

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.10.2008
SEK(2008) 2599

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{COM(2008) 640}
{SEC(2008) 2598}

1. EINLEITUNG

Reibungslos und zügig funktionierende Zahlungssysteme sind Voraussetzung für einen gut funktionierenden Binnenmarkt. Effiziente Zahlungssysteme sind darüber hinaus auch von grundlegender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit Europas, die Vereinfachung der wirtschaftlichen Tätigkeiten und die praktische Umsetzung der Geldpolitik. Im Jahr 2000 wurde die Integration der Zahlungsverkehrsmärkte in der EU als eine der zentralen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Agenda genannt.

Mit dem Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zeigte sich, dass der grenzüberschreitende elektronische Zahlungsverkehr in der EU nur mit einer modernen, stabilen und effizienten Infrastruktur funktioniert. Da die Zahlungsverkehrsbranche von sich aus keine Initiativen ergriff, um die nötigen europaweiten Strukturen für die Verarbeitung der Zahlungen zu entwickeln und die Gebühren für grenzüberschreitende Zahlungen zu senken, beschloss die Kommission zu handeln.

Die Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro („Verordnung Nr. 2560“) trat am 31. Dezember 2001 in Kraft. Sie gilt für Überweisungen, Barabhebungen am Geldautomaten und Kartenzahlungen in Euro bis zu einem Betrag von 50 000 EUR. Der Verordnung zufolge dürfen dem Verbraucher für grenzüberschreitende elektronische Zahlungen in Euro nicht höhere Gebühren berechnet werden als für eine entsprechende Euro-Zahlung innerhalb seines eigenen Mitgliedstaats. Die Verordnung Nr. 2560 gab somit den Anstoß für die Schaffung eines integrierten Marktes für Euro-Zahlungen.

Diese Folgenabschätzung stützt sich auf umfassende Vorbereitungsarbeiten und Konsultationen der Kommission und schließt sich an die Schlussfolgerungen des Berichts vom Februar 2008 an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro an. Im Bericht wurden drei zentrale Probleme ausgemacht, auf die in der Folgenabschätzung im Detail eingegangen wird. Diese sind:

- Gefahr hoher Gebühren, einer Fragmentierung des Markts und Inkohärenzen bei den rechtlichen Regelungen für **grenzüberschreitende Lastschriften**;
- **geringe Effizienz** des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs, unfaire Rahmenbedingungen und höhere Kosten aufgrund der **Pflicht zur Meldung der Zahlungsverkehrsdaten**;
- Mangel an nationalen, für die Anwendung der Verordnung **zuständigen Behörden** und Fehlen **außergerichtlicher Schlichtungsstellen** für Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Verordnung.

In dieser Folgenabschätzung wird auch auf neue Entwicklungen bei den Märkten für den Massenzahlungsverkehr eingegangen, einschließlich des allmählichen Entstehens eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (SEPA) und der Verpflichtung der Kommission, den Wortlaut der Verordnung an die Zahlungsdienstrichtlinie anzupassen (Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Zahlungsdienste im Binnenmarkt).

2. PROBLEMSTELLUNG

2.1. Gefahr hoher Gebühren, einer Fragmentierung des Markts und uneinheitlicher rechtlicher Regelungen für grenzüberschreitende Lastschriften

Bei Erlass der Verordnung Nr. 2560 gab es noch keine grenzüberschreitenden Lastschriftverfahren, die deshalb auch nicht unter ihren Anwendungsbereich fallen. Den rechtlichen Rahmen für grenzüberschreitende Lastschriften bietet vielmehr die Zahlungsdienstrichtlinie. Blieben grenzüberschreitende Lastschriften vom Anwendungsbereich der überarbeiteten Verordnung ausgeschlossen, so würde dies der Kohärenz des Binnenmarkts deutlich schaden, da bei einem wichtigen elektronischen Zahlungsmittel weiterhin unterschiedliche Gebühren für grenzüberschreitende und Inlandstransaktionen möglich wären, während dies bei anderen Zahlungsverfahren ausgeschlossen ist.

Lastschriften machen in der EU etwa 25 % aller bargeldlosen Zahlungen aus. Nach Schätzungen der Kommission dürfte der Wert grenzüberschreitender Lastschriften relativ schnell auf rund 250 Mrd. EUR/Jahr anwachsen.

