

Duemmler, Tobias; Eissrich, Daniel; Kienle, Stephan

Article — Published Version

Die Bundesbank und ihre Rolle im unbaren Zahlungsverkehr

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Duemmler, Tobias; Eissrich, Daniel; Kienle, Stephan (2010) : Die Bundesbank und ihre Rolle im unbaren Zahlungsverkehr, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 90, Iss. 3, pp. 200-203,
<https://doi.org/10.1007/s10273-010-1056-y>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/66327>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Tobias Duemmler, Daniel Eissrich, Stephan Kienle*

Die Bundesbank und ihre Rolle im unbaren Zahlungsverkehr

Die Bundesbank spielt eine bedeutende Rolle im unbaren Zahlungsverkehr in Deutschland und der Eurozone. Sie hat die Aufgabe, einen reibungslosen und insbesondere sicheren Zahlungsverkehr zu gewährleisten. Die Besonderheit des Marktes für Zahlungsverkehrssysteme macht es – den Autoren zufolge – notwendig, dass eine unabhängige Zentralbank als staatlicher Anbieter im Markt auftritt.

Der unbare Zahlungsverkehr ist für den gesamten Wirtschaftskreislauf und insbesondere für den Finanzsektor von großer Bedeutung. Man unterscheidet zwei Bereiche:¹

- Der Massenzahlungsverkehr ist durch eine hohe Anzahl an Transaktionen in meist geringer Höhe gekennzeichnet. Dahinter stehen in erster Linie Überweisungen, Lastschriften und Schecks. Solche Zahlungen sind in der Regel nicht zeitkritisch, so dass eine konsolidierte Verarbeitung (z.B. über Nacht) erfolgen kann, bei der nur noch die anteiligen Beträge verrechnet werden. Durch die Ausgestaltung als Nettozahlungsverkehrssystem sinkt einerseits der Liquiditätsbedarf der Banken, andererseits entstehen System und Kreditrisiken.
- Beim Individualzahlungsverkehr werden große Beträge meist zwischen Kreditinstituten in Echtzeit und einzeln

* Der Artikel spiegelt die persönliche Meinung der Autoren wider. Diese deckt sich nicht notwendigerweise mit derjenigen der Deutschen Bundesbank.

1 Vgl. Deutsche Bundesbank: Der unbare Zahlungsverkehr in Deutschland und die Rolle der Deutschen Bundesbank, in: Monatsbericht 3/2009, S. 5167.

abgewickelt. Dies führt dazu, dass Individualzahlungen in Bruttosystemen abgerechnet werden. Individualzahlungen haben für das Bankensystem eine immense Bedeutung. Die reibungslose Abwicklung erscheint deshalb wichtig für die Stabilität des gesamten Finanzsystems.

Neben hohen technischen Anforderungen an Zahlungsverkehrssysteme (vor allem in Bezug auf deren Sicherheit und Zuverlässigkeit) sind zugleich hohe Anforderungen an die Betreiber zu stellen (etwa im Hinblick auf die Solvenz): Würden diese ausfallen, könnte zugleich das ganze System und die abzuwickelnden Transaktionen davon betroffen sein. Um eine ungefähre Vorstellung über die Größenordnungen zu erhalten, genügt ein Blick auf die umseitige Abbildung.

Die Bundesbank ist im unbaren Zahlungsverkehr ein wichtiger Anbieter. Dies kann mit den Aufgaben der Bundesbank bei der Wahrung der Stabilität des Zahlungsverkehrs begründet werden.² Denn der Ausfall eines privaten Anbieters von Zahlungsverkehrsdienstleistungen kann im schlimmsten Falle zu einer systemischen Krise führen; dies soll durch die Marktteilnahme der Bundesbank verhindert werden.

Ein solches quasistaatliches Engagement in einem Wirtschaftsbereich kann aber auch Kritik hervorrufen: Warum kann der Markt (oder ein aus Marktteilnehmern gebildetes Konsortium) die anstehenden Aufgaben nicht auch alleine lösen? Neben dem klassischen Argument der Systemstabilität, das sicherlich in Anbetracht der Finanzkrise neues Gewicht bekommen hat, sollen im Folgenden weitere Aspekte aufgezeigt werden, die für ein starkes Engagement der Bundesbank sprechen. Hierzu zählt insbesondere das Interesse einer Zentralbank, die im Rahmen ihres geldpoli-

2 Vgl. Deutsche Bundesbank: Neuere Entwicklungen im Individualzahlungsverkehr, in: Monatsbericht, September 2005, S. 45-47. Deutsche Bundesbank: Der Weg zum einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum, in: Monatsbericht, Dezember 2005, S. 3738. Deutsche Bundesbank: Der unbare Zahlungsverkehr in Deutschland, a.a.O., S. 6163.

