

ZENTRALER KREDITAUSSCHUSS

MITGLIEDER: BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN E.V. BERLIN • BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E. V. BERLIN • BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS E. V. BERLIN • DEUTSCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBANDE E. V. BERLIN-BONN • VERBAND DEUTSCHER HYPOTHEKENBANKEN E. V. BERLIN

31. März 2005

Stellungnahme des Zentralen Kreditausschusses zum „Working document for the preparation of an impact assessment on a proposal for a directive concerning ‚A new legal framework for payments in the Internal Market‘“ der Generaldirektion Binnenmarkt der Europäischen Kommission vom 17. Februar 2005 für die Erörterung in der PSMG und der PSGEG

Es ist sehr zu begrüßen, dass die Europäische Kommission ihr Regelungsvorhaben zur Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt mit einer Auswirkungsstudie unterlegt und vorab den Entwurf der Studie zur Diskussion stellt. Zu dem vorliegenden Entwurf der Auswirkungsstudie ist Folgendes anzumerken.

1 Grundsätzliche Anmerkungen

Ansatz der Auswirkungsstudie

Aus unserer Sicht sollte die Auswirkungsstudie vor allem eine Folgenabschätzung der beabsichtigten Richtlinie für Zahlungsdienste im EU-Binnenmarkt (Rechtsrahmen) beinhalten. Dabei sollte jede der geplanten Normen auch dahingehend überprüft werden, ob sie im Hinblick auf das verfolgte Ziel der Verbesserung des Zahlungsverkehrs im Binnenmarkt erforderlich, geeignet und angemessen ist. Der vorliegende Entwurf der Studie hat dagegen einen anderen Schwerpunkt. Das Papier verfolgt eher den Zweck, das Regelungsvorhaben allgemein zu rechtfertigen, anstatt tatsächliche Auswirkungen zu beschreiben und zu bewerten. Insbesondere fehlt eine Abschätzung rechtlicher und wirtschaftlicher Folgen jeder einzelnen Norm des Richtlinienentwurfs. Mögliche negative Auswirkungen auf Kunden und Banken werden überhaupt nicht festgestellt, sondern ausschließlich positive Entwicklungen vorhergesagt. Die im Rahmen des Konsultationsverfahrens von Seiten der Banken und der Mitgliedsstaaten vorgebrachten Einwände zu den Richtlinienentwürfen, beispielsweise im Hinblick auf die Einhaltung gleicher Wettbewerbsbedingungen, werden nicht ausreichend berücksichtigt. Auch in dem Regelungsvorschlag enthaltene Zielkonflikte werden nicht herausgearbeitet. So soll beispielsweise auf der einen Seite das Preisniveau gesenkt und mehr Wettbewerb geschaffen werden. Auf der

anderen Seite sollen den Anbietern weitere Pflichten auferlegt und insgesamt ein höheres Verbraucherschutzniveau etabliert werden. Ferner wird übersehen, dass etliche Normen des Regelungsentwurfs auch Relevanz für das Verhältnis zwischen den Anbietern haben. Dadurch blendet die Untersuchung die durchaus wichtige Frage aus, ob bestimmte Normen im Nutzer-Anbieter-Verhältnis nicht – wie schon in der EU-Überweisungsrichtlinie – auch unterstützender Regelungen im Verhältnis zwischen Anbietern bedürfen (zum Beispiel Regelung von Regressansprüchen zwischen Anbietern bei einer verschuldensunabhängigen Haftung im Nutzer-Anbieter-Verhältnis, um eine verursachergerechte Haftung zu erreichen).

Methode der Studie

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die der Studie zugrunde liegende Methode geeignet ist, Auswirkungen der geplanten Richtlinie systematisch und stringent zu analysieren. Beispielsweise werden unterschiedlichste Texte, Studien und Zahlen aus verschiedenen Quellen unkommentiert verwendet und Schlüsse daraus gezogen. Insbesondere ist der Vergleich zwischen Ländern und zwischen Sachverhalten im Inland und im grenzüberschreitenden Bereich qualitativ fragwürdig. So werden Länder mit geringem Abwicklungsvolumen ohne weitere Erklärung als effizient dargestellt. Weiter wird nicht beachtet, dass es unterschiedliche Entwicklungen des jeweiligen Inlandszahlungsverkehrs gab und unterschiedliche Kulturen weiterhin bestehen. Daraus resultieren unzutreffende Verallgemeinerungen, zumal teilweise sogar Drittstaaten wie USA, Kanada oder Australien zum Vergleich herangezogen werden, die sich in der „Zahlungsverkehrskultur“ erheblich von europäischen Ländern unterscheiden. Überdies wird in die Gesamtbetrachtung nicht einbezogen, dass 99 Prozent aller Zahlungen immer noch Inlandszahlungen sind.

