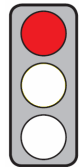


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die vorgeschlagene Verordnung soll grenzüberschreitende Zahlungen billiger machen und dadurch den Zahlungsverkehr in der EU verbessern.

Betroffene: Zahlungsdienstleister, Verbraucher, Unternehmen.



Pro: –

Contra: (1) Die EU hat keine Rechtsetzungskompetenz zur Anordnung gleich hoher Entgelte für inländische und grenzüberschreitende Zahlungen.

(2) Ein funktionierender Wettbewerb unter den Zahlungsdienstleistern wird zum Schaden der Verbraucher und Unternehmen behindert.

(3) Der Vorschlag verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

INHALT

Titel

Vorschlag **KOM(2008) 640** vom 13. Oktober 2008 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft**

Kurzdarstellung

► Einheitliche Entgelte für Zahlungsvorgänge in der EU

- Für grenzüberschreitende Zahlungen bis zu einem Betrag von 50.000 € dürfen Zahlungsdienstleister von ihren Kunden keine höheren Entgelte verlangen als für „entsprechende“ inländische Zahlungen (Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Nr. 1).
- Zu grenzüberschreitenden Zahlungen im Sinne der Richtlinie zählen Überweisungen, Barabhebungen an Geldautomaten, E-Geld-Zahlungen und Lastschriften, aber keine Schecks (Art. 2 Nr. 1).
- Als Zahlungsdienstleister gelten insbesondere Kreditinstitute, Postscheckämter und Unternehmen, die über eine Zulassung als E-Geld-Institut verfügen („E-Geld-Institute“; Art. 2 Nr. 5 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2007/64/EG).
- Das von der Kommission „letztlich verfolgte Ziel“ ist es, „grenzüberschreitende Zahlungen zu verbilligen.“ (Begründung zum Verordnungsvorschlag, S. 7)

► Abwicklung grenzüberschreitender Zahlungen

- Zahlungsdienstleister müssen ihren Kunden deren internationale Kontonummer (IBAN) und die internationale Bankleitzahl (BIC) mitteilen (Art. 4 Abs. 1).
- Wer eine grenzüberschreitende Zahlung veranlassen will, muss dazu seinem Zahlungsdienstleister „auf Anfrage“ die IBAN und die BIC des Zahlungsempfängers mitteilen (Art. 4 Abs. 3 und 4).
- Ein Unternehmen, das grenzüberschreitende Zahlungen akzeptiert, muss seinen Kunden auf der Rechnung seine IBAN und BIC mitteilen (Art. 4 Abs. 5).

► Abschaffung von Meldepflichten

- Soweit Zahlungsdienstleister in einzelnen Mitgliedstaaten verpflichtet sind, grenzüberschreitende Zahlungen zu statistischen Zwecken an die zuständigen Behörden zu melden, dürfen sich solche Meldepflichten ab 1. Januar 2010 nur noch auf Beträge von über 50.000 € beziehen (Art. 5 Abs. 1).
- Zum 1. Januar 2012 haben die Mitgliedstaaten Meldepflichten für grenzüberschreitende Zahlungen vollständig abzuschaffen (Art. 5 Abs. 2).

► Schlichtungs- und Beschwerdeverfahren

- Die Mitgliedstaaten müssen ein außergerichtliches Schlichtungsverfahren für Streitigkeiten zwischen Nutzern von Zahlungsdiensten und Zahlungsdienstleistern über Rechte und Pflichten aus dieser Verordnung schaffen (Art. 8 Abs. 1).
- Daneben müssen es die Mitgliedstaaten Nutzern von Zahlungsdiensten „und anderen interessierten Parteien“ ermöglichen, wegen vermuteter Verstöße gegen die vorgeschlagene Verordnung bei einer staatlichen Stelle Beschwerde einzulegen (Art. 7 Abs. 1).

► Anwendung auf andere Währungen

- Die Verordnung gilt unmittelbar nur für Zahlungen in Euro (Art. 1 Abs. 2).
- Mitgliedstaaten, die den Euro nicht als Währung eingeführt haben, können entscheiden, die Verordnung auch auf ihre Währung anzuwenden (Art. 11 Abs. 1).