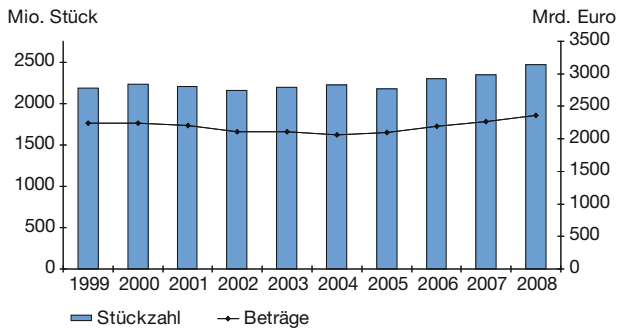
Tobias Duemmler, Dipl.-Volkswirt, arbeitet im Zentralbereich Zahlungsverkehr der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/Main.

Dr. Daniel Eissrich arbeitet im Zentralbereich IT der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/Main.

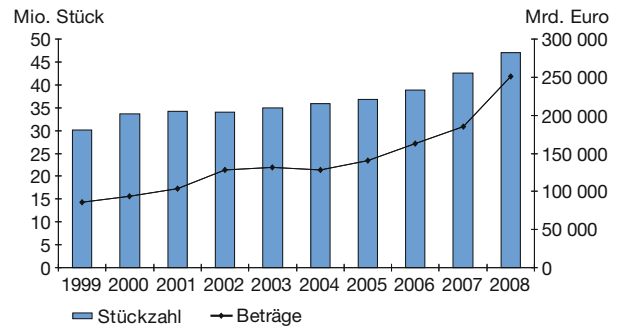
Stephan Kienle, Dipl.-Volkswirt, arbeitet in der Stabstelle Risiko-Controlling in der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/Main.

Zahlungen über ausgewählte Interbankzahlungssysteme in Deutschland

Massenzahlungsverkehr



Großbetragszahlungsverkehr



Quelle: Deutsche Bundesbank: Der unbare Zahlungsverkehr in Deutschland und die Rolle der Deutschen Bundesbank, in: Monatsbericht, 3/2009, S. 61.

tischen Auftrags benötigte Infrastruktur bereitzustellen und weiterzuentwickeln.

Das Engagement der Deutschen Bundesbank im unbaren Zahlungsverkehr

Der Zahlungsverkehr ist für die Deutsche Bundesbank eine Kernaufgabe. Um Risiken zu begrenzen, überwacht die Bundesbank entsprechende Systeme, Verfahren und Instrumente anderer Anbieter.³ Daneben gestaltet sie die Zahlungsverkehrspolitik aktiv mit und betreibt eigene Zahlungsverkehrssysteme für den Individualzahlungsverkehr und den Massenzahlungsverkehr. Sie handelt hierbei wettbewerbsneutral.

Besondere Bedeutung hat das TARGET2 System im Euroraum.⁴ TARGET2 (Trans-European Automated Realtime Gross settlement Express Transfer) ist ein seit 2007 vom Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) betriebenes Zahlungsverkehrssystem. Es basiert auf dem Konzept eines Bruttosystems (Ausführung nur bei entsprechender Deckung durch Guthaben). Mittels TARGET2 können Euro-Guthaben, die bei einer Zentralbank unterhalten werden, innerhalb Europas sehr schnell übertragen werden. Über TARGET2 werden geldpolitische Operationen des Eurosystems, z.B. die Bereitstellung von Geldern aus den Offenmarktgeschäften, sowie der Geldmarkt (der Handel mit Zentralbankguthaben zwischen Banken) abgewickelt. Teilweise nutzen auch Wertpapierabwicklungssysteme (z.B. Clearstream) dieses System zur Verrechnung. Zudem kann es privaten Bankkunden für die Abwicklung eiliger Trans-

aktionen dienen. 2008 wurden über die deutsche Komponente Transaktionen in Höhe von etwa 250 Billionen Euro verzeichnet. Die systemische Bedeutung ist offensichtlich.

Als weiteres Individualzahlungsverkehrssystem bietet die Bundesbank das Hausbankverfahren (HBV) an. Neben den klassischen inländischen Transaktionen zwischen öffentlichen Kassen, Banken und sonstigen Nichtbanken – wie beispielsweise Werttransportdienstleistern – dient das Hausbankverfahren kleineren Kreditinstituten in Deutschland auch als Zugang zu TARGET2.⁵ Darüber hinaus können weltweit Transaktionen über Korrespondenten in Fremdwährungen und Euro abgewickelt werden.

