



STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK
vom 1. Juni 2023
zur Aufsicht über die Systemsicherheit von Zahlungssystemen
(CON/2023/14)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 26. April 2023 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) von der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) um Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung der OeNB zur Systemsicherheit von Zahlungssystemen (nachfolgend der „Verordnungsentwurf“) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie auf Artikel 2 Absatz 1 dritter, fünfter und sechster Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates¹, da sich der Verordnungsentwurf auf die OeNB, auf Zahlungs- und Verrechnungssysteme sowie auf Bestimmungen zu Finanzinstituten bezieht, welche die Stabilität von Finanzinstituten und -märkten wesentlich beeinflussen. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Ziel des Verordnungsentwurfs

- 1.1 Gemäß dem Bundesgesetz über die Oesterreichische Nationalbank (nachfolgend das „Bundesgesetz über die OeNB“) stellt die Aufsicht über die Zahlungssysteme eine der grundlegenden Aufgaben der OeNB dar. Die Aufsicht umfasst die Prüfung der Systemsicherheit von Zahlungssystemen und erstreckt sich auf 1) Betreiber von dem österreichischen Recht unterliegenden Zahlungssystemen und 2) in Österreich niedergelassene Teilnehmer an Zahlungssystemen (nachfolgend die „Verpflichteten“).²
- 1.2 Das Bundesgesetz über die OeNB verleiht der OeNB weitgehende Aufsichtsbefugnisse und die OeNB kann von den Verpflichteten verlangen, Informationen und Unterlagen zu Maßnahmen und Vorkehrungen vorzulegen, die sie zur Gewährleistung der Systemsicherheit und für die sichere Teilnahme an einem Zahlungssystem ergriffen bzw. getroffen haben. Die OeNB ist darüber hinaus berechtigt, Überprüfungen vor Ort in den Räumlichkeiten von Verpflichteten durchführen zu lassen und kann diese auffordern, festgestellte Mängel binnen angemessener Frist zu beheben. Kommen Verpflichtete ihren Pflichten nach dem Bundesgesetz über die OeNB oder dem Verordnungsentwurf nicht oder nicht vollständig nach, so kann die OeNB den Betrieb eines oder die Teilnahme an einem Zahlungssystem untersagen. Schließlich ist die OeNB berechtigt, den Inhalt der von ihr verhängten

¹ Entscheidung 98/415/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen für Rechtsvorschriften (ABl. L 189 vom 3.7.1998, S. 42).

² Siehe § 44 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die OeNB.

Aufsichtsmaßnahmen im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung“ oder in einem sonstigen bundesweit verbreiteten Bekanntmachungsblatt zu veröffentlichen.

- 1.3 Gemäß dem Bundesgesetz über die OeNB ist die OeNB berechtigt, durch Verordnung den Inhalt von Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und des Basler Komitees für Zahlungs- und Settlementssysteme (jetzt der Ausschuss für Zahlungsverkehr und Marktinfrastrukturen), die internationale Prinzipien für die Systemsicherheit von Zahlungssystemen darstellen, im Aufsichtsbereich als verbindlich festzulegen.³ Der Verordnungsentwurf hat die erste von der OeNB in diesem Kompetenzbereich entworfene Verordnung zum Gegenstand und hat zum Ziel, die vom Ausschuss für Zahlungsverkehr und Marktinfrastrukturen (Committee on Payment and Market Infrastructures – CPMI) und des Technischen Ausschusses der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions – IOSCO)⁴ veröffentlichten Grundsätze für Finanzmarktinfrastrukturen (nachfolgend die „CPMI-IOSCO-Grundsätze“) umzusetzen.
- 1.4 Die OeNB hat bei ihrer Aufsichtstätigkeit festgestellt, dass den Betreibern und Teilnehmern von Zahlungssystemen bisweilen die jeweiligen Anforderungen zur Gewährleistung der Systemsicherheit von Zahlungssystemen nicht vollständig bewusst sind. Daher soll durch den Verordnungsentwurf die Transparenz dieser Anforderungen vor allem für die Verpflichteten erhöht werden.
- 1.5 Vor diesem Hintergrund legt der Verordnungsentwurf die Anforderungen an die Verpflichteten fest, anhand derer die OeNB die Systemsicherheit von Zahlungssystemen überprüft. Die OeNB kann bei der Ausübung ihrer Aufsicht nach dem Bundesgesetz über die OeNB auch ausdrücklich weitere Anforderungen festlegen. Der Verordnungsentwurf sieht aber auch vor, dass die Überprüfungen durch die OeNB sich nach der Größe und Systemrelevanz der Verpflichteten sowie nach der Art, dem Umfang und der Komplexität ihrer Geschäfte richten sollten⁵. Somit müssen, abhängig von der Ausgestaltung des Zahlungssystems, nicht sämtliche Bestimmungen der Verordnung anwendbar sein.
- 1.6 Nach dem Verordnungsentwurf sind die die Betreiber eines Zahlungssystems verpflichtet, der OeNB sowohl die Aufnahme als auch die Einstellung des Betriebes, die Teilnehmer an ihrem Zahlungssystem sowie diesbezügliche Änderungen binnen zwei Wochen zu melden.⁶ Betreiber eines Zahlungssystems sind auch verpflichtet, der OeNB schwere Sicherheits- und Betriebsvorfälle mittels eines standardisierten Templates elektronisch zu melden.⁷
- 1.7 *Rechtsrahmen und organisatorische Anforderungen*
- Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass ein Zahlungssystem über eine solide, klare, transparente und durchsetzbare Rechtsgrundlage für alle wesentlichen Aspekte seiner Tätigkeit zu verfügen hat.⁸