Da Lastschriften im Gegensatz zu anderen elektronischen Zahlungsmitteln derzeit nicht unter die Verordnung Nr. 2560 fallen, droht die Gefahr unterschiedlicher Preise für grenzüberschreitende und Inlandlastschriften. Im Rahmen von SEPA und Zahlungsdienstrichtlinie steht es den Finanzinstituten derzeit frei, für grenzüberschreitende Leistungen unterschiedliche Preise zu stellen. Die günstigeren Gewinnaussichten könnten hier durchaus den Ausschlag geben. Preisunterschiede könnten den Ablauf eines wichtigen Bestandteils des EU-Zahlungsverkehrsmarktes beeinträchtigen und die derzeitige Fragmentierung nach Ländermärkten fortschreiben. Solange die Preise für grenzüberschreitende und Inlandlastschriften nicht angeglichen werden, gibt es für die Zahlungsdienstleister keinen Anreiz, schnell auf moderne, kosteneffiziente SEPA-Strukturen umzustellen, da sie sich die Kosten von den Verbrauchern und Unternehmen zurückholen können.

2.2. Geringe Effizienz des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs, unfaire Rahmenbedingungen und höhere Kosten aufgrund der Pflicht zur Meldung der Zahlungsverkehrsdaten

Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und Vorschriften der Europäischen Zentralbank fordern von den Mitgliedstaaten die Erhebung von Daten für die Zahlungsbilanzstatistik. Dabei kommen jedoch unterschiedliche Methoden zur Anwendung, die in zwei große Kategorien eingeordnet werden können:

- Systeme auf der Grundlage **direkter Berichterstattung und Erhebungen**, bei denen die Daten direkt bei den gebietsansässigen Unternehmen und den Haushalten erfasst werden;
- Systeme auf der Grundlage der **Meldung der Zahlungsverkehrsdaten** (Zahlungen), bei denen die Daten über zwischengeschaltete Stellen, d. h. über die Banken, die die Zahlungsanweisungen ausführen, erfasst werden.

In der Verordnung Nr. 2560 ist für Überweisungen bis zu einem Schwellenbetrag von 12 500 EUR eine Befreiung von der Meldepflicht für zahlungsbilanzstatistische Zwecke vorgesehen. Dies beschleunigte den Übergang zu Systemen der direkten Berichterstattung, da bei dieser Methode kein Schwellenwert zur Anwendung kommt.

Anfang 2008 verwendeten 14 Mitgliedstaaten bei der Erstellung ihrer Zahlungsbilanzstatistik Systeme der direkte Berichterstattung/Erhebung, während 13 Mitgliedstaaten dem System der Meldung von Zahlungsverkehrsdaten den Vorzug gaben. Sechs Länder der zweiten Gruppe beschlossen auf freiwilliger Basis, den Schwellenbetrag auf 50 000 EUR anzuheben, während die restlichen sieben den Schwellenwert von 12 500 EUR beibehielten. Sieben der 13 Länder, die das System der Meldung von Zahlungsverkehrsdaten anwenden, stellen ihr System derzeit um oder planen den Übergang zum System der direkten Berichterstattung/Datenerhebung.

Die Modalitäten der Berichterstattung sind in diesen 13 Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt. Dies hat deutliche Auswirkungen auf die Effizienz der EU-Zahlungssysteme, da eine vollautomatisierte, direkte Abwicklung grenzüberschreitender Zahlungen oberhalb des Freistellungsbetrags häufig nicht möglich ist. Laut Schätzungen der nationalen Bankenverbände erfordern rund 50 % der Zahlungen, für die eine Meldepflicht besteht, manuelle Eingriffe, was den Kosten- und Zeitaufwand der Zahlungsabwicklung deutlich erhöht.

Die der Meldung von Zahlungsverkehrsdaten für zahlungsbilanzstatistische Zwecke hat somit unbestreitbare Auswirkungen auf EU-Ebene, da diese Methode der Datenerhebung der Schaffung eines echten Zahlungsverkehrsbinnenmarkts im Wege steht und die administrativ auferlegte Unterscheidung zwischen grenzüberschreitenden und Inlandszahlungen fortschreibt. Zudem schafft eine solche Unterscheidung ungleiche Wettbewerbsbedingungen für die Zahlungsdienstleister in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Damit werden Schranken aufgebaut, die bestimmte Kategorien von Zahlungsdienstleistern gegebenenfalls nur mit großer Mühe überwinden können, so dass ihr Markteintritt erschwert und der Wettbewerb weiter behindert wird.

