

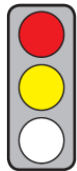
# EINHEITLICHER EURO-ZAHLUNGS- VERKEHRSRAUM (SEPA): FAHRPLAN 2009-2012

Stand: 2.11.2009

## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission stellt die ihrer Meinung nach notwendigen Schritte zur Schaffung eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraumes für die nächsten drei Jahre vor. Insbesondere will sie durch die Vorgabe eines Enddatums die etablierten nationalen Zahlungsverfahren vollständig abschaffen.

**Betroffene:** Banken, Zahlungsdienstleister, alle gewerblichen und privaten Bankkunden, öffentlicher Sektor.



**Pro:** Offene Standards für SEPA-Zahlungen ermöglichen Produktinnovationen und fördern den Wettbewerb.

**Contra:** (1) Die EU hat keine Kompetenz, per Rechtsakt ein Enddatum der SEPA-Umstellung festzulegen. Die Abschaffung nationaler Zahlungsverfahren reduziert die individuellen Wahlmöglichkeiten.

(2) Eingriffe in den Markt zur Steuerung der Preise sind ordnungspolitisch verfehlt.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2009) 471** vom 10. September 2009: **Vollendung des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums SEPA: Fahrplan 2009-2012**

### Kurzdarstellung

#### ► Gegenstand der Mitteilung

- Mit der Einführung der Euro-Scheine und -Münzen wurde am 1. Januar 2002 ein einheitlicher Zahlungsverkehrsraum für Bargeld geschaffen. Für bargeldlose Zahlungen wie Überweisungen, Lastschriften und Kartenzahlungen wird derzeit ein einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum (Single Euro Payments Area, SEPA) aufgebaut.
- Die Kommission konkretisiert in der Mitteilung ihr Ziel, mit SEPA die Unterschiede zwischen nationalen und grenzüberschreitenden Zahlungen zu beseitigen und die nationalen Zahlungsverfahren und -standards durch die entsprechenden SEPA-Verfahren vollständig zu ersetzen („SEPA-Umstellung“).
- Die Kommission meint, dass SEPA zu einer Effizienzsteigerung und Kosteneinsparung führen wird. Darüber hinaus werde der Wettbewerb gefördert.
- Der von europäischen Banken und Bankverbänden gebildete Europäische Zahlungsverkehrsausschuss (European Payments Council, EPC) hat Überweisungs- und Lastschriftverfahren für SEPA entwickelt. SEPA-Überweisungen können seit dem 28. Januar 2008 getätigt werden, SEPA-Lastschriften seit dem 1. November 2009. Der EPC erarbeitet derzeit Standards für die Kartenzahlung.
- Die Kommission bezeichnet den Fortschritt der SEPA-Umstellung als „schleppend“. Im Mai 2009 seien nur 3,9% der Überweisungen nach SEPA-Standard ausgeführt worden. Die wirtschaftliche Situation und die „Ungewissheit bei zentralen Aspekten“ des SEPA könnten den „Enthusiasmus“ weiter bremsen. Die Kommission meint, „nur mit Hilfe“ der öffentlichen Hand könnte die Verunsicherung behoben werden. (S. 3)
- Die Mitteilung stellt einen „Fahrplan“ für die nächsten Schritte auf und nennt die Maßnahmen, die nach Meinung der Kommission zur vollständigen SEPA-Umstellung nötig sind (vgl. [CEP-Übersichtstabelle](#)). Dieser Fahrplan ist als Ergänzung zu dem im 6. SEPA-Fortschrittsbericht von der Europäischen Zentralbank (EZB) geforderten Maßnahmen zu verstehen.

#### ► Festlegung eines Enddatums für die SEPA-Umstellung

- Die Kommission strebt die Festlegung eines Enddatums für die Umstellung auf SEPA-Überweisungen und -Lastschriften an, ab dem die nationalen Zahlungsverfahren nicht mehr genutzt werden dürfen. Eine endgültige Entscheidung, ob und wann ein Enddatum festgesetzt wird, soll jedoch frühestens im Februar 2010 getroffen werden.
  - Nach Auffassung der Kommission erhöht ein verbindliches Enddatum die Anreize für Banken und ihre Kunden, die Umstellung zu beschleunigen. Die „erheblichen“ Vorteile von SEPA könnten zudem nur bei einer raschen Umstellung realisiert werden.
  - Die Umstellung soll „so kurz wie möglich [...], aber lange genug“ dauern (S. 6). Dadurch soll ein „kostspieliges“ Nebeneinander von bestehenden Zahlungsverfahren und den SEPA-Verfahren verhindert und gleichzeitig Banken und ihren Kunden eine reibungslose Umstellung ermöglicht werden.
  - Die Kommission weist darauf hin, dass das Europäische Parlament sie aufgefordert hat, einen Endtermin für die Umstellung festzulegen, der vor dem 1. Januar 2013 liegt (Entschließung vom 9. März 2009).
- Die Festlegung eines Enddatums für die Umstellung von Kartenzahlungen hält die Kommission dagegen für „verfrüht“, da hier viele Standards noch nicht endgültig feststehen.