3 Siehe § 44a Absatz 3 des Bundesgesetzes über die OeNB.

4 Verfügbar auf der Website der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich unter www.bis.org.

5 Siehe § 3 des Verordnungsentwurfs.

6 Siehe § 4 Absatz 1 des Verordnungsentwurfs.

7 Siehe Anhang 1 des Verordnungsentwurfs.

8 Siehe § 5 des Verordnungsentwurfs.

Darüber hinaus sind die Leitungsstrukturen eines Zahlungssystems klar und transparent zu regeln, um die Sicherheit und Effizienz des Zahlungssystems zu fördern.⁹

1.8 *Risikomanagement*

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass ein Zahlungssystem ein solides Risikomanagementsystem zur Steuerung von Rechts-, Kredit- und Liquiditätsrisiken sowie von operationellen und sonstigen Risiken einzurichten hat.¹⁰ Nähere Ausführungen zum Risikomanagement sind in den genannten Risikokategorien enthalten. Insbesondere hat ein Zahlungssystem für die wirksame Messung, Überwachung und Steuerung seiner Kreditrisikopositionen gegenüber den Teilnehmern bzw. jener Kreditrisikopositionen, die sich aus den Zahlungs-, Clearing- und Abwicklungsprozessen des Zahlungssystems ergeben, zu sorgen.¹¹ Ein Zahlungssystem hat ferner zur Besicherung der eigenen Kreditrisikopositionen bzw. der Kreditrisikopositionen von Teilnehmern Sicherheiten mit geringen Kredit-, Liquiditäts- und Marktrisiken zu verlangen.¹² Für die wirksame Messung, Überwachung und Steuerung seines Liquiditätsrisikos hat ein Zahlungssystem über ausreichend liquide Mittel in allen für das Zahlungssystem relevanten Währungen zu verfügen, um etwaige Zahlungsverpflichtungen taggleich bzw. spätestens an einem der Folgetage erfüllen zu können.¹³ Es hat auch für die Erkennung, Überwachung und Steuerung von allgemeinen Geschäftsrisiken zu sorgen und über ausreichend liquides Nettovermögen zu verfügen, sodass es im Verlustfall die Geschäfte und Dienstleistungen fortführen kann.¹⁴ Ein Zahlungssystem hat darüber hinaus sowohl interne als auch externe Faktoren zu identifizieren, von denen plausible operationelle Risiken ausgehen, und deren Auswirkungen durch angemessene Systeme, Grundsätze, Verfahren und Kontrollen zu begrenzen.¹⁵ Schließlich hat ein mit einem oder mehreren anderen Zahlungssystemen verbundenes Zahlungssystem die damit verbundenen Risiken zu identifizieren, zu überwachen und zu steuern.¹⁶

1.9 *Abwicklung*

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass ein Zahlungssystem für eine klare und unwiderrufliche Abwicklung, spätestens bis zum Ende des Valutatages zu sorgen hat. Wo erforderlich bzw. zweckmäßig, hat das Zahlungssystem die unwiderrufliche Abwicklung taggleich bzw. in Echtzeit anzubieten.¹⁷ Zudem hat der Barausgleich vonseiten eines Zahlungssystems je nach Verfügbarkeit und Praktikabilität über Zentralbankkonten zu erfolgen.¹⁸ Ferner hat ein Zahlungssystem bei der Abwicklung von Transaktionen, aus denen Mehrfachverpflichtungen erwachsen (zum Beispiel Wertpapier- oder Devisengeschäfte), das Erfüllungsrisiko zu eliminieren, indem es die endgültige Abwicklung einer Verpflichtung von der endgültigen Abwicklung der anderen Verpflichtung abhängig macht.¹⁹