Darstellung des Regelungsbedarfs bei der Kreditwirtschaft

Bei der Darstellung des Regelungsbedarfs wird verkannt, dass die Kreditwirtschaft zwar die Überlegungen der Europäischen Kommission zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen vom Ansatz her unterstützt, aber den Richtlinienentwurf in der aktuellen Fassung nicht aktiv gefordert hat. Vorrangiges Ziel der Kreditwirtschaft in der Europäischen Union ist die Schaffung einer „Single Euro Payment Area“ (SEPA), wonach grenzüberschreitende Euro-Zahlungen innerhalb der Europäischen Union mit gleicher Effizienz und Qualität angeboten werden sollen wie Euro-Zahlungen im Inland. Hierfür bedarf es durchaus der Verbesserung und der Erweiterung der bestehenden europäischen Regelungen zum Zahlungsverkehr. Bezüglich der Regelungstiefe gilt aber grundsätzlich das Primat der Selbstregulierung und der Wahrung marktwirtschaftlicher Prinzipien. Der Rege-

lungsansatz der Kommission geht jedoch über das Erforderliche weit hinaus. Besonders deutlich wird das bei der Überlegung der Kommission, über das eigentliche Regelungsziel hinaus in die Richtlinie sogar Drittstaatsachverhalte und -währungen einbeziehen zu wollen.

Beschreibung des Status quo des Zahlungsverkehrs im Binnenmarkt

Würden die Ausführungen in der Studie zum Status quo (siehe insbesondere die Untersuchungsergebnisse in Kapitel IV.2) der Realität entsprechen, dann würde es innerhalb der Europäischen Union nur einen völlig unterentwickelten grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr geben. Diese Bestandsaufnahme ist – auch aus Sicht der Nutzer – nicht stimmig. Zwar macht die Nachfrage von grenzüberschreitenden Zahlungsdiensten im Vergleich zum Inlandszahlungsverkehr nur einen Bruchteil der Gesamtnachfrage aus (Verhältnis etwa 0,5 % zu 99 %; Rest weltweit). Jedoch bieten die Kreditinstitute mit der EU-Standardüberweisung und den Kartenzahlungsmöglichkeiten sehr effektive und am Transaktionsvolumen gemessen preisgünstige grenzüberschreitende Zahlungsdienste an. Trotz der geringen Nachfrage will die europäische Kreditwirtschaft aus grundsätzlichen politischen und strategischen Überlegungen langfristig den Euro-Zahlungsverkehrsraum schaffen. Deshalb ist es zu bedauern, dass die bisherigen Selbstregulierungsergebnisse, beispielsweise die umfassende Einführung von IBAN und BIC, die Vereinbarung des „Credeuro“ (Laufzeit von drei Bankarbeitstagen) und der „Interbank Convention on Payments“ (Gutschrift des vollen Überweisungsbetrages) in der Studie nicht hinreichend berücksichtigt werden. Zudem würdigt die Studie die durchaus positiven Auswirkungen der EU-Überweisungsrichtlinie auf die Effektivierung grenzüberschreitender Überweisungen nicht ausreichend.

Analyse der Nachfrage- und Angebotsseite

Die Studie erkennt, dass die Nachfrage im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr bereits durch entsprechende Angebote der Kreditwirtschaft befriedigt wird (Überweisungen, Geldautomatenauszahlungen, POS [Debitkarte, Kreditkarte]). Das Untersuchungsergebnis, das in Kapitel IV.2 dargestellt ist, entspricht nicht dem tatsächlichen Angebot an Zahlungsdienstleistungen, und das dadurch unterstellte Marktversagen ist nicht nachvollziehbar und wird nicht hergeleitet. Ein ordnungspolitischer Eingriff in diesem Umfang, wie ihn die Richtlinie vorsieht, kann dadurch nicht begründet werden. In diesem Zusammenhang ist unter anderem auch die Bewertung des Regelungserfordernisses in der Tabelle „Main expected impacts of the proposal“ in Kapitel VII.2 einseitig und unvollständig. Mit dieser Argumentationsweise könnte jede Kodifikation begründet und damit

ZKA-Stellungnahme

quasi die Marktwirtschaft durch die Planwirtschaft abgelöst werden, da der Gesetzgeber zum Vorteil aller Beteiligten alles besser regeln könnte.

