

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 6. Januar 2009

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

(CON/2009/1)

(2009/C 21/01)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 31. Oktober 2008 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Rat der Europäischen Union um Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft ⁽¹⁾ zur Ersetzung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 ⁽²⁾ (nachfolgend als „Verordnungsvorschlag“ bezeichnet) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 105 Absatz 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie auf Artikel 3.1, Artikel 4 Buchstabe a und Artikel 5 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, da der Verordnungsentwurf Bestimmungen im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren der Zahlungsverkehrssysteme und die Erhebung zahlungsbilanzstatistischer Daten enthält. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

Allgemeine Anmerkungen

Die EZB stellt fest, dass der Anwendungsbereich des Verordnungsvorschlags nicht nur grenzüberschreitende elektronische Zahlungsvorgänge und Überweisungen, sondern auch grenzüberschreitende Lastschriften umfasst. Dies steht im Einklang mit den Anstrengungen, den Binnenmarkt für alle Zahlungsdienste zu verwirklichen, insbesondere mit der Einführung des Einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (SEPA), und wird von der EZB ausdrücklich begrüßt. Allerdings wirft der Verordnungsentwurf auch einige Fragen auf, die im Folgenden näher dargelegt werden und die eine sorgfältige Beurteilung erfordern.

Spezielle Anmerkungen

1. *Bestimmungen über die Meldung von Zahlungsbilanzen*
 - 1.1. Hinsichtlich der vorgeschlagenen Bestimmungen über Meldungen für zahlungsbilanzstatistische Zwecke hält es die EZB für unabdingbar, eine Lösung zu finden, die weder die essentiellen Benutzeranforderungen für Zahlungsbilanzstatistiken auf nationaler Ebene oder im Euro-Währungsgebiet noch die rechtzeitige Einführung von SEPA gefährdet.

⁽¹⁾ KOM(2008) 640 endg.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro, ABl. L 344 vom 28. Dezember 2001, S. 13.

