

# EUROPÄISCHES WÄHRUNGSINSTITUT

## STELLUNGNAHME DES EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSINSTITUTS

(98/C 156/12)

Konsultation durch den Rat der Europäischen Union gemäß Artikel 109f Absatz 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft bzw. Artikel 5 Absatz 3 der Satzung des EWI zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Endgültigkeit der Abrechnung und die Stellung von Sicherheiten in Zahlungssystemen (der „Richtlinienentwurf“).

### CON/96/09

1. Die oben angeführte Konsultation wurde am 10. Juli 1996 durch den Rat der Europäischen Union eingeleitet, der dem EWI dazu den Text des Richtlinienentwurfs sowie eine Begründung (Dokument: KOM(96) 193 endg.) vorlegte.
2. Das EWI begrüßt den Richtlinienentwurf als einen überaus wichtigen Beitrag zur Sicherung eines effizienten und reibungslosen Funktionierens der Zahlungsverkehrssysteme. Die Verabschiedung der Richtlinie würde generell auch die Stabilität der Finanzmärkte und -institute fördern. In den letzten Jahren durchgeführte Untersuchungen rechtlicher Aspekte der Zahlungsverkehrssysteme haben gezeigt, daß den folgenden fünf Bereichen besondere Bedeutung zuzumessen ist:
  - Der Geltung und Erzwingbarkeit von bilateralen und multilateralen Verrechnungsverfahren,
  - der Unwiderrufbarkeit von Überweisungsaufträgen,
  - der Beseitigung der Rückwirkung eines Insolvenzverfahrens (Abschaffung der „Null-Uhr-Regelung“),
  - der Verringerung des potentiell störenden Einflusses ausländischer Rechtsvorschriften auf Regelungen über die Beteiligung an Zahlungsverkehrssystemen in Fällen, in denen ein Teilnehmer oder hinterlegte Sicherheiten ausländischen Rechtsvorschriften unterliegen,
  - der Abschaffung von Hemmnissen bei der Verwertung von Sicherheiten, die im Rahmen des Zahlungsverkehrs oder geldpolitischer Operationen hinterlegt wurden.

Sämtliche oben angeführte Fragen werden im vorliegenden Richtlinienentwurf behandelt.

3. Das EWI unterstützt die Entscheidung zugunsten einer Richtlinie aus den gleichen Gründen, die in der Begründung der Kommission aufgeführt werden, die ihrem Vorschlag beigefügt wurde. Die Entwicklung reibungslos und effizient funktionierender grenzüberschreitender Zahlungsverkehrssysteme zur Unterstützung sowohl des Binnenmarkts als auch der Durchführung einer einheitlichen Geldpolitik in der dritten Stufe der WWU einerseits und die unterschiedlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in bezug auf Kernelemente der Zahlungsverkehrssysteme andererseits erfordern ein Maß an Harmonisierung, das sich nur durch ein verbindliches, den allgemeinen Rahmen dieser Harmonisierung vorgebendes Rechtsinstrument erreichen läßt.
4. Das EWI würde es begrüßen, wenn die Regelungen der Richtlinie auch auf Wertpapier-Abrechnungssysteme angewandt werden, damit Systemrisiken auf den Finanzmärkten vermieden werden. Die Finanzmärkte sind so eng miteinander verknüpft, daß Fragen wie z. B. die Unwiderrufbarkeit von Überweisungsaufträgen und die Abschaffung der „Null-Uhr-Regelung“ nicht nur isoliert für Zahlungsverkehrssysteme geregelt werden können oder sollten. Die Rückabwicklung der Abrechnung in einem Wertpapier-Abrechnungssystem beispielsweise könnte sich negativ auf die Stabilität der Finanzmärkte und -institute im allgemeinen auswirken und insbesondere auf Fälle miteinander verknüpfter oder assoziierter Zahlungsverkehrssysteme.