Der Großteil der Massenzahlungen der Bundesbank wird im Elektronischen Massenzahlungsverkehr (EMZ) abgewickelt. Von Nichtbanken und Banken eingereichte Transaktionen werden untereinander verrechnet. Da der Elektronische Massenzahlungsverkehr an das private STEP2 System angeschlossen ist, können auch grenzüberschreitend Empfänger in Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums erreicht werden. Zusätzlich bietet die Bundesbank beispielsweise auch das System MASSE an, über das in der Regel Rentenzahlungen öffentlicher Kassen sowie Entschädigungszahlungen ins Ausland getätigt werden.

Begründungen für das Engagement der Bundesbank im unbaren Zahlungsverkehr

Das Engagement der Deutschen Bundesbank im Zahlungsverkehr ist an verschiedenen Stellen rechtlich verankert: In Deutschland erhält die Bundesbank in § 3 BBankG den Auftrag, für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland

3 Ähnliches gilt für die europäische Ebene, vgl. Europäische Zentralbank: Oversight Report, 2009.

4 Vgl. Deutsche Bundesbank: TARGET2 – das neue Zahlungsverkehrssystem für Europa, in: Monatsbericht, Oktober 2007.

5 Diese indirekte Teilnahme an TARGET2 soll (voraussichtlich) Ende 2010 eingestellt werden.

und mit dem Ausland zu sorgen. Art. 105 II EGV und Art. 22 der Satzung des EZB ergänzt diesen Sorgeauftrag um die Förderung des reibungslosen Funktionierens des Zahlungsverkehrs.

Eine aktive staatliche Beteiligung am unbaren Zahlungsverkehr kann auch ordnungspolitisch bewertet werden: In einer Marktwirtschaft übernehmen öffentlich-rechtliche Institutionen in der Regel keine Aufgaben, die durch privatwirtschaftliche Organisationen wahrgenommen werden können. Allerdings können Marktfriktionen (beispielsweise die Existenz unvollkommener Märkte) ein öffentliches Angebot sinnvoll werden lassen.⁶ Für die nachfolgende Betrachtung wird zwischen Individual- und Massenzahlungsverkehr unterschieden, da für diese getrennte Märkte existieren.

Betrachtung des Marktes für Transaktionen im Individualzahlungsverkehr

Der Individualzahlungsverkehr ist durch zunehmende Skalenerträge gekennzeichnet. Entwicklung und Betrieb eines Zahlungsverkehrssystems sind kostspielig. Die Systeme weisen einen relativ kurzen Produktlebenszyklus von nur wenigen Jahren auf. Hauptursachen für häufige Systemanpassungen sind neben dem technologischen Fortschritt die europäische Integration sowie damit verbundene geldpolitische und bankaufsichtliche Erfordernisse. So wurden etwa die Bundesbanksysteme Elektronische Abrechnung Frankfurt (EAF) und das System Elektronischer Schalter (ELS) von 1990 bzw. 1992 im Jahre 2001 durch RTGSplus und dieses wiederum 2007 durch TARGET2 abgelöst.

Die Fixkosten eines Individualzahlungsverkehrssystems sind – aufgrund der relativ geringen Stückzahlen – in Relation zu den variablen Kosten hoch. Für den Kunden ergeben sich durch die Marktkonzentration erstens positive Effekte durch sinkende durchschnittliche Stückkosten. Wenn nur ein System existiert, an das alle Banken angeschlossen sind, sinken zweitens auf der Kundenseite die Fixkosten bei der technischen Anbindung an die Zahlungsverkehrssysteme, denn es entfallen weitere kostspielige Schnittstellen zu anderen Systemen. Drittens wirkt sich die Konzentration auf ein einzelnes System auch positiv auf die Liquidität der Banken aus. Denn zur Abwicklung unvorhergesehener Transaktionen ist ein Liquiditätsbestand vorzuhalten. Müsste dies an unterschiedlichen Stellen geschehen, würde es zu einer Erhöhung des Liquiditätsbedarfs kommen. Diese Faktoren erinnern stark an andere Bereiche der Informationstechnik, wo steigende Skalenerträge zur Bildung eines natürlichen Monopols führen können.