9 Siehe § 6 des Verordnungsentwurfs.
 10 Siehe § 7 des Verordnungsentwurfs.
 11 Siehe § 8 des Verordnungsentwurfs.
 12 Siehe § 9 des Verordnungsentwurfs.
 13 Siehe § 10 des Verordnungsentwurfs.
 14 Siehe § 15 des Verordnungsentwurfs.
 15 Siehe § 17 des Verordnungsentwurfs.
 16 Siehe § 20 des Verordnungsentwurfs.
 17 Siehe § 11 des Verordnungsentwurfs.
 18 Siehe § 12 des Verordnungsentwurfs.
 19 Siehe § 13 des Verordnungsentwurfs.

1.10 *Regelungen bei Teilnehmerausfällen*

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass ein Zahlungssystem wirksame und klar definierte Regelungen und Verfahren für den Umgang mit dem Ausfall eines Teilnehmers zu etablieren hat. Dies soll es dem Zahlungssystem ermöglichen, dass es Verluste und Liquiditätsengpässe rechtzeitig begrenzen und seinen Verpflichtungen weiterhin nachkommen kann.²⁰

1.11 *Anlagepolitik*

Gegenwärtig besteht keine ausdrückliche verbindliche Verpflichtung eines Zahlungssystems, eine Anlagepolitik vorzusehen. Aus diesem Grund sieht der Verordnungsentwurf vor, dass ein Zahlungssystem seine eigenen Vermögenswerte sowie die Vermögenswerte seiner Teilnehmer zu schützen und das Risiko eines Verlustes bzw. eines verzögerten Zugangs zu diesen Vermögenswerten zu minimieren hat. Der Verordnungsentwurf sieht ferner vor, dass ein Zahlungssystem seine Finanzmittel in Instrumenten mit minimalen Kredit-, Markt- und Liquiditätsrisiken anzulegen hat.²¹

1.12 *Teilnahmebedingungen*

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass ein Zahlungssystem über objektive, risikobasierte und öffentlich zugängliche Teilnahmebedingungen zu verfügen hat, die einen fairen und offenen Zugang ermöglichen.²² Darüber hinaus hat ein Zahlungssystem seine mit einer indirekten oder abgestuften Teilnahmestruktur verbundenen wesentlichen Risiken zu erkennen, zu überwachen und zu steuern.²³ In Bezug auf die Teilnehmer eines Zahlungssystems sieht der Verordnungsentwurf vor, dass ein Zahlungssystem die Anforderungen seiner Teilnehmer und der Märkte, die es bedient, effizient und effektiv zu erfüllen hat.²⁴

1.13 *Kommunikationsverfahren und Prozesse*

Schließlich sieht der Verordnungsentwurf vor, dass ein Zahlungssystem einschlägige international anerkannte Kommunikationsverfahren und -standards zu verwenden bzw. deren Verwendung zu ermöglichen hat, um die Effizienz der Zahlungen, des Clearings, der Abwicklung und der Aufzeichnung zu verbessern.²⁵ Ein Zahlungssystem hat ferner über klare und umfassende Regelungen zu verfügen. Durch diese sollen ausreichend Informationen zur Verfügung gestellt werden, um Teilnehmern ein genaues Verständnis der Risiken, Gebühren und sonstiger wesentlicher Kosten zu ermöglichen, die ihnen durch die Teilnahme am Zahlungssystem erwachsen. Alle einschlägigen Regelungen und die wichtigsten Verfahren in diesem Zusammenhang sind offenzulegen.²⁶

²⁰ Siehe § 14 des Verordnungsentwurfs.

²¹ Siehe § 16 des Verordnungsentwurfs.

²² Siehe § 18 des Verordnungsentwurfs.

²³ Siehe § 19 des Verordnungsentwurfs.

²⁴ Siehe § 21 des Verordnungsentwurfs.

²⁵ Siehe § 22 des Verordnungsentwurfs.

²⁶ Siehe § 23 des Verordnungsentwurfs.