### ► Rechtsrahmen von SEPA

- Die Zahlungsdiensterichtlinie (2007/64/EG) ist die rechtliche Grundlage des SEPA. Sollten die Mitgliedstaaten sie nicht fristgerecht bis 1. November 2009 umsetzen, wird die Kommission „nicht zögern“, Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten (S. 8).
- Die Kreditwirtschaft soll darauf achten, dass bestehende Einzugsermächtigungen bei der Umstellung auf SEPA-Lastschriften gültig bleiben. Gelingt das nicht freiwillig, sollen die Mitgliedstaaten es gewährleisten.
- Bis 31. Oktober 2012 regelt die Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen [Verordnung (EG) Nr. 924/2009; vgl. [CEP-Analyse](#)] die Vergütung zwischen Banken bei grenzüberschreitenden Lastschriften. Der EPC soll für die Zeit danach langfristige Geschäftsmodelle entwerfen und umsetzen.
- Um die Einhaltung der vom EPC definierten Regeln und Kriterien sicherzustellen, sollen „wirksame Mechanismen“ für die Überwachung, Durchsetzung und Streitbeilegung geschaffen werden. Dies betrifft neben den SEPA-Überweisungen und -Lastschriften auch die Karten-, Clearing- und Abwicklungssysteme.
- Die Kommission hält eine „strenge“ wettbewerbsrechtliche Kontrolle für nötig, da die SEPA-Umstellung die Kooperation von Zahlungsdienstleistern erfordert, die gleichzeitig Konkurrenten sind.

### ► Förderung der SEPA-Umstellung

- Auf den öffentlichen Sektor entfallen in der EU rund 20% der bargeldlosen Zahlungen. Die Kommission will deshalb, dass der öffentliche Sektor eine Vorreiterrolle einnimmt.
- Der öffentliche Sektor könnte nach Ansicht der Kommission mit Versorgungs-, Telekom- und Versicherungsunternehmen die kritische Masse stellen, die für eine beschleunigte Umstellung nötig sei. Er soll deshalb bis Oktober 2009 abgestimmte Umstellungspläne aufstellen.
- Bis Ende 2010 sollen die nationalen Behörden die SEPA-Umstellung abgeschlossen haben. Die EZB hat die Umstellung bereits im Januar 2008 vollzogen. Die anderen EU-Organe sollen ihr bis Juni 2010 folgen.
- Die Kommission will mindestens bis 2010 weiter einen jährlichen Bericht über den Stand der Umstellung und bis zum Ende der Umstellung außerdem halbjährlich einen „Anzeiger“ über die Fortschritte im öffentlichen Sektor erstellen.
- Die Banken sollen auf nationaler Ebene zielgruppenorientierte Informationskampagnen durchführen, die von den Mitgliedstaaten „unterstützt“ werden. Der EPC soll ergänzend auf EU-Ebene tätig werden.

### ► Preisaufsicht

Bis Mitte 2011 will die Kommission in einer Vergleichsstudie die Auswirkungen der SEPA-Umstellung auf die Kunden untersuchen. Sollte diese ergeben, dass es zu Preiserhöhungen gekommen ist, die nicht durch die Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie bedingt sind, wird sie Gegenmaßnahmen einleiten.

### ► Standardisierung und Sicherheit

Die SEPA-Standards sollen „höchsten“ Sicherheitsanforderungen genügen und frei von Schutzrechten sein („nicht proprietäre Standards“), so dass Produktinnovationen nicht behindert werden. Ziel ist eine vollautomatische Verarbeitung aller SEPA-Zahlungen. Eine erneute Marktfragmentierung soll ausgeschlossen werden.