- 1.2. Aus der Entwicklung von SEPA ergibt sich, dass Systeme zur Meldung von Zahlungsbilanzdaten, die hauptsächlich auf Zahlungsverkehrsdaten basieren, im Hinblick auf Zahlungen in Euro innerhalb der EU nicht in ihrer derzeitigen Form weitergeführt werden können. Die Reform dieser Systeme könnte nicht nur wesentlich geringere Berichtspflichten für Banken beinhalten, sondern auch eine Erhöhung der Berichtslast für Nichtbanken, die so weit wie möglich beschränkt werden sollte (z.B. durch die Anwendung ordnungsgemäßer Umfrage- und Stichprobenverfahren). Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass Zahlungsbilanzstatistiken weiterhin mit dem hohen Maß an Zuverlässigkeit, Periodizität und Aktualität erstellt werden können, das für die Geldpolitik der EZB erforderlich ist.
- 1.3. Die EZB begrüßt den Vorschlag in Artikel 5 Absatz 1, den Schwellenbetrag für die Befreiung von der Datenmeldung für zahlungsbilanzstatistische Zwecke auf 50 000 EUR zu erhöhen und erkennt an, dass dies bereits in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Fall ist, die bereits vollständig Daten mittels alternativer Quellen (Verwaltungsdaten oder Umfragen/direkte Meldungen) anstatt von Zahlungsverkehrssystemen erheben, diesbezügliche Maßnahmen ergriffen haben oder Zahlungsverkehrsdaten ergänzende Quellen entwickelt haben.
- 1.4. Große Unternehmen spielen eine entscheidende Rolle bei der Erstellung von Zahlungsbilanzstatistiken. Allerdings neigen sie dazu, ihre Zahlungen bei spezialisierten Stellen zu zentralisieren, so dass ihre Zahlungen zunehmend von ihren wirtschaftlichen Transaktionen abgekoppelt sind. Als Folge hiervon sind diese großen Unternehmen vollständig mittels eines auf Umfragen basierenden Ansatzes zu erfassen. Kleinere Rechtssubjekte könnten auf der Grundlage von Stichproben behandelt werden.
- 1.5. Um den Anwendungsbereich für Umfragen im Bereich der Meldung von Zahlungsbilanzstatistiken zu bewerten und zu konzentrieren, schlägt die EZB vor, dass andere administrative und statistische Datenquellen, etwa Mehrwertsteuerdateien, INTRASTAT, Handelsregister und die strukturelle Unternehmensstatistik soweit erforderlich und möglich gefördert werden, so dass sie für die Ermittlung der zu befragenden Rechtssubjekte oder für die Erhebung von Informationen über grenzüberschreitende Transaktionen herangezogen werden können. Allgemeine Prinzipien für die Verwendung dieser Daten können bereits zwischen den Erstellern von Zahlungsbilanzstatistiken ausgetauscht werden. Umgekehrt sollten die Regeln im Hinblick auf diese Quellen unbeschadet der Berichtslast der Befragten eine bessere Ermittlung von grenzüberschreitenden Transaktionen, insbesondere im Bereich der Dienstleistungen, ermöglichen.
- 1.6. Die EZB begrüßt die Einführung von Artikel 5 Absatz 3, der klarstellt, dass statistische Berichtsanforderungen, die keine Auswirkungen auf die durchgängig automatisierte Abwicklung („straight through processing“) von SEPA-Zahlungen durch Zahlungsdienstleister haben und vollautomatisch von Zahlungsdienstleistern erfasst werden können, keinem Schwellenbetrag für die Befreiung von Meldungen unterliegen sollten.
- 1.7. Die EZB sieht Zahlungsverkehrsdaten als ein potentiell nützliches Werkzeug an, insbesondere bei der Identifizierung des zu befragenden Berichtskreises, d. h. bei der Errichtung und dem Betrieb eines Registers international tätiger Unternehmen⁽¹⁾. Dies betrifft Informationen, die ohne weiteres für die Banken verfügbar sind und die Erstellern von Zahlungsbilanzen vollautomatisch in angemessenen Intervallen geliefert werden können; dies beinhaltet die Pflichtfelder für die SEPA-Meldung einerseits (einschließlich der internationalen Kontonummern (International Bank Account Numbers, IBAN) des Zahlers und des Zahlungsempfängers) und andererseits alle andere Referenzdaten, die von den Banken zu verwenden bzw. zu speichern sind (z. B. zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung), wie z. B. die Adresse der Kontoinhaber. Diese Daten können wiederum an das inländische statistische Unternehmensregister angeschlossen werden. Dieser Ansatz sollte nach dem Ermessen jedes inländischen Erstellers von Zahlungsbilanzen ermöglicht werden. Da dieser Ansatz die in Artikel 5 Absatz 3 aufgeführten Bedingungen erfüllt, sollte er keinem Schwellenbetrag für die Meldung unterliegen.
- 1.8. Im Rahmen von SEPA können Nichtfinanzunternehmen künftig entscheiden, ihr Bankkonto bei einer in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Bank zu unterhalten. Falls und sobald dies erfolgt, könnten die Informationen gemäß Artikel 5 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags, der auf der Annahme beruht, dass die Banken und ihre Kontoinhaber generell in demselben Land ansässig sind, keine

⁽¹⁾ Dies gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die von nicht gebietsansässigen Bankkonten Zahlungen erhalten bzw. an nicht gebietsansässige Bankkonten Zahlungen übermitteln (d. h. Bankkonten, die eine nicht gebietsansässige Länderkennzeichnung aufweisen). Dies kann als Indiz dafür dienen, dass diese KMUs vermutlich grenzüberschreitende Transaktionen durchführen. Die IBAN (bzw. die Länderkennzeichnung in der IBAN) in der SEPA-Meldung kann als Indikator zur Identifizierung dieser KMUs verwendet werden.

befriedigende Bewertung des Berichtskreises mehr darstellen. In diesem Zusammenhang und zur Unterstützung der Kommission ist die EZB bestrebt, weiter zu überprüfen, wie weit sich dieses Phänomen entwickelt hat. Wenn es signifikant geworden ist, sollte die Einbeziehung des Landes, in dem der Zahler gebietsansässig ist, in die SEPA-Meldung durch die Bank neu geprüft werden⁽¹⁾. Dies würde eine automatische und eindeutige Erkennung grenzüberschreitender Zahlungen durch die Bank des Zahlungsempfängers in allen Fällen ermöglichen. Dieses Verfahren sollte ohne Schwellenbetrag angewendet werden.