Zahlungsverkehrssysteme und Wertpapier-Abrechnungssysteme sind funktional voneinander abhängig, und zwar aufgrund des Prinzips der Lieferung gegen Zahlung, das heute in den meisten europäischen Ländern angewandt wird, um sicherzustellen, daß Geschäftspartner ihre Verpflichtungen im Vertrauen darauf (unwiderruflich) erfüllen können, daß ihre Kontrahenten dies ebenfalls getan haben, womit das reibungslose Funktionieren der Finanzmärkte gewährleistet ist. Falls der Zahlungsteil eines solchen Geschäfts — wie von der Richtlinie in bezug auf Zahlungen angestrebt — endgültig wäre, während der Wertpapieranteil z. B. vom Konkursverwalter noch erfolgreich angefochten werden könnte, würde die Abrechnung der betroffenen Operationen gefährdet, was ein Systemrisiko bedeutet und folglich die Stabilität der Finanzmärkte im allgemeinen beeinträchtigen könnte.

Auch darf die Verabschiedung und Umsetzung der Richtlinie in Mitgliedstaaten, in denen das oben angeführte Prinzip auf gesetzlichen oder vertraglich vereinbarten Bestimmungen beruht, nicht dadurch zu einer unbeabsichtigten Verschiebung des Gleichgewichts dieser Mechanismen führen, daß das Gebot der Endgültigkeit zwar für die Zahlung gilt, nicht aber für die Lieferung der Wertpapiere. Derartige Probleme ließen sich vermeiden, wenn die Regelungen des Richtlinienentwurfs auch für Wertpapier-Abrechnungssysteme gelten.

Darüber hinaus ist eine gesetzliche Regelung für Wertpapier-Abrechnungssysteme, soweit sie eine Verrechnung vorsehen, aus den gleichen Gründen angezeigt, die für eine gesetzliche Regelung der Verrechnung im Rahmen der Zahlungsverkehrssysteme sprechen (vgl. auch Absatz 6 1. Spiegelstrich). Wertpapier-Abrechnungssysteme sollten schließlich — gleichermaßen wie die Zahlungsverkehrssysteme — von der im Richtlinienentwurf vorgesehenen Bestimmung profitieren, daß die Rechte und Pflichten eines ausländischen Teilnehmers in bezug auf die Teilnahme an einem Zahlungsverkehrssystem eines anderen Landes im Fall der Zahlungsunfähigkeit eines solchen Teilnehmers dem Insolvenzrecht des Landes unterliegen, in dem sich das betreffende Zahlungsverkehrssystem befindet. Gleiches gilt für die in der Richtlinie enthaltenen Schutzklauseln für die Verwahrer der im Rahmen der Zahlungsverkehrssysteme hinterlegten Sicherheiten, die sinnvollerweise auch auf Wertpapier-Abrechnungssysteme angewandt werden könnten.

Das EWI ist der Ansicht, daß Wertpapier-Abrechnungssysteme eher der vorliegenden Richtlinie als einer eigenen Richtlinie unterliegen sollten. Erstens ist es in hohem Maß unwahrscheinlich, daß eine solche eigene Richtlinie parallel ausgehandelt und vor Beginn der dritten Stufe verabschiedet und umgesetzt werden könnte. Zweitens ist es nicht wünschenswert, daß sich Rechtsvorschriften über Fragen gleicher Art auf verschiedene Gemeinschaftsregelungen verteilen, da dies letztlich zu Widersprüchen führen könnte. Dennoch ist das EWI in bezug auf den Richtlinienentwurf vornehmlich an seiner rechtzeitigen Verabschiedung und Umsetzung interessiert, um das reibungslose Funktionieren der Zahlungsverkehrssysteme in der dritten Stufe der WWU zu gewährleisten. Eine Ausweitung des Geltungsbereichs des Richtlinienentwurfs auch auf Wertpapier-Abrechnungssysteme sollte dies keinesfalls verzögern. Eine sich aus der Vorbereitung einer separaten Richtlinie ergebende Verzögerung ließe sich wohl dadurch vermeiden, daß der Richtlinienentwurf in einer Reihe von Punkten entsprechend abgeändert wird, um ihn auf Wertpapier-Abrechnungssysteme anwendbar zu machen. Dazu bieten sich verschiedene (sich gegenseitig nicht ausschließende) Möglichkeiten an, und zwar die Anpassung einer Reihe wichtiger Begriffsbestimmungen (z. B. Zahlungsauftrag, Zahlungsverkehrssystem), die Hinzufügung neuer Begriffsbestimmungen (um z. B. die Begriffe „Wertpapiere“, „Wertpapier-Abrech-