### ► Innovationsförderung

- Für Zahlungen mit Mobiltelefonen („m-payments“) soll der EPC bis Ende 2010 Regeln und Standards festlegen, die innerhalb des SEPA die anbieterübergreifende Weiterverarbeitung bargeldloser Zahlungen über Mobiltelefone sicherstellen („Interoperabilität“).
- Für Zahlungen im Internethandel, bei denen das Konto des Käufers unmittelbar belastet wird („e-payments“), soll der EPC bis Ende 2009 unverbindliche Vorgaben erarbeiten.
- Für elektronische Rechnungen soll bis Ende 2009 ein Rechtsrahmen entwickelt werden. Durch die Änderung der MwSt-Richtlinie (2006/112/EG) sollen elektronische Rechnungen Papierrechnungen gleichgestellt werden. Elektronische Rechnungen sollen deshalb nicht mehr mit einer elektronischen Signatur oder per elektronischen Datenaustausch (EDI-Verfahren) übermittelt werden müssen [Richtlinien-Vorschlag KOM(2009) 21].

### ► Verbesserung der Lenkungsstruktur des SEPA

- Die Kommission will zusammen mit der Europäischen Zentralbank (EZB) die Lenkung der SEPA-Umstellung übernehmen und einen „EU-SEPA-Rat“ schaffen.
- Der EU-SEPA-Rat soll strategische Ziele formulieren sowie die SEPA-Umstellung überwachen und unterstützen. Er soll sich nicht mit Einzelfällen befassen und keine Aufgaben übernehmen, die „besser“ auf nationaler Ebene oder durch die Marktteilnehmer ausgeführt werden können.

## Änderung zum Status quo

- Zukünftig sollen auch Kartenzahlungen in einem SEPA-Verfahren durchgeführt werden können.
- Bisher gibt es kein Enddatum für die vollständige SEPA-Umstellung.
- Bisher ist nicht sichergestellt, dass bestehende Einzugsermächtigungen auch nach der Umstellung auf SEPA-Lastschriften gültig bleiben.
- Bisher sind Behörden nicht verpflichtet, ihre Zahlungen ausschließlich nach SEPA-Standard durchzuführen.
- Bisher bestehen noch keine einheitlichen Regeln für „m-payments“ und „e-payments“.
- Bisher sind elektronische Rechnungen noch nicht Papierrechnungen gleichgestellt.

## Subsidiaritätsbegründung

Auf Fragen der Subsidiarität geht die Kommission nicht ein. Sie betont nur, dass die neue Lenkungsstruktur auf EU-Ebene keine Aufgaben übernehmen soll, die besser auf nationaler Ebene ausgeführt werden können.

## Politischer Kontext

Die EZB, die Kommission und Teile der Kreditwirtschaft drängen auf eine einheitliche Abwicklung aller Zahlungen mit dem SEPA-Verfahren. Auch der ECOFIN-Rat forderte die Kommission, die EZB und die Zentralbanken des Euroraumes in seinen Schlussfolgerungen vom 10. Februar 2009 auf, „weiterhin ihrer Aufgabe nachzukommen und die erforderlichen Maßnahmen zur erfolgreichen Verwirklichung des SEPA zu bestimmen.“

Um die Auswirkungen der Festsetzung eines Endtermins der SEPA-Umstellung einschätzen zu können, hat die Kommission eine Konsultation durchgeführt, deren Ergebnisse Ende September bekannt gegeben wurden. Eine Mehrheit ist, wenn auch meist unter weiteren Voraussetzungen, für ein Enddatum. Aber eine nicht geringe Anzahl von Antworten spricht sich gegen die politische Vorgabe eines Enddatums aus.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Binnenmarkt und Dienstleistungen

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

Der Veröffentlichungszeitpunkt des SEPA-Fahrplans überrascht. Denn der sechste SEPA-Fortschrittsbericht der EZB, dessen politisches Pendant der Fahrplan ist, erschien bereits im November 2008. Der Fahrplan erweckt den Eindruck, dass auch die Arbeit an ihm deutlich früher abgeschlossen war. So waren manche der genannten Fristen zum Veröffentlichungszeitpunkt bereits abgelaufen, ohne dass auf deren (Nicht-)Einhaltung eingegangen wird, oder aber sind nicht (mehr) realisierbar, wie etwa die von den Mitgliedstaaten bis 1. November 2009 sicherzustellende Weitergeltung bestehender Einzugsermächtigungen für das SEPA-Lastschriftverfahren.

Die Kommission hätte – wenn schon so deutlich verspätet – mit der Veröffentlichung warten können. Schließlich stehen die Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie und somit auch die Einführung der SEPA-Lastschrift kurz bevor. Zudem hat sie erst im August 2009 eine öffentliche Konsultation zu der Frage eines Enddatums für die SEPA-Umstellung durchgeführt. Deren Ergebnisse wurden kurz nach Veröffentlichung des Fahrplans bekannt gegeben. Der Fahrplan hätte einen wirklichen Mehrwert für alle am SEPA-Prozess Beteiligten darstellen können, wenn die Kommission zu erkennen gegeben hätte, wie die Ergebnisse der Konsultation ihre Einstellung gegenüber einem Enddatum beeinflusst hat.