- 1.9. Um die Berichtslast von finanziellen und nichtfinanziellen Berichtspflichtigen weiter zu reduzieren, unterstützt die EZB alle Initiativen, die den Austausch von Informationen zwischen den Erstellern von Zahlungsbilanzstatistiken ausschließlich für statistische Zwecke ermöglichen. Dies kann die Abschaffung rechtlicher Hindernisse für den Informationsaustausch zwischen Statistikbehörden in der EU unter Aufrechterhaltung der erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der Vertraulichkeit erfordern. Zur Unterstützung der Kommission wäre die EZB bereit, mögliche weitere Vorgehensweisen in diesem Bereich zu untersuchen.
- 1.10. Hinsichtlich des Vorschlags, abwicklungsbezogene inländische Berichtsanforderungen für Zahlungsdienstleister ab dem 1. Januar 2012 gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags abzuschaffen, betont die EZB das Erfordernis einer Übergangslösung für die Mitgliedstaaten, die noch auf abwicklungsbezogene Meldungen angewiesen sind, bis eine vollständig harmonisierte paneuropäische Lösung gefunden worden ist. Eine solche Übergangslösung ist innerhalb des Eurosystems diskutiert worden und führte zu folgendem Vorschlag der EZB:

- ein einzelnes Feld der SEPA-Zahlungsmeldung sollte während dieser Übergangszeit für vollständig harmonisierte Meldungen (einschließlich einer Codeliste und einer Methodik zur Anwendung dieser Codeliste) verwendet werden. Kunden in Mitgliedstaaten, die diesen Ansatz umgesetzt haben, werden verpflichtet sein, die Information in einem bereits bestehenden bestimmten optionalen weißen Feld der SEPA-Meldung (Feld „Regulatory Reporting“) anzugeben. Die Banken in all diesen Mitgliedstaaten sollten gemeinsame Nutzungsregelungen anwenden und dadurch eine Dienstgemeinschaft für zusätzliche Leistungen bilden. Die Nutzungsregelungen wären nur zwischen den Mitgliedstaaten anwendbar, die diesen Ansatz umsetzen. Der EPC sollte informiert und um Hilfe bei der Koordination der Umsetzung der zusätzlichen Leistungen ersucht werden,
- Banken und Kunden, die in Mitgliedstaaten gebietsansässig sind, die diesen Ansatz nicht umsetzen, müssen weder die Nutzungsregelungen akzeptieren noch Zahlungsbilanzcodes einführen, übermitteln oder lesen. Infrastrukturen, die Zahlungsdienste in ganz Europa anbieten, müssen nur dann die Nutzungsregelungen verabschieden, wenn sie Banken und Kunden Zahlungsdienste anbieten, die in den Mitgliedstaaten gebietsansässig sind, die diesen Ansatz verwenden,
- der gesamte Prozess erfordert die Verwendung einer harmonisierten Codeliste über den wirtschaftlichen Charakter der zugrunde liegenden Transaktionen und eine Methodik zur Anwendung dieser Codeliste. Eine entsprechende Codeliste wird von der EZB zur Verfügung gestellt. Wenn die kodierte Information in der SEPA-Meldung eingetragen worden ist, wird sie von Banken vollautomatisch behandelt, ohne die durchgängig automatisierte Abwicklung der Zahlung einzuschränken.

Weiterhin empfiehlt die EZB, die Entwicklungen in den kommenden Jahren genau zu beobachten und dabei die technischen Entwicklungen von SEPA und Entwicklungen statistischer Erhebungsmethoden zu berücksichtigen.

2. *Überprüfungsklausel — Verwendung des Bankidentifikationscodes (BIC)*

- 2.1. Gemäß Artikel 12 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und der EZB bis spätestens Dezember 2012 einen Bericht über die Nutzung von IBAN und BIC bei der Automatisierung von Zahlungen vorzulegen und diesem Bericht einen angemessenen Vorschlag beizufügen. Unter der Annahme, dass es das Ziel dieser Bestimmung ist, die Einleitung von Zahlungen zu erleichtern und effizienter zu machen, würde die EZB die mögliche Abschaffung des Erfordernisses für Verbraucher unterstützen, die BIC zu verwenden, wenn die Verwendung von IBAN alleine technisch möglich ist, da dies von der Last befreien würde, zwei verschiedene Identifikationsnummern anzugeben.