Änderung zum Status quo

- ▶ Die vorgeschlagene Verordnung soll die Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 ersetzen.
- ▶ Bisher gilt der Grundsatz gleicher Entgelte für grenzüberschreitende und inländische Zahlungen für Überweisungen, Schecks, Barabhebungen an Geldautomaten, nicht aber für Lastschriften. Nach dem Verordnungsvorschlag sollen in Zukunft auch Lastschriften dem Grundsatz unterliegen, Schecks jedoch nicht mehr.
- ▶ Bisher waren die Auftraggeber grenzüberschreitender Zahlungen verpflichtet, ihrem Zahlungsdienstleister die IBAN und BIC des Zahlungsempfängers mitzuteilen. Jetzt müssen sie dies nur noch „auf Anfrage“ tun.
- ▶ Bisher müssen Nutzer von Zahlungsdiensten, die keine Angaben zu IBAN und BIC des Zahlungsempfängers machen, dadurch ausgelöste Mehrkosten tragen. Diese Vorschrift soll nun entfallen.
- ▶ Bisher dürfen die Mitgliedstaaten Zahlungsdienstleister verpflichten, grenzüberschreitende Zahlungen, die 12.500 € überschreiten, zu melden. Derartige Verpflichtungen sollen nun bis zum 1. Januar 2012 wegfallen.
- ▶ Bisher sind Beschwerde- und außergerichtliche Schlichtungsverfahren für Streitigkeiten zwischen Zahlungsdienstleistern und ihren Kunden im EU-Recht nicht geregelt.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission meint, dass die angestrebte Verbilligung grenzüberschreitender Zahlungen nur durch Handeln auf EU-Ebene erreicht werden kann.

Politischer Kontext

Um einen einheitlichen Zahlungsverkehrsmarkt in der EU zu fördern, verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat Ende 2001 die Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro. Diese schreibt vor, dass für grenzüberschreitende Zahlungen keine höheren Entgelte verlangt werden dürfen als für inländische. Einen harmonisierten Rechtsrahmen für Zahlungsdienste in der EU hat die Richtlinie 2007/64/EG geschaffen, die von den Mitgliedstaaten bis zum 1. November 2009 in nationales Recht umzusetzen ist. Insbesondere durch einheitliche Zulassungsbedingungen, Eigenkapital- und Aufsichtsvorschriften soll sie den Marktzutritt neuer Akteure erleichtern.

Um die aus der Verordnung (EG) NR. 2560/2001 resultierenden Kosten zu senken, schlossen sich Mitte 2002 die europäischen und nationalen Verbände der Kreditwirtschaft zum European Payments Council (EPC) zusammen. Ziel war es, die notwendigen Verfahren für einen einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (Single Euro Payments Area; SEPA) zu entwickeln. Als Ergebnis entstanden spezielle SEPA-Zahlverfahren. Eine SEPA-Lastschrift soll ab 1. November 2009 zur Verfügung stehen. Damit werden erstmals grenzüberschreitende Lastschriften ermöglicht.

Bisher werden mit SEPA-Produkten fast nur grenzüberschreitende Zahlungen abgewickelt. SEPA-Produkte können aber auch für inländische Zahlungen eingesetzt werden. Die Europäische Zentralbank, die Kommission und Teile der Kreditwirtschaft drängen auf eine einheitliche Abwicklung aller Zahlungen mit SEPA-Produkten. Trotz dieser Entwicklungen hin zu einem einheitlichen Zahlungsverkehrsraum möchte die Kommission das Gebot gleicher Entgelte auf Lastschriften ausweiten.

Stand der Gesetzgebung

13.10.08 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Binnenmarkt und Dienstleistungen

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

Wirtschaft und Währung (federführend) Berichterstatterin: Magarita Starkevičiūtė (ALDE); Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Recht

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

Finanzen (federführend); Wirtschaft und Technologie; Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Recht

Entscheidungsmodus im Rat:

Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:

Art. 95 Abs. 1 EGV (Binnenmarkt)

Art der Gesetzgebungskompetenz:

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Verfahrensart:

Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission befürchtet eine Wettbewerbsverzerrung, wenn Entgelte für grenzüberschreitende und inländische Lastschriften voneinander abweichen dürfen, Überweisungen und Kartenzahlungen weiterhin aber dem Gebot gleicher Entgelte unterliegen. Sie geht davon aus, die Banken könnten über ihre Entgeltstrukturen Unternehmen dazu bringen, Zahlungen vorrangig mit Lastschriften abzuwickeln, und zugleich die Entgelte für grenzüberschreitende Lastschriften sehr hoch ansetzen [SEK(2008) 2598, S. 11]. **Dieses Szenario ist aber wenig plausibel**, denn auf Wettbewerbsmärkten ist jedes Unternehmen gezwungen, seine Produkte möglichst kostengünstig anzubieten.