Die Kommission versteckt sich stattdessen hinter einer rechtlich unverbindlichen Aufforderung des Europäischen Parlaments, **ein Enddatum für die SEPA-Umstellung vorzugeben, nach welchem die Weiternutzung der nationalen Zahlungsverfahren ausgeschlossen wird.** Es ist offenkundig, dass auch die Kommission letztlich das Ziel einer kompletten Umstellung verfolgt. Die politische Vorgabe eines Enddatums **ist aber ordnungspolitisch verfehlt.** Es ist zwar verständlich, dass sich insbesondere Teile der Kreditwirtschaft und manche Großunternehmen aus Kostengründen für die politische Setzung eines Enddatums einsetzen. Dies gäbe ihnen Planungssicherheit für die mögliche Umrüstung ihrer Zahlungssysteme. Doch es ist nicht ersichtlich, warum gut funktionierende nationale Zahlungsverfahren, wie etwa deutsche Überweisungen und Lastschriften, komplett abgeschaltet werden müssen.

Wenn SEPA-Produkte auch bei rein nationalen Transaktionen tatsächlich Vorteile gegenüber den etablierten Zahlungsverfahren für den Verbraucher und die Unternehmen aufweisen, dann wird sich dies auf dem Markt zeigen. Dies ist allerdings fraglich. Denn die im SEPA-Verfahren – dann zwingend zu verwendenden – bis zu 34-stelligen (in Deutschland: 22-stelligen) Kontonummern (IBAN) und bis zu 11-stelligen Bankidentifikationsnummern (BIC) können insbesondere bei Verbrauchern zu Verwirrung und Ausführungsfehlern führen.

Sofern die Kommission aber am bedenklichen Ziel der kompletten Abschaltung etablierter nationaler Zahlungsverfahren festhält, sollte sie zumindest die Marktentwicklung der SEPA-Lastschrift abwarten und sich die Möglichkeit offen halten, für Überweisungen und Lastschriften unterschiedliche Enddaten vorzugeben. Dies wäre umso naheliegender, als insbesondere im Lastschriftverfahren vor einer Abschaltung alle bestehenden Probleme gelöst sein müssen, wie etwa die Frage der Fortgeltung bestehender Einzugsermächtigungen.

SEPA ist in erster Linie ein politisches Ziel. Daher ist es zunächst sachgerecht, dass EU-Behörden und nationale Behörden höchster Ebene bis Ende 2010 ihre Zahlungsverfahren komplett umstellen müssen. Allerdings sollte dies nicht für Gemeinden und Länder gelten, die an der SEPA-Zielformulierung nicht beteiligt waren.

**Höchst fragwürdig ist, dass die Kommission Markteingriffe für den Fall plant, dass die Preisentwicklung nicht ihren Vorstellungen entspricht.** Die Preisentwicklung ist kein politisches Wunschkonzert. Preise bilden sich am Markt als Ergebnis von Angebot und Nachfrage; sie werden somit auch von tatsächlich anfallenden Kosten und von der Produktakzeptanz durch den Kunden beeinflusst.

**Es ist positiv zu bewerten, dass die Kommission rechtlich nicht schützbar („nicht-proprietäre“) Standards für SEPA-Verfahren anstrebt.** Dies ermöglicht zum einen Produktinnovationen für die einzelnen Zahlungsverfahren und schafft zum anderen die Voraussetzungen für einen Wettbewerb unter den Unternehmen, die die Verarbeitung und Abwicklung bargeldloser Zahlungen anbieten (Clearing- und Settlementhäuser).

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Verarbeitung und Abwicklung bargeldloser Zahlungen weisen hohe Skaleneffekte auf: Sie verursachen hohe Fixkosten, aber nur geringe Kosten pro Transaktion. Da in Europa ohnehin mit einer deutlichen Zunahme bargeldloser Zahlungen zu rechnen ist, würden bis 2012 auch ohne SEPA die durchschnittlichen Gesamtkosten pro Transaktion aufgrund der Skaleneffekte um bis zu 40% sinken [vgl. Capgemini-Report (2007), S. 8]. Die SEPA-Umstellung führt über den Wettbewerb zu einer Konsolidierung bei den Clearing- und Settlement-Häusern und so zu weiteren Effizienzsteigerungen, was die Kosten pro Transaktion weiter senkt.