⁽¹⁾ Wenn dieser Schritt ergriffen werden sollte, müsste der European Payments Council (EPC) (Europäischer Zahlungsvorgangsausschuss) aufgefordert werden, das bestehende Feld über das Land, in dem der Zahler gebietsansässig ist, das derzeit in der SEPA-Meldung optional ist, zu einem Pflichtfeld zu machen (und möglicherweise eine Kodifizierung zu vereinbaren).

- 2.2. IBAN wurde als verbindliche Verpflichtung für die Preisgleichheit gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 eingeführt und hat sich nach Ansicht der EZB als ein Eckpfeiler für die Standardisierung von Zahlungsvorgängen im Zusammenhang mit SEPA erwiesen, da IBAN die vollautomatische Abwicklung fördert und die Überprüfung von Kontonummern erleichtert. Die EZB würde daher dringend empfehlen, den verpflichtenden Gebrauch von IBAN beizubehalten. Die EZB stellt weiter fest, dass die Einführung eines ähnlichen, der Regelung für IBAN vergleichbaren Standardformats für Wertpapierkonten die kollisionsrechtlichen Regeln für von Intermediären verwaltete Wertpapiere stärken könnte.

3. *Gebühren für grenzüberschreitende Zahlungen und entsprechende inländische Zahlungen*

Artikel 3 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags sieht den Grundsatz gleicher Gebühren für grenzüberschreitende Zahlungen und entsprechende inländische Zahlungen „in gleicher Höhe“ vor. Das einzige im Verordnungsvorschlag enthaltene Kriterium zur Ermittlung der entsprechenden inländischen Zahlung ist der Verweis auf die Höhe dieser gleichwertigen Zahlungen. In dieser Hinsicht hat die EZB Bedenken, dass die vorgenannte Bestimmung keine hinreichenden Auslegungshilfen für Zahlungsdienstleister im Hinblick auf den Begriff der entsprechenden inländischen Zahlungen bereitstellen könnte. Daher schlägt die EZB vor, einen Absatz einzufügen, der die grundsätzlichen Bewertungskriterien festlegt, um die einheitliche Anwendung dieser Bestimmung in der Gemeinschaft sicherzustellen, anstatt Zahlungsdienstleistern einen weiten Beurteilungsspielraum in Bezug auf ihre Auslegung zu erlauben.

4. *Anwendungsbereich*

Die Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 gilt für „Institute“, und Artikel 2(e) dieser Verordnung definiert sie als „eine natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig grenzüberschreitende Zahlungen ausführt“. Hieraus folgt, dass weder die EZB noch nationale Zentralbanken (NZBen) von der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 erfasst sind. Diese Rechtslage ändert sich durch Artikel 2 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags, der für Zahlungsdienstleister gilt, die u. a. als „Dienstleister der in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 2007/64/EG⁽¹⁾ („Payment Services Directive“, nachfolgend als PSD „bezeichnet“) genannten Kategorien“ definiert sind. Artikel 1 Absatz 1 der PSD bestimmt Kategorien von Zahlungsdienstleistern, die die EZB und die NZBen einschließen, wenn sie nicht in ihrer Eigenschaft als Währungsbehörden tätig sind. Aus den vorgenannten Bestimmungen ergibt sich, dass der Verordnungsvorschlag auf grenzüberschreitende Zahlungen bis zu einer Höhe von 50 000 EUR anwendbar wäre, die von der EZB oder den NZBen geleistet werden, wenn sie außerhalb ihrer Eigenschaft als Währungsbehörden handeln und wenn diese Transaktionen nicht auf eigene Rechnung getätigt werden. Die EZB begrüßt den erweiterten Anwendungsbereich des Verordnungsvorschlags in dieser Hinsicht, der mit den Grundsätzen des SEPA im Einklang steht.