Die Berichterstattung und die Notwendigkeit einer entsprechenden Infrastruktur schlagen sich signifikant auf die Überweisungskosten nieder. So betragen laut Schätzungen des italienischen Bankenverbands die direkten Kosten der Berichterstattung für zahlungsbilanzstatistische Zwecke rund 3,40 EUR pro grenzüberschreitender Überweisung. Berechnungen spanischer Banken ergeben ähnliche Werte (rund 3 EUR pro Überweisung).

Zudem besteht die Gefahr, dass sich Nutzen und Genauigkeit der Berichterstattung durch die Meldung der Zahlungsverkehrsdaten schrittweise vermindern. Ist das SEPA-Projekt erst einmal vollständig umgesetzt, werden Angaben zu Zahlungen häufig nicht mehr die zugrunde liegenden wirtschaftlichen Transaktionen widerspiegeln, da die Wirtschaftsteilnehmer sämtliche Zahlungen über ein Konto abwickeln können, das nicht unbedingt in dem Mitgliedstaat geführt wird, in dem sie sich befinden. Dies könnte sich auf die Zuverlässigkeit der zahlungsbilanzstatistischen Daten auswirken, die durch Meldung von Zahlungsverkehrsdaten erfasst und auf EU-Ebene zu unterschiedlichen Zwecken genutzt werden (z. B. Vorbereitung von Handelsverhandlungen oder Einleitung von Defizitverfahren).

2.3. Mangel an expliziten Verweisen auf die für die Anwendung der Verordnung zuständigen nationalen Behörden und auf außergerichtliche Schlichtungsstellen für die Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Verordnung

Außergerichtliche Schlichtungsstellen für Verbraucherbeschwerden gibt es in allen Mitgliedstaaten. Allerdings lehnen diese es in einigen Mitgliedstaaten ab, Beschwerden im Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 2560 zu bearbeiten, da sie eigenen Angaben zufolge in ihrem nationalen Rechtssystem nicht dazu bevollmächtigt sind. So muss zur Streitbeilegung in einigen Ländern nach wie vor der Rechtsweg beschritten werden, was für

Kunden mit Wohnsitz in einem anderen Land Probleme bereiten kann und auch im Hinblick auf das Kosten-/Nutzen-Verhältnis keine optimale Lösung ist.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat der Kommission die zuständigen Behörden informell mitgeteilt. Allerdings haben sich einige Mitgliedstaaten geweigert, sich mit allgemeinen Problemen im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Anwendung der Verordnung zu befassen. Sie vertreten den Standpunkt, dass sie aus rechtlicher Sicht nicht dazu verpflichtet sind.

3. ZIELE

Gesamtziel der Überarbeitung ist die Vollendung des Binnenmarkts für Zahlungsdienste in Euro, d. h. eines Markts, der einen gut funktionierendem Wettbewerb ermöglicht, auf dem nicht zwischen grenzüberschreitenden und Inlandszahlungen unterschieden wird und der der Wirtschaft erhebliche Einsparmöglichkeiten und Vorteile bietet. Um dieses Gesamtziel zu erreichen, wurden drei operationelle Ziele festgelegt: 1. Beseitigung administrativer Hindernisse, die ein wirksames Funktionieren des Zahlungsverkehrsbinnenmarktes behindern, 2. Ausweitung des Grundsatzes der Gebührengleichheit für grenzüberschreitende und Inlandszahlungen auf Lastschriftverfahren und 3. Gewährleistung der Kohärenz europäischer Vorschriften für den Zahlungsverkehrsmarkt und von deren Anwendbarkeit in den Mitgliedstaaten. Mittelfristig werden Einzelziele anvisiert, die darauf ausgelegt sind, die Nutzung grenzüberschreitender elektronischer Zahlungsdienste durch Verbraucher und Unternehmen zu stimulieren und zu erleichtern, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, die Rechtssicherheit bei bargeldlosen Zahlungen in Euro zu verbessern und die Kosten für europäische Verbraucher und Unternehmen sowie die Zahlungsdienstleister zu verringern.