nungssysteme“ und „Zahlungen im Rahmen solcher Systeme“ abzugrenzen) sowie entsprechende Verweise und die Erweiterung aller einschlägigen Artikel. Das EWI ist bereit, Formulierungsvorschläge zu unterbreiten und gegebenenfalls zur Untersuchung der Frage beizutragen, wie sich Änderungen des vorliegenden Entwurfs im Finanzbereich auswirken. Abschließend wird unter Anerkennung der Tatsache, daß die Richtlinie im Rahmen eines gemeinsamen Entscheidungsverfahrens vom Europäischen Parlament und dem Rat verabschiedet wird, und mit dem Ziel, Verzögerungen zu vermeiden, vorgeschlagen, daß der Rat das Parlament baldmöglichst über seine Bemühungen unterrichtet, Wertpapier-Abrechnungssysteme in die Richtlinie einzubeziehen, damit Verzögerungen bei der zweiten Lesung vermieden werden.

5. In bezug auf die Zahlungsverkehrssysteme ist das EWI vornehmlich daran interessiert sicherzustellen, daß sämtliche Systeme erfaßt werden, in denen Systemrisiken entstehen können. Dabei wird anerkannt, daß es keinesfalls einfach ist, eine präzise Definition zu formulieren, die sämtliche Systemrisiken bergen den Regelungen abdeckt, da deren Charakter und Form in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich sein kann. Dennoch ist das EWI der Ansicht, daß der Geltungsbereich des Richtlinienentwurfs eindeutiger formuliert werden sollte und daß die Abgrenzung dieses Geltungsbereichs deutlicher darauf abzielen sollte, sämtliche Systeme zu erfassen, in denen Systemrisiken auftreten oder die diese verursachen können.

Die Definition des Begriffs „direkte Teilnahme“ im Artikel 2 Buchstabe b) und insbesondere die Formulierung „welche eine Haftung für den Saldenausgleich begründet“ implizieren scheinbar einen Geltungsbereich, der sich auf jene Zahlungsverkehrssysteme beschränkt, die in dem vom EWI im April 1996 veröffentlichten Handbuch „Payment Systems in the European Union“ (das „Blaue Buch“) als Überweisungssysteme definiert sind, also als „... Vereinbarung(en) mit mehreren Mitgliedern, gemeinsamen Regeln und standardisierten Vorkehrungen für die Übermittlung und den Ausgleich von Geldverbindlichkeiten zwischen den Mitgliedern“. Nach Ansicht des EWI sollte die Richtlinie tatsächlich mindestens solche Vereinbarungen abdecken. Allerdings interpretiert das EWI den Artikel 2 Buchstabe h) des Richtlinienentwurfs dahingehend, daß sich der Geltungsbereich nicht nur auf solche Systeme beschränken, sondern auch eine indirekte (oder nachrangige) Teilnahme und Korrespondenzbankenvereinbarungen abdecken soll. Das EWI ist der Ansicht, daß es je nach System gute Gründe dafür geben kann, den Geltungsbereich der Richtlinie auszuweiten, um Zahlungsvereinbarungen abzudecken, die möglicherweise indirekt zu Systemrisiken führen könnten — d. h. zu genau der Situation, die mit der Richtlinie verhindert werden soll. Dies gilt insbesondere für Zahlungsverkehrssysteme mit indirekten oder nachrangigen Teilnehmern. Zugleich könnte jedoch im Hinblick auf eine unbegrenzte Aus-