5. *Zusätzliche rechtliche Anmerkungen*

- 5.1. Die EZB unterstützt das Ziel des Verordnungsvorschlags, die Regeln für gute Rechtssetzung einzuhalten und stimmt der Einführung des vereinfachten Definitionsrahmens zu. Allerdings scheint zwischen den Begriffen „grenzüberschreitende Zahlungen“ und „Zahlungsvorgang“ gemäß Artikel 2 Absatz 1 bzw. Artikel 2 Absatz 7 des Verordnungsvorschlags eine gewisse Überschneidung vorzuliegen.
- 5.2. Die EZB ist der Ansicht, dass wenn ein definierter Begriff in mehr als einem Sekundärrechtsakt der Gemeinschaft erscheint, die entsprechende Definition so weit wie möglich in all diesen Rechtsakten identisch sein sollte, um Rechtssicherheit zu gewährleisten, insbesondere bei Rechtsakten, die in engem Zusammenhang stehen. Allerdings bestehen Abweichungen zwischen dem Begriff „Zahlungsinstrument“ gemäß Artikel 4 Absatz 23 der PSD und demselben Begriff in Artikel 2 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags. In der PSD wird auf den Begriff „Zahlungsauftrag“ Bezug genommen, während die Definition des Verordnungsvorschlags von „Zahlungsvorgang“ spricht. Dies ist unglücklich und könnte zu Verwechslungen führen, insbesondere da sowohl der Begriff „Zahlungsauftrag“ als auch der Begriff „Zahlungsvorgang“ sowohl in dem Verordnungsvorschlag als auch in der PSD definierte Begriffe sind. Die EZB schlägt daher vor, dass diese beiden Rechtsakte im Hinblick auf die fragliche Definition angeglichen werden.
- 5.3. Da der Verordnungsvorschlag keine Vorschrift über die Transparenz von Gebühren entsprechend Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 enthält, empfiehlt die EZB zu prüfen, ob ein Verweis auf die betreffenden Bestimmungen der PSD in Bezug auf Bedingungen und Informationspflichten für Zahlungsdienste in den Verordnungsvorschlag aufgenommen werden sollte.

⁽¹⁾ Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 97/5/EG, ABl. L 319 vom 5. Dezember 2007, S. 1.

6. *Redaktionsvorschläge*

Soweit die obige Stellungnahme hinsichtlich Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 3 des Verordnungsvorschlags Änderungen des Verordnungsvorschlags befürwortet, sind Redaktionsvorschläge im Anhang aufgeführt.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 6. Januar 2009.

Der Präsident der EZB
Jean-Claude TRICHET

ANHANG

Redaktionsvorschläge

Kommissionsvorschlag	Änderungsvorschläge der EZB
Änderung 1 Artikel 2 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags	
<p style="text-align: center;"><i>Artikel 2 Absatz 1</i></p> <p>„Grenzüberschreitende Zahlungen“ sind elektronische Zahlungsvorgänge, die von einem Zahler oder einem Zahlungsempfänger oder über letzteren in Auftrag gegeben und von einem Zahlungsdienstleister oder dessen Zweigniederlassung in einem Mitgliedstaat zu dem Zweck durchgeführt werden, einem Zahlungsempfänger über dessen Zahlungsdienstleister oder dessen Zweigniederlassung in einem anderen Mitgliedstaat einen Geldbetrag zur Verfügung zu stellen;</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 2 Absatz 1</i></p> <p>„Grenzüberschreitende Zahlungen“ sind elektronische Zahlungsvorgänge, die von einem Zahler oder einem Zahlungsempfänger oder über letzteren in Auftrag gegeben und von einem Zahlungsdienstleister oder dessen Zweigniederlassung in einem Mitgliedstaat zu dem Zweck durchgeführt werden, einem Zahlungsempfänger über dessen Zahlungsdienstleister oder dessen Zweigniederlassung in einem anderen Mitgliedstaat einen Geldbetrag zur Verfügung zu stellen;</p>
<i>Begründung</i> — Siehe Nummer 5.1 der Stellungnahme	
Änderung 2 Einfügung von Artikel 3 Absatz 3 in den Verordnungsvorschlag	
<p style="text-align: center;"><i>Artikel 3 Absatz 3</i></p> <p>Kein Text</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artikel 3 Absatz 3</i></p> <p>Die Gleichwertigkeit zwischen grenzüberschreitenden Zahlungen und entsprechenden inländischen Zahlungen ist auf der Grundlage von Kriterien wie Art und Weise der Auftragserteilung, Geschwindigkeit, Automatisierungsgrad, Kundenbindung und Niveau des dem Kunden geleisteten Dienstes zu bewerten.</p>
<i>Begründung</i> — Siehe Nummer 3 der Stellungnahme	