Risikokosten im Zahlungsverkehrssystem

Als Besonderheit im Markt für Zahlungsverkehrssysteme sind die Risikokosten zu betrachten. Wie im Rahmen der Finanzkrise deutlich wurde, besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass die Verluste aus systemischen Risiken von der Allgemeinheit getragen werden müssen. In einem solchen Fall ist nicht von einer effizienten Marktlösung auszugehen (Moral-Hazard-Problem). Weiterhin wurde deutlich, dass privatwirtschaftliche Sicherungsmechanismen nicht unbedingt zu einer vollständigen Absicherung des Risikos führen. Das Engagement der Bundesbank als Anbieter von Zahlungsverkehrssystemen entschärft die Risikoproblematik in zweierlei Hinsicht:

1. Die Bonität des Anbieters, also der Bundesbank, steht immer außer Frage, wodurch sofort einige Risikokosten entfallen.
2. Ein staatlicher wettbewerbsneutraler Anbieter, der ausschließlich im öffentlichen Interesse tätig wird, kann die volkswirtschaftlich effiziente Ausgestaltung der eigenen Systeme unter Risikogesichtspunkten steuern.

Hier erscheint die Reduzierung der Risiken effizienter als der Abschluss von Versicherungen, die, wie die Finanzkrise gezeigt hat, auch nur begrenzt wirksam sind. Durch das Handeln im öffentlichen Interesse ist die technische Sicherheit, die Stabilität und Verfügbarkeit der Systeme sowie die Weiterentwicklung der Infrastruktur gewährleistet und wird nicht – wie es bei einem privatwirtschaftlichen Angebot der Leistungen möglich wäre – unter Profitaspekten vernachlässigt.

Dagegen kann eingewandt werden, ein zumindest auf Teilmärkten bestehendes Monopol sei normalerweise als problematisch anzusehen, weil der Monopolist seine Marktmacht missbrauchen könnte, etwa indem er überhöhte Preise fordert und damit das effiziente Funktionieren der Märkte behindert. Gerade dieses Argument greift im vorliegenden Fall aber nicht: Die starke Marktstellung der Bundesbank ist ja gerade dadurch entstanden und wird dadurch aufrechterhalten, dass die festgesetzten Preise relativ niedrig erscheinen, da die Bundesbank keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt.⁷ In einer solchen Situation ist ein Monopol eher unproblematisch. Weiterhin ist die Marktstellung der Bundesbank jederzeit angreifbar: Treten andere Anbieter auf, die etwa technische Innovationen in den Markt bringen, so ist die Marktstellung der Bundesbank nicht durch gesetzliche Vorschriften oder Ähnlichem

⁷ Für TARGET2 gibt es zwei Preisooptionen. Entweder eine monatliche Fixgebühr von 100 Euro und ein Transaktionspreis von 0,80 Euro, oder eine monatliche Fixgebühr von 1250 Euro und ein gestaffelter Transaktionspreis zwischen 0,125 und 0,60 Euro, je nach Anzahl der eingereichten Zahlungen.

⁶ Vgl. H. J. Thieme: Soziale Marktwirtschaft, München 1994.

geschützt. Man könnte hier von einem morphologischen Monopol sprechen.

Eine weitere Besonderheit gegenüber anderen Märkten ist die Verbindung des Individualzahlungsverkehrs zur Geldpolitik: So wirkt etwa das geldpolitische Instrumentarium des Eurosystems über die Bereitstellung oder Abschöpfung von Zentralbankgeld auf dem Geldmarkt. Ein effizienter Geldmarkt setzt voraus, dass Zentralbankgeld schnell und sicher zwischen den Geschäftsbanken und von der Zentralbank zu den Geschäftsbanken bewegt werden kann. Die Bundesbank als integraler Bestandteil des ESZB ist damit essentiell auf Zahlungsverkehrssysteme angewiesen, die schnell und sicher Großbetragstransaktionen abwickeln können. Die Erfahrungen mit der Finanzkrise haben gezeigt, dass im Finanzsektor Vertrauen ein wichtiger Faktor ist. So kam während der Finanzkrise der Interbankenmarkt für kurzfristige Kredite fast vollständig zum Erliegen, obwohl sicherlich viele Institute keine Solvenzprobleme aufwiesen. Hier genügte also schon die vage Möglichkeit, dass eine Bank in Problemen stecken könnte. Sollte Ähnliches einem monopolistischen privaten Anbieter von Zahlungsverkehrssystemen widerfahren, könnten die Banken den elektronischen Zahlungsverkehr meiden. Dies hätte verheerende Folgen für die gesamte Wirtschaft und die Geldpolitik. Um ein solches Szenario auszuschließen, erscheint es unumgänglich, dass die Zentralbank ein eigenes Zahlungsverkehrssystem betreibt.