2. Allgemeine Anmerkungen

- 2.1 Die EZB begrüßt den Verordnungsentwurf, mit dem eine Angleichung an die CPMI-IOSCO-Grundsätze erreicht werden soll. Ferner begrüßt die EZB die Absicht der OeNB, ihre Rolle bei der Überwachung (im Verordnungsentwurf auch „Aufsicht“) der Sicherheit der Zahlungssysteme durch Erhöhung der Transparenz in Bezug auf die verbindlichen Anforderungen für die Verpflichteten zu unterstützen. Der Verordnungsentwurf wird somit die einheitliche und harmonisierte Anwendung der Standards des Eurosystems durch die OeNB bei der Überwachung der Zahlungssysteme in Österreich erleichtern.
- 2.2 Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass der Verordnungsentwurf aufgrund seiner weiten Definition von „Zahlungssystemen“ auch für besonders bedeutsame Massenzahlungssysteme und andere Massenzahlungssysteme in Österreich gilt. Die EZB geht davon aus, dass die OeNB weiterhin den überarbeiteten Überwachungsrahmen des Eurosystems für Massenzahlungsverkehrssysteme²⁷ und die Erwartungen für die Überwachung von Verbindungen zwischen Massenzahlungsverkehrssystemen²⁸, den/die das Eurosystem für nicht systemrelevante, im Euro-Währungsgebiet betriebene Massenzahlungsverkehrssysteme umgesetzt hat, anwendet.
- 2.3 Die EZB stellt fest, dass die CPMI-IOSCO-Grundsätze durch die CPMI-IOSCO-Leitlinien im Hinblick auf die Cyber-Resilienz von Finanzmarktinfrastrukturen²⁹ ergänzt wurden, welche die EZB in ihren Oversight-Erwartungen im Hinblick auf die Cyber-Resilienz von Finanzmarktinfrastrukturen³⁰ umgesetzt hat. Die EZB geht davon aus, dass die OeNB diese Leitlinien bei ihrer Aufsichtstätigkeit im Bereich der Cyberresilienz bereits anwendet, da die Leitlinien Teil der CPMI-IOSCO-Grundsätze sind. Dieses Verständnis wird durch den Wortlaut von § 1 Absatz 3 der Verordnungsentwurfs gestützt, demzufolge die OeNB bei der Ausübung ihrer Aufsicht nach § 44a NBG weitere Anforderungen festlegen kann.
- 2.4 Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass der Verordnungsentwurf ausschließlich Zahlungssysteme betrifft, die österreichischem Recht unterliegen oder die ihren Sitz in Österreich haben und dass er die in der Verordnung (EU) Nr. 795/2014 der Europäischen Zentralbank (nachfolgend die „SIPS-Verordnung“) enthaltenen Vorgaben der EZB und des Eurosystems für die Überwachung von Zahlungssystemen und Zahlungsinstrumenten unberührt lässt.³¹ Das einzige systemrelevante Zahlungsverkehrssystem (systemically important payment systems – SIPS) in Österreich ist die österreichische TARGET-Komponente. Nach dem Verständnis der EZB ist diese Komponente jedoch nicht Gegenstand des Verordnungsentwurfs, da die EZB gemäß der SIPS-Verordnung, die unmittelbar anwendbar ist, für die Überwachung von TARGET verantwortlich ist, worunter auch die österreichische TARGET-

²⁷ „Revised oversight framework for retail payment systems“ des Eurosystems, Februar 2016, abrufbar auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu.

²⁸ „Oversight expectations for links between retail payment systems“ des Eurosystems vom 29. November 2012, abrufbar auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu.

²⁹ Ausschuss für Zahlungsverkehrs- und Abrechnungssysteme (Committee on Payment and Market Infrastructures – CPMI) der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und die Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions – IOSCO), abrufbar auf der Website der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich unter www.bis.org.

³⁰ Cyber resilience oversight expectations for financial market infrastructures (Dezember 2018), abrufbar über die Website der EZB.

³¹ Verordnung (EU) Nr. 795/2014 der Europäischen Zentralbank vom 3. Juli 2014 zu den Anforderungen an die Überwachung systemrelevanter Zahlungsverkehrssysteme (EZB/2014/28) (ABl. L 217 vom 23.7.2014, S. 16).

Komponente fällt. Ferner geht die EZB davon aus, dass in dem Fall, dass künftig ein SIPS in Österreich betrieben wird, dieses aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts, insbesondere wegen des Prinzips des Anwendungsvorrangs, in den Anwendungsbereich der SIPS-Verordnung fallen würde.

Diese Stellungnahme wird auf EUR-Lex veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 1. Juni 2023.

[Unterschrift]

Die Präsidentin der EZB

Christine LAGARDE