Auch können in mehreren Mitgliedstaaten tätige Unternehmen des Nicht-Banken-Sektors ihre von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschiedenen Systeme des Zahlungsmanagements mit SEPA vereinheitlichen.

Allerdings verursacht die SEPA-Umstellung hohe Kosten, sowohl bei Banken und anderen Zahlungsdienstleistern als auch im Nicht-Banken-Sektor, z. B. bei Energieversorgungs- und Telekommunikationsunternehmen.

**Die individuellen Wahlmöglichkeiten sinken, wenn die Abschaltung etablierter nationaler Zahlungsverfahren, etwa des deutschen Überweisungs- und Lastschriftverfahrens, vorgeschrieben wird.**

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen von SEPA sind nicht verlässlich prognostizierbar.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Offene Standards ermöglichen den Marktzutritt von Zahlungsdienstleistern in Europa.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

**Art. 95 EGV eröffnet keine Kompetenz zur Festlegung eines Enddatums für die SEPA-Umstellung.** Die Festlegung eines Enddatums verbessert nicht die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes. Denn bereits heute ermöglichen die SEPA-Verfahren problemlos grenzüberschreitende Zahlungen, die nicht teurer sein dürfen als inländische [Verordnung (EG) Nr. 924/2009; vgl. [CEP-Analyse](#)].

### Subsidiarität

Soweit Regelungen den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr betreffen, sind diese mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar. Dies gilt aber allenfalls unter engen Voraussetzungen für rein inländische Zahlungsvorgänge.

### Verhältnismäßigkeit

Zum jetzigen Zeitpunkt steht noch nicht fest, welche Maßnahmen als Rechtsakt ergehen sollen. Eine abschließende Aussage über die Verhältnismäßigkeit kann deshalb nicht getroffen werden.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Beim deutschen Lastschriftverfahren wird der Zahlungsempfänger ermächtigt, den fälligen Betrag vom Konto des Zahlungspflichtigen einzuziehen. Beim SEPA-Lastschriftverfahren wird zusätzlich die Bank des Zahlungspflichtigen zur Einlösung der Lastschrift angewiesen. Es ist deshalb ausgeschlossen, dass deutsche Einzugsermächtigungen ohne eine gesetzliche Regelung im SEPA-Verfahren ihre Gültigkeit behalten. Der Entwurf zum Umsetzungsgesetz der Zahlungsdiensterichtlinie (BT-Drucksache 16/11643 vom 21.1.2009, Nr. 23) sah noch vor, dass der Zahlungsempfänger den Zahlungspflichtigen über die Unterschiede informiert; widerspricht der Zahlungspflichtige daraufhin nicht, sollte seine Ermächtigung auch für das SEPA-Verfahren gelten. Diese Regelung ist im verabschiedeten Gesetz jedoch nicht mehr enthalten (vgl. Bundesrat-Drucksache 639/09).

Um im gewerblichen Geschäftsverkehr elektronische Rechnungen den Papierrechnungen gleichzustellen, muss § 14 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) geändert werden. Dieser schreibt vor, dass elektronische Rechnungen mit einer elektronischen Signatur oder im elektronischen Datenaustausch (EDI-Verfahren) übermittelt werden müssen. Im Geschäftsverkehr mit Privatpersonen bestehen hinsichtlich der Formvorschriften keine Unterschiede. Allerdings hält der Bundesgerichtshof (BGH) Klauseln in allgemeinen Geschäftsbedingungen für unzulässig, die ausschließlich eine „Online-Rechnungsstellung“ vorsehen, da der „elektronische Rechtsverkehr noch nicht allgemein üblich“ sei (BGH, Urteil vom 16. Juli 2009, Az. III ZR 299/08).

## Alternatives Vorgehen

Die Kommission hätte die Einführung der SEPA-Lastschrift und das Ende der Umsetzungsfrist der Zahlungsdiensterichtlinie abwarten sollen. Dies hätte einen realistischeren Fahrplan ermöglicht.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission wird einen Rechtsakt mit einem Enddatum für die SEPA-Umstellung vorlegen.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die EU hat keine Kompetenz, per Rechtsakt ein Enddatum für die SEPA-Umstellung festzulegen. Die Abschaffung nationaler Zahlungsverfahren reduziert darüber hinaus die individuellen Wahlmöglichkeiten. Eingriffe in den Markt zur Steuerung der Preise sind grundsätzlich ordnungspolitisch verfehlt. Positiv zu bewerten ist dagegen die Festlegung offener Standards; sie ermöglichen Produktinnovationen und fördern den Wettbewerb.