Aus der Verbindung zur Geldpolitik ergibt sich im europäischen Kontext auch ein gewisser Anreiz zu Innovationen, da effiziente Zahlungsverkehrssysteme ein wichtiges Instrument für eine effiziente Geldpolitik sind. Die Mitgliedschaft im ESZB bewirkt zudem eine Tendenz zur Standardisierung, wodurch nationale Unterschiede verringert werden. Ein Beispiel hierfür stellt das auf einer einzigen technischen Plattform basierende TARGET2 System dar.

Betrachtung des Marktes für Transaktionen im Massenzahlungsverkehr

Massenzahlungsverkehrssysteme werden weniger durch geldpolitische Erfordernisse beeinflusst als Individualzahlungssysteme, da ihr direkter Einfluss auf den Geldmarkt begrenzt ist. Technische Fortschritte und Liquiditätsüberlegungen spielen eine geringere Rolle als günstige Transaktionskosten (im EMZ der Bundesbank für einreichende Kreditinstitute derzeit 0,0025 Euro je Überweisung). Massenzahlungssysteme haben deshalb eine höhere „Lebenserwartung“. So wurde der Elektronische Massenzahlungsverkehr Anfang der 70er Jahre von der Bundesbank eingeführt, um die Automation bzw. Beleglosigkeit des Zahlungsverkehrs zu forcieren. Die Entwicklungskosten eines Systems können über einen längeren Zeitraum verteilt werden. Weitere Fixkosten des Systems – begründet z.B. durch technische An-

passungen im Laufe der Zeit – spielen durch die sehr hohe Anzahl von Transaktionen eine untergeordnete Rolle.

Historisch bedingt durch das dreigliedrige deutsche Bankensystem unterhält jede Bankengruppe eigene Systeme. Eine sich entwickelnde Monopolstellung eines privaten Anbieters ist in Deutschland damit wenig wahrscheinlich. Da zudem systemische Risiken für die Volkswirtschaft vom Massenzahlungsverkehrssegment nicht zu erwarten sind (im Krisenfall könnten die Banken auf Individualzahlungsverkehrssysteme ausweichen), spricht in diesem Bereich vor allem das Solvenzproblem für einen staatlichen Anbieter.

Fazit

Im Bereich des Individualzahlungsverkehrs erscheinen weniger die möglichen Wohlfahrtsverluste durch die Preissetzung eines Monopolisten relevant, als vielmehr die potentiellen Risikokosten, resultierend aus der systemischen Bedeutung des Individualzahlungsverkehrs und die damit einhergehende Gefahr systemischer Störungen. Aufgrund der Kostenstruktur und damit einhergehender Skalenerträge ist die Bildung eines Monopols wahrscheinlich und sinnvoll. Damit verbleiben eigentlich nur zwei Möglichkeiten: entweder ein staatliches Monopol oder aber ein privater Anbieter, der strengen staatlichen Regeln unterworfen ist. Mit der privatwirtschaftlichen Lösung einher geht allerdings – neben einem möglichen Missbrauch an Marktmacht – ein Ausfallrisiko des Anbieters. Dieses muss jedoch vor dem Hintergrund der makroökonomischen Bedeutung des Individualzahlungsverkehrs unabhängig von Kosten- und Gewinnspekten minimiert werden. Die volkswirtschaftlichen Kosten einer privatwirtschaftlichen Lösung erscheinen hier zu hoch, da ein Ausfall des Anbieters die Gesamtwirtschaft und die Möglichkeiten der Geldpolitik stark in Mitleidenschaft ziehen könnte. Die enge Verbindung zur Geldpolitik und das Solvenzproblem legen nahe, dass eine unabhängige Zentralbank als starker staatlicher Anbieter im Markt für Individualzahlungsverkehrssysteme auftritt.

Die Bundesbank wird also durch ihre Fokussierung auf den Individualzahlungsverkehr – unter Beibehaltung eines substantiellen Anteils am Massenzahlungsverkehr – ihren Aufgaben gerecht und trägt damit auch zu einer effizienten Marktlösung (im Sinne einer Second-Best-Lösung) bei, die den unterschiedlichen Besonderheiten, wie etwa den systemischen Risiken, Rechnung trägt. Einen substantiellen Marktanteil sollte die Bundesbank im Massenzahlungsverkehr beibehalten, um kleinen und mittleren Instituten einen Zugang zum europäischen Massenzahlungsverkehr zu sichern (die Bundesbank hat derzeit einen Anteil von etwa 15% am gesamtdeutschen Zahlungsverkehr). Die Aktivitäten der Bundesbank in diesem Bereich sind insoweit eher eine Ergänzung zu den Aktivitäten des Kreditgewerbes.