Einfluss auf Marktpreise

Im Hinblick darauf, dass der europäische Gesetzgeber keine unmittelbare Preisregelungsbefugnis hat, erstaunt die Kernthese der Studie, mit dem Rechtsrahmen allgemein das Preisniveau bei Zahlungsdiensten senken zu können. Dieser Effekt, mit dem das Richtlinienvorhaben gerechtfertigt werden soll, wird in der Studie nicht hinreichend belegt. So ist beispielsweise die erwartete Kostenersparnis von 50 Mrd Euro für Firmenkunden nicht vollständig zahlungsverkehrsrelevant, denn es wird nicht berücksichtigt, dass eine elektronische Rechnungsstellung und eine automatisierte Rechnungsbegleichung zwei getrennte Prozesse sind und nur der letztere dem Zahlungsverkehr zuzuordnen ist.

Die Studie befasst sich auch nicht mit den Erfahrungen aus der EU-Verordnung 2560/2001 auf das Preis- und Kostengefüge. Zwar werden wegen der Verordnung grenzüberschreitende Zahlungen seit einigen Jahren zu Inlandspreisen angeboten. Jedoch kann diese Verordnung auf Grund der fortbestehenden unterschiedlichen Inlandspreise in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten nicht als Anreiz für Zahlungsdiensteanbieter gewertet werden, Kosten zu senken. Vielmehr hat der Ansatz der Verordnung die bestehenden Unterschiede zwischen den Inlandszahlungsverkehrssystemen der Europäischen Union noch zementiert.

Auch verschweigt die Studie negative Effekte auf das Preisniveau durch übermäßige Regelungen. Würden den Zahlungsdiensteanbietern beispielsweise die in Artikel 26 Absatz 3 und Artikel 32 Absatz 3 des Richtlinienentwurfs (Version 5.0) vorgesehenen erheblich höheren Haftungsrisiken auferlegt, hat dies Auswirkungen auf die Kosten der Anbieter, die letztendlich wieder vom Nutzer der Dienstleistung zu tragen sind.

Vergleich zur bisherigen Rechtslage

Die Studie befasst sich nicht ausreichend mit der aktuellen Rechtslage durch die EU-Überweisungsrichtlinie und die EU-Verordnung 2560/2001. Dadurch werden die Paradigmenwechsel in dem Richtlinienentwurf (Version 5.0) verdeckt, die bei einer Rechtsfolgenabschätzung eigentlich besonders herausgestellt und bewertet werden müssten. Dies sei an zwei Beispielen verdeutlicht:

Im Unterschied zur geltenden EU-Überweisungsrichtlinie sieht der Richtlinienentwurf eine – verschuldensunabhängige – Haftung des Anbieters des Zahlenden für den Zah-

lungseingang beim Zahlungsempfänger vor, wo bislang der Zahlungseingang beim Anbieter des Zahlungsempfängers ausreichte. Dies ist ein völliger Bruch mit den bisherigen Haftungsprinzipien im Zahlungsverkehr, die bislang auch in der EU-Überweisungsrichtlinie enthalten sind, und der Trennung zwischen Zahlungsverkehr und Kontoführung. Anlass und Erforderlichkeit dieses Paradigmenwechsels werden in der Studie weder deutlich noch begründet.

Im Unterschied zur EU-Überweisungsrichtlinie und zur EU-Verordnung 2560/2001 soll das Regelungsvorhaben weder auf den EU-Raum, auf EU-Währungen noch auf eine Betragsgrenze von 50.000 Euro beschränkt werden. Die Studie bietet für diesen gravierenden Schritt keine überzeugende Begründung und beleuchtet auch nicht die negativen Auswirkungen.

2 Exemplarische Detailanmerkungen

Die Studie ist an vielen Stellen kommentierungsbedürftig, was aber den Umfang dieser Stellungnahme übermäßig ausdehnen würde. Vor dem Hintergrund, dass der Zentrale Kreditausschuss sowohl die Mitteilungen der Kommission als auch deren fünf Richtlinienentwürfe ausführlich kommentiert hat, beschränken sich die Detailanmerkungen auf einige exemplarische Punkte.

2.1 Kapitel IV: Status quo

- Der Status quo ist nicht richtig wiedergegeben. Es gibt bereits einen effektiven Überweisungs- und Kartenzahlungsverkehr innerhalb der Europäischen Union. Beispielsweise werden die neueren Entwicklungen im Überweisungsbereich seit Mitte 2003 nicht berücksichtigt.
- In Bezug auf die Wettbewerbssituation werden Sachverhalte auch falsch dargelegt, wie beispielsweise auf Seite 57: Volkswagen ist nicht als Automobilhersteller Wettbewerber für Banken geworden, sondern hat vor Jahren eine Bank mit Vollbanklizenz gegründet.