4. AUSWIRKUNGEN

4.1. Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Lastschriften

Im Hinblick auf die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf Lastschriften wurden verschiedene Optionen geprüft: 1. Verzicht auf eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf Lastschriften, 2. Ermutigung der Industrie zur Selbstregulierung und/oder Empfehlungen ordnungspolitischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten und 3. Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf Lastschriften.

Bei der Option 1 können die Zahlungsdienstleister für grenzüberschreitende und Inlandslastschriften unterschiedliche Preise festlegen. Dies dürfte in der Praxis häufig der Fall sein, so dass Lastschriftverfahren ihr volles Potenzial als grenzüberschreitende Dienste (zugunsten anderer geregelter Zahlungsmittel) höchstwahrscheinlich nicht entfalten würden; der gesellschaftliche Nutzen des Zahlungsverkehrsbinnenmarkts (in Form niedrigerer Kosten) wäre dadurch geringer.

Bei der Option 2 wird die Zahlungsverkehrsbranche dazu ermutigt, durch Selbstregulierung gleiche Preise für grenzüberschreitende und Inlandslastschriften anzubieten. Alternativ oder parallel dazu würde die Kommission eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten veröffentlichen, in der diese zu einer Angleichung der Gebühren aufgefordert würden. An einer solchen Initiative würden sich höchstwahrscheinlich nur einige Mitgliedstaaten und/oder Banken

beteiligen, so dass die Fragmentierung des EU-Zahlungsverkehrsmarkts weiter bestehen würde. Der gesellschaftliche Nutzen des Binnenmarkts würde damit weiterhin nicht voll ausgeschöpft.

Bei Option 3 sind die Preise für grenzüberschreitende und Inlandslastschriften in jedem Mitgliedstaat gleich. Die Verbraucher würden damit vor einer möglichen preislichen Benachteiligung bei grenzüberschreitenden Lastschriften geschützt. Europäische Unternehmen würden sogar noch stärker profitieren, da sie auch Zahlungsempfänger sind. Bei angeglichenen Preisen wären die Transaktionskosten für Unternehmen ungeachtet des Standorts des Zahlers immer gleich.

4.2. Auswirkungen auf die Berichterstattung für zahlungsbilanzstatistische Zwecke

Die Berichterstattung für zahlungsbilanzstatistische Zwecke wurde im Hinblick auf folgende Optionen geprüft: 1. Beibehaltung des aktuellen Schwellenbetrags von 12 500 EUR für Befreiungen, 2. Bildung freiwilliger Dienstgemeinschaften für zusätzliche Leistungen (Additional Optional Service, AOS) innerhalb des SEPA, was die weitere Erhebung von Bankdaten ermöglichen würde, 3. Förderung freiwilliger Anpassungen der Mitgliedstaaten und 4. Lösung von Problemen bei der Berichterstattung für zahlungsbilanzstatistische Zwecke durch: 4a) Anhebung des Schwellenbetrags für Befreiungen auf 50 000 EUR, 4b) Abschaffung der Meldepflicht für die Zahlungsdienstleister oder 4c) zunächst Anhebung der Befreiungsschwelle auf 50 000 EUR und in einer zweiten Phase (bis Januar 2012) Abschaffung der Pflicht zur Meldung der Zahlungsverkehrsdaten für zahlungsbilanzstatistische Zwecke.

Bei Option 1 bleiben die ungleichen Wettbewerbsbedingungen für die Zahlungsdienstleister bestehen und wird der effiziente Ablauf des Zahlungsverkehrsbinnenmarkts durch die Meldepflicht bei grenzüberschreitenden Zahlungen beeinträchtigt. Verbraucher und Unternehmen in den 13 Mitgliedstaaten, wo die Berichterstattung weiterhin verlangt wird, müssen höhere Gebühren zahlen (entweder auf direktem Wege in Form höherer Gebühren für Zahlungsdienste oder indirekt durch höhere Konto- und/oder sonstige damit zusammenhängende Gebühren).

Option 2 ermöglicht die Fortsetzung der statistischen Berichterstattung durch Meldung der Zahlungsverkehrsdaten im Rahmen des SEPA und die automatisierte Abwicklung der Zahlungen. Die Kosten für die Meldung der Zahlungsverkehrsdaten würden verringert und die Befreiungsschwelle in den freiwillig teilnehmenden Mitgliedstaaten auf 50 000 EUR angehoben. Die Fixkosten für die Berichterstattungsinfrastruktur würden die Banken finanziell jedoch weiterhin stark belasten, und die unterschiedliche Behandlung grenzüberschreitender und Inlandszahlungen bliebe ebenfalls erhalten. Zudem stünden keine Daten über Zahlungen aus nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten zur Verfügung (die Mehrzahl der Mitgliedstaaten dürfte sich nicht an der AOS-Dienstgemeinschaft beteiligen, da es für sie nicht erforderlich ist).

Bei Option 3 würden die negativen Trends der Option 1 etwas abgeschwächt; inwieweit sie ganz verschwinden, wäre von der Reaktion der Mitgliedstaaten abhängig.

Bei der Anhebung der Befreiungsschwelle auf 50 000 EUR (Option 4a) wäre mehr Homogenität zwischen den EU-Mitgliedstaaten gegeben, da sich die Wettbewerbsverzerrungen – zumindest bei Massenzahlungen – verringern. Die

Berichterstattung bliebe allerdings weiterhin ein Hemmnis für grenzüberschreitende Zahlungen.

Bei der Option 4b würden die Kosten für Zahlungen so weit wie möglich verringert, die administrative Unterscheidung zwischen grenzüberschreitenden und Inlandszahlungen würde wegfallen und zudem wären gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Zahlungsdienstleister gegeben. Die Inanspruchnahme grenzüberschreitender Zahlungsdienste würde insbesondere für Unternehmen einfacher.

Option 4c hätte die gleichen Vorteile wie Option 4b; der einzige Unterschied ergäbe sich aus dem schrittweisen Abbau der Meldepflicht für zahlungsbilanzstatistische Zwecke nach Ablauf der Anfangsphase, während der der Schwellenbetrag für die Berichterstattung angehoben wird. Dies böte die Möglichkeit, die Methoden der Datenerfassung schrittweise an die erforderlichen Änderungen anzupassen, wodurch die Auswirkungen auf die Qualität der Zahlungsbilanzstatistik minimiert würden.

4.3. Auswirkungen hinsichtlich der zuständigen Behörden und die außergerichtliche Streitbeilegung

Die Optionen im Zusammenhang mit den zuständigen Behörden und außergerichtlichen Schlichtungsstellen sind: 1. Verzicht auf die Benennung zuständiger Behörden und außergerichtlicher Schlichtungsstellen und 2. Benennung zuständiger Behörden und außergerichtlicher Schlichtungsstellen für die Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Verordnung.

Bei Option 1 würde der Mangel an einem eindeutigen Verfahren für eine rasche und kostengünstige Streitbeilegung sowohl dem Verbraucher als auch dem Zahlungsverkehrsbinnenmarkt schaden. Abweichungen zwischen den Bestimmungen der Zahlungsdienstrichtlinie und der Verordnung würden bei Zahlungen, die unter beide Vorschriften fallen, zu Verwirrung führen. Wenn keine zuständige Behörde benannt wird, die den Auftrag erhält, die Anwendung der Verordnung zu überwachen, so wird es für die Kommission weitaus zeitraubender und schwieriger, etwaige Fehlinterpretationen oder ein Marktversagen im Zusammenhang mit der Anwendung der Verordnung zu korrigieren.

Bei der Option 2 müssten die Mitgliedstaaten angeben, welche zuständigen Behörden für die ordnungsgemäße Anwendung der Verordnung auf nationaler Ebene verantwortlich sind. Verbraucher und Unternehmen hätten die Möglichkeit, Gerichts- und Prozesskosten zu sparen und im Wege der Schlichtung und Vermittlung Streitigkeiten schneller beizulegen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Aus Sicht der Gemeinschaftspolitik sind folgende Optionen vorzuziehen: 1. Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 2560 auf Lastschriften, 2. gestaffelter Ausstieg aus der Meldung der Zahlungsverkehrsdaten bis Januar 2012 und 3. Benennung zuständiger Behörden und außergerichtlicher Schlichtungsstellen.

Die vorgeschlagene, geänderte Verordnung würde an den Wortlaut und die Definitionen der Zahlungsdienstrichtlinie angepasst, um rechtliche Kohärenz und Klarheit zwischen den beiden Rechtsvorschriften für Zahlungsvorgänge zu gewährleisten.