dehnung des Schutzes der Richtlinie auf sämtliche bilaterale Zahlungsvereinbarungen Vorsicht geboten sein, wenn solche Vereinbarungen keinerlei Systemrisiken in sich bergen. In bezug auf Korrespondenzbankvereinbarungen ist das EWI daher der Ansicht, daß diese nur insoweit erfaßt werden sollten, wie der Schutz der Richtlinie erforderlich ist, um Systemrisiken auszuschließen, die sich aus der Einbindung von Korrespondenzbanken in Zahlungsverkehrssystemen ergeben können.

6. Zu einzelnen Bestimmungen des Richtlinienentwurfs hat das EWI die nachfolgenden, allgemein befürwortenden Anmerkungen. Sie beziehen sich vornehmlich auf jene Situation, die das reibungslose und effiziente Funktionieren von Zahlungsverkehrs- und Wertpapier-Abrechnungssystemen am meisten gefährdet, nämlich die Zahlungsunfähigkeit eines der Teilnehmer an solchen Systemen.

— *Artikel 3*

In der Vergangenheit wurde die Entwicklung von Überweisungssystemen und insbesondere Zahlungsverkehrssystemen in bestimmten Rechtsordnungen erheblich durch Zweifel an der jederzeitigen rechtlichen Erzwingbarkeit der Verrechnung, vor allem in Fällen von Zahlungsunfähigkeit, behindert. Eine eindeutige Rechtsgrundlage für die Verrechnung würde die Effizienz der Zahlungsverkehrssysteme daher erheblich fördern. Damit würde die Gefahr ausgeräumt, daß Konkursverwalter zahlungsunfähiger Teilnehmer die Rückabwicklung der Verrechnung erwirken könnten, was mit Unsicherheiten hinsichtlich der tatsächlichen gegenseitigen Verpflichtungen der Teilnehmer einhergeht, und somit ein weiteres Element der Systemrisiken beseitigt, die Systemen anhaften, die derzeit auf Nettobasis operieren und Teilnehmer haben, die Rechtsordnungen unterliegen, deren Konkursrecht derzeit möglicherweise nicht die Verrechnung abdeckt. Dies würde sich günstig auf die Stabilität der Finanzmärkte und -institute auswirken. Das EWI unterstützt daher den Vorschlag, die Verrechnung mit Hilfe dieser Richtlinie rechtlich erzwingbar zu machen, in vollem Umfang.

— *Artikel 4*

Die Unwiderrufbarkeit von Überweisungsaufträgen stellt in der Tat eine Voraussetzung für das reibungslose und effiziente Funktionieren von Zahlungsverkehrssystemen dar. Die Unwiderrufbarkeit dient dazu, die technischen Abläufe eines Zahlungsverkehrssystems zu sichern. Dies schließt jedoch nicht aus, daß ein Auftraggeber (oder dessen Konkursverwalter) nach Ausführung des Zahlungsauftrags Anspruch auf Rückerstattung der geleisteten Zahlung hat, wenn die der jeweiligen Transaktion zugrundeliegenden Umstände dies

rechtfertigen. Diesem Grundsatz trägt der Richtlinienentwurf Rechnung, was das EWI begrüßt.

— *Artikel 5*

Die Null-Uhr-Regelung (bei der der Konkursfall rückwirkend um Null Uhr am Tag des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit eintritt) gilt in einer Reihe von Mitgliedstaaten und gefährdet das reibungslose und effiziente Funktionieren von Zahlungsverkehrssystemen, so daß das EWI es begrüßt, daß diese Frage nun abschließend in dem Richtlinienentwurf geregelt wird.

— *Artikel 6*

Mit der Festlegung, daß die Rechte und Pflichten, die sich aus der direkten Teilnahme an einem Zahlungsverkehrssystem oder in Verbindung damit ergeben, dem Konkursrecht des Landