstätigkeit folgt einem Kreislauf, der sich durch Beobachtung (von relevanten Entwicklungen), Bewertung (insbesondere von Systemen) und Verbesserung (bei erkannten Defiziten) beschreiben lässt. Die Sicherheit im Zahlungsverkehr umfasst dabei vor allem die Gewährleistung der Stabilität von Zahlungsverkehrssystemen durch Risikoabbau und Ausschaltung von Systemrisiken. Dieses schließt die Sicherheit von Zahlungsverkehrsinstrumenten mit ein, da etwaige Störungen dort auch weitreichende Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft haben können. Dem Effizienzgedanken wird bei der Überwachung zum Beispiel durch die Bewertungskriterien „Kostengünstigkeit“ und „Schnelligkeit“ Rechnung getragen. Die Überwa-

chungstätigkeit schließt aus Gründen der Gleichbehandlung auch die eigenen Systeme der Zentralbanken mit ein.

Das Rückgrat für die Überwachung des Zahlungsverkehrs bilden die zehn „Grundprinzipien für Zahlungsverkehrssysteme, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam sind“. Diese wurden von den Gouverneuren der G-10-Zentralbanken im Januar 2001 gebilligt. Die Bundesbank wirkt auf globaler Ebene bei der Entwicklung dieser Leitlinien und Prinzipien mit. Die Regeln haben allerdings keinen Gesetzescharakter, sondern sind lediglich als „Soft Law“ zu qualifizieren. Faktisch entfalten sie dennoch dadurch Wirkung, dass sich die zuständigen Behörden wie IWF, Weltbank oder Zentralbanken an diesen Leitlinien orientieren.

Als integraler Bestandteil des ESZB ist die Bundesbank an die Beschlüsse des EZB-Rates zur Überwachungstätigkeit gebunden. Unter anderem hat der EZB-Rat weitere Standards zur Überwachung von Massenzahlungssystemen oder Zahlungsinstrumenten verabschiedet. Zudem hat er die Zuständigkeiten für die Überwachung im Eurosystem geregelt. Demnach ist die Bundesbank federführend für Systeme mit nationaler Verankerung in Deutschland verantwortlich. Eurosystemweite Infrastrukturen ohne klare regionale Verankerung – wie Target-2 und das Euro-1-System der EBA – werden gemeinschaftlich überwacht. Zudem ist die Bundesbank an der kooperativen Überwachung von Swift und CLS im G-10-Kontext beteiligt. Ferner hat sie großes Interesse am reibungslosen Funktionieren von Wertpapierabwicklungssystemen und Zentralen Gegenparteien. Auch sie stellen wichtige Komponenten des Finanzsystems dar.

Zahlungsverkehrsüberwachung rechtlich präzisieren

Die Aufgaben der Zahlungsverkehrsüberwachung werden in den kommenden Jahren wichtiger und vielfältiger.

■ So werden zum Beispiel als Ergebnis der Finanzkrise die relevanten Überwachungsstandards umfassend überarbeitet; dabei soll auch der zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeiten von Infrastrukturen und Teilnehmern im Zahlungsverkehr Rechnung getragen werden.

■ Strukturell werden sich die Zahlungsströme noch stärker als bisher in bestimmten Knotenpunkten konzentrieren, da die Zahlungsabwicklung stark von Losgrößen getrieben ist.

■ Die Bedeutung von elektronischen Zahlungen für die Volkswirtschaft wird weiter zunehmen. Damit rücken auch technologische Risiken, die sich negativ auf die Verfahrens- und Abwicklungssicherheit auswirken können, stärker in den Fokus.

Dieses lässt es, entsprechend der Entwicklung in anderen Ländern, angezeigt erscheinen, die Überwachungstätigkeit im Gesetz über die Deutsche Bundesbank rechtlich zu präzisieren.

Die Bundesbank – das „Delta“ im Zahlungsverkehr

Die Tätigkeit der Bundesbank im Zahlungsverkehr ist nicht mit einem normalen Marktakteur zu vergleichen. Die Bundesbank ist ausschließlich dem öffentlichen Interesse, das heißt, den Zielen Sicherheit und Effizienz verpflichtet und verfolgt keine Gewinnerzielungsabsicht. Wie die drei Ecken des griechischen Deltas hat sie drei Rollen im Zahlungsverkehr. Dabei besteht das Tätigkeitsspektrum nicht nur aus dem eigenen Angebot von Zahlungsdiensten, sondern umfasst auch ihre Katalysator- und Überwacherrolle. Diese Facetten sind nicht als „Entweder-/Oder“ zu verstehen, sondern ergänzen sich vielmehr. Aus heutiger Sicht deutet alles darauf hin, dass die drei Kernfunktionen auch im Jahr 2015 noch das „Delta“ der Bundesbank im Zahlungsverkehr formen werden. ■

Für Ihren Terminkalender –
bitte vormerken:

Bankkarten-Forum

am 16. September 2010
in der DZ Bank AG,
Frankfurt am Main

Fritz Knapp Verlag
cards Karten cartes