2.2 Kapitel V: Fünf Primärziele

Die in Kapitel V beschriebenen fünf Ziele können wir grundsätzlich unterstützen. Jedoch gilt es, mit der geplanten Richtlinie die Erbringung und die Nutzung von Zahlungsdienst-

leistungen zu erleichtern und nicht zu erschweren. Die Öffnung des Marktes für Wettbewerber darf nicht zur Benachteiligung bestehender Anbieter führen (gleiche Wettbewerbsbedingungen). Bei der Verfolgung des Ziels des Verbraucherschutzes gilt es, ausgewogene Lösungen zu finden, die die tatsächlichen Interessen der Verbraucher berücksichtigen und die Anbieter nicht einseitig belasten.

2.3 Kapitel VII: Erwartete Auswirkungen der Verfahrensweisen

- Die Marktöffnung für Wettbewerber darf nicht auf Grund unterschiedlicher aufsichtsrechtlicher Anforderungen für Erbringer von Zahlungsdiensten (Banken und Nichtbanken) zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Die Risikoanalyse bezüglich der Zahlungsdienstleister ohne Banklizenz rechtfertigt nicht die Schaffung einer neuen Lizenzklasse mit niedrigeren aufsichtsrechtlichen Anforderungen. So wird beispielsweise schon nicht berücksichtigt, dass die Richtlinie im fünften Entwurf keine Betragsgrenze vorsieht und deshalb erhebliche Risiken auftreten können. Ferner werden die Auswirkungen der neuen Lizenzart auf Banken nicht untersucht, obwohl denkbar wäre, dass Banken ihre Zahlungsdienste ausgliedern und nur noch in der dritten Lizenzart abwickeln werden.
- Die Vereinheitlichung der Informationen bei Zahlungsdiensten ist grundsätzlich sinnvoll, jedoch müssen sich die Anforderungen auf das Wesentliche beschränken (Qualität statt Quantität).
- Der Grundsatz der verschuldensunabhängigen Haftung ist unangemessen, da der Anbieter nicht alle Risiken kontrollieren und bewerten kann, gerade wenn diese außerhalb seiner Einflussphäre liegen. Das beabsichtigte Vollkaskosystem, wonach der Nutzer wenn überhaupt nur noch geringe Risiken trägt, führt zu „Trittbrettfahrern“ und damit zu erhöhten volkswirtschaftlichen Kosten, die dem gleichzeitig verfolgten Ziel der Preisreduzierung entgegenstehen. Das angeführte Argument der Versicherbarkeit verkennt, dass nur begrenzbare Risiken überhaupt versicherbar sind und letztendlich der Nutzer höhere Kosten auf der Anbieterseite zu tragen hat.
- Der Ansatz, alle Zahlungsinstrumente einheitlich zu regeln, ist nachvollziehbar. In der Studie fehlt jedoch eine Folgenabschätzung, welche Auswirkungen die neuen Vorschriften des Rechtsrahmens beispielsweise auf bestehende nationale Lastschriftverfahren haben. Eine solche Analyse ist unabdingbar, da ansonsten die Gefahr besteht, bestehende und gut funktionierende Verfahren abschaffen zu müssen, ohne dass Ersatz geschaffen werden kann. So haben sich in Deutschland über Jahrzehnte Zahlungsverfahren entwickelt, die sich durch besondere Effizienz und Kun-

denfreundlichkeit auszeichnen. Eine Abschaffung dieser Verfahren, beispielsweise des Einzugsermächtigungs- und des Abbuchungsauftragslastschriftverfahrens, hätte fatale Auswirkungen. Leider geht die Studie auf diese Problematik nicht ein.

- Ebenfalls fehlt eine Folgenabschätzung für die Ausweitung des Regelungsvorhabens auf Drittstaaten und Drittlandwährungen. Insbesondere hier werden die Bedenken der Kreditwirtschaft hinsichtlich der erweiterten Haftung und des Risikos nicht hinreichend gewürdigt.
- Die Ausführungen zu elektronischen Zahlungsinstrumenten, beispielsweise zum Geldautomatensystem, unterstellen eine immanente Systemunsicherheit. Daraus wird der Schluss gezogen, dass diese Risiken einseitig zu Lasten der Kunden geregelt würden. Diese Darstellung ist – wie vielfach durch technische Sicherheitsgutachten belegt – falsch. Ebenfalls werden die Folgen einer einseitigen Haftungsfreistellung für den Kunden nicht untersucht, beispielsweise der daraus resultierende fehlende Anreiz zum sorgfältigen Umgang mit elektronischen Zahlungsinstrumenten.

2.4 Kapitel VIII: Ergebnisse der Konsultationen

Die Bedenken der Kreditwirtschaft und der Mitgliedstaaten werden nur unvollständig wiedergegeben.