Die Kommission lässt erkennen, dass es ihr mit dem Preisgleichheitsgebot auch darum geht, vermeintlich überhöhte Gewinnspannen bei Banken zu verhindern und die Nutzerentgelte zu senken. Sie weist darauf hin, dass Zahlungsdienste 35% aller Kosten, 25% aller Einnahmen, aber nur 9% der Gewinne von Banken verursachen. Die Banken könnten ohne regulatorischen Eingriff wegen dieses „Ungleichgewichts“ höhere Entgelte für grenzüberschreitende Zahlungsdienste erheben [SEK(2008) 2598, S. 10]. Auch diese Begründung rechtfertigt den vorgeschlagenen Markteingriff aber nicht. **Solange** für grenzüberschreitende Zahlungen **höhere Kosten entstehen, sind höhere Entgelte auch gerechtfertigt**. Fallen hingegen gleich hohe Kosten an, können höhere Entgelte nicht von Dauer sein, da Wettbewerber sie unterbieten können. Aus dem gleichen Grund ist es unwahrscheinlich, dass eine SEPA-Zahlung je nach Destination unterschiedlich bepreist werden könnte.

Die Kommission behauptet, die zu ersetzende Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 habe zu einer Senkung der Entgelte für grenzüberschreitende Überweisungen und Kartenzahlungen geführt. Um mögliche Verluste aus dem teureren Auslandsgeschäft auszugleichen, sei es gleichzeitig auch nicht zu einem „deutlichen Anstieg“ der Entgelte für inländische Zahlungen gekommen [KOM(2008) 64, S. 9]. Dies ist jedoch kein tragfähiges Argument. Denn es ist anzunehmen, dass ohne die Verordnung die Entgelte für inländische Zahlungsdienste aufgrund des technischen Fortschritts gesunken wären. Auch ist nicht auszuschließen, dass Preiserhöhungen versteckt vollzogen wurden, indem Banken die Anzahl der monatlich kostenlosen Überweisungen senkten.

Günstige Entgelte für Zahlungsdienste können langfristig nicht durch Eingriffe in den Preisbildungsprozess erzielt werden. Sie sind nur möglich, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen so gesetzt werden, dass ein größtmögliches Wettbewerbsangebot entsteht, unter dem die Kunden entsprechend auswählen können. **Der Wettbewerbsdruck unter den Anbietern senkt dann die Entgelte auf ein kostendeckendes und somit nachhaltiges Niveau**.

Daher sollte das Gebot gleicher Entgelte für inländische und grenzüberschreitende Zahlungen **ganz aufgehoben werden, statt es auf Lastschriften auszudehnen**. Auch die Kommission erwägt diese Option, sieht darin aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Gefahr für den im Aufbau befindlichen europäischen Zahlungsverkehrsmarkt [SEK(2008) 2598, S. 8]. Diese Einschätzung ist nicht nachvollziehbar. Denn damit ein europäischer Zahlungsverkehrsmarkt funktionieren kann, bedarf es lediglich eines wirksamen Ordnungsrahmens für Zahlungsdienste sowie einheitlicher Verfahren und Standards zur Durchführung von Zahlungen. Mit der Richtlinie 2007/64/EG wurde ein angemessener Ordnungsrahmen für Zahlungsdienste geschaffen. Im Rahmen des SEPA-Prozesses hat die Kreditwirtschaft ferner einheitliche Verfahren und Standards entwickelt, um grenzüberschreitende Zahlungen abzuwickeln. Eines weiteren Eingriffs in den Marktprozess durch den vorliegenden Verordnungsvorschlag bedarf es nicht.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die vorgeschriebene Gleichheit der Entgelte wirkt dem Wettbewerb entgegen, da sie den Markteintritt von Instituten behindert, die sich auf grenzüberschreitende Zahlungen spezialisieren könnten. Im Gegensatz zu etablierten Banken hätten solche Zahlungsdienstleister nicht die Möglichkeit, ihre Dienstleistungen aus anderen Geschäftsfeldern quersubventionieren. Soweit aus diesem Grund derartige Marktzutritte unterbleiben, **verringert sich langfristig die Auswahlmöglichkeit für die Kunden**. Der Verordnungsvorschlag läuft somit dem Ziel der Richtlinie für Zahlungsdienste 2007/64/EG, den Marktzutritt neuer Akteure zu erleichtern, zuwider.

Die mittelfristig vorgesehene Verpflichtung für die Mitgliedsstaaten, die Meldepflichten für Zahlungsdienstleister abzuschaffen, ist hingegen zu begrüßen. Denn Zahlungsverkehrsdaten für statistische Zwecke können durch repräsentative Unternehmensbefragungen bei gleichem Aussagewert einfacher und effizienter erhoben werden. Die meisten Mitgliedstaaten unterwerfen daher Zahlungsdienstleister keinen Meldepflichten.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Zur Einführung eines Grundsatzes gleicher Entgelte für grenzüberschreitende und inländische Zahlungen bietet Art. 95 Abs. 1 EGV keine Rechtsetzungskompetenz. Denn diese Vorschrift zielt auf die Angleichung mitgliedstaatlicher Vorschriften zur Errichtung des EU-weiten Binnenmarktes. Nationale Vorschriften, die die Höhe der Entgelte für grenzüberschreitende Zahlungen bestimmen, sind aber nicht ersichtlich. Auch eine präventive Rechtsangleichung ist zulässig, wenn noch keine Vorschriften in den Mitgliedstaaten bestehen, das Entstehen unterschiedlicher Vorschriften aber wahrscheinlich ist. Im vorliegenden Fall würde dies bedeuten, dass mitgliedstaatliche Rechts- oder Verwaltungsvorschriften drohen müssten, die unterschiedliche Preise für grenzüberschreitende und inländische Zahlungen vorschreiben oder hervorrufen. Dies ist offensichtlich nicht der Fall. Eine präventive Rechtsangleichung ist insoweit also nicht erforderlich.

Anderes gilt für den Bereich der Meldepflichten für Zahlungsdienstleister. Denn derzeit setzen nur einige Mitgliedstaaten auf solche Meldepflichten, um Zahlungsvorgänge zu ermitteln, die für die Zahlungsbilanz relevant sind. Andere Staaten stützen sich zu demselben Zweck auf Umfragen bei Unternehmen. Der Mehraufwand der Zahlungsdienstleister, die von Meldepflichten erfasst sind, schafft Wettbewerbsnachteile im Binnenmarkt, so dass ein Verbot dieser Pflichten auf Art. 95 Abs. 1 EGV gestützt werden kann.

Subsidiarität

Die Frage der Subsidiarität stellt sich wegen der fehlenden Gesetzgebungskompetenz der EU nicht.

Verhältnismäßigkeit

Die von der Kommission vorgeschlagene Ausweitung des Gebots gleicher Entgelte für inländische und grenzüberschreitende Zahlungen verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die Kommission will mit dem vorliegenden Verordnungsvorschlag einen geeigneten Rechtsrahmen für ein modernes und effizientes Zahlungssystem in der EU schaffen. Als weiteres Ziel gibt sie die Vollendung des Binnenmarktes für Zahlungsdienste durch einen funktionierenden Wettbewerb und die Gleichbehandlung von grenzüberschreitenden und Inlandszahlungen an. „Letztlich“ ist aber das „verfolgte Ziel, grenzüberschreitende Zahlungen zu verbilligen“ (Begründung zum Verordnungsvorschlag, S. 7).

Zwar mag es durch die Vorgabe gleicher Entgelte zu einer Senkung der Preise für grenzüberschreitende Zahlungen kommen. Dies rechtfertigt den massiven Eingriff in die Preisautonomie indes nicht. Die Zahlungsdiensterichtlinie und die freiwillige SEPA-Initiative der Kreditwirtschaft ermöglichen ein effizientes Zahlungssystem und über den Wettbewerb der Zahlungsdienstleister nachhaltig günstige Preise, ohne dass zusätzliche Eingriffe erforderlich sind.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Der Entwurf des Zahlungsdienstenaufsichtsgesetzes (ZAG) vom 22. November 2008 sieht in § 28 ZAG vor, dass Kunden und interessierte Parteien wie Verbraucherschutzverbände bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) Beschwerde gegen einen Zahlungsdienstleister einlegen können.

Bei der Bundesbank und den Bankenverbänden bestehen außergerichtliche Schlichterstellen gemäß § 14 Unterlassungsklagengesetz (UKlaG). Die Schlichtungsstellenverfahrensverordnung (SchlichtVerfVO), die bisher nur für Überweisungen gilt, soll nach einem Gesetzentwurf vom 5. November 2008 auf alle Zahlungsvorgänge ausgeweitet werden. In § 6a SchlichtVerfVO sieht der Entwurf die EU-weite Zusammenarbeit vor. Die nationalen Verfahren erfüllen die in Art. 7 bis 9 des Verordnungsvorschlags vorgeschriebenen Voraussetzungen der Beschwerde- und außergerichtlichen Schlichtungsverfahren.

In § 69 der Verordnung zur Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWV) wäre die Meldepflicht der Zahlungsdienstleister von Zahlungen für Wertpapier- und Zinsgeschäfte von mehr als 12.500 € aufzuheben. Die übrigen Vorschriften des Vorschlags bedürfen keiner Anpassung deutschen Rechts.

Alternatives Vorgehen

Auf eine EU-Regelung von Entgelten für grenzüberschreitende Zahlungen sollte ganz verzichtet werden. Die Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 über grenzüberschreitende Zahlungen sollte aufgehoben werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nicht ersichtlich.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Verordnung sollte nicht verabschiedet werden, weil sie die bereits im Ansatz verfehlt frühere Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 fortsetzt. Die EU hat keine Rechtsetzungskompetenz für die Festlegung gleicher Entgelte für inländische und grenzüberschreitende Zahlungen. Im Übrigen behindert die vorgeschlagene Verordnung einen funktionierenden Wettbewerb unter den Zahlungsdienstleistern zum Schaden der Verbraucher und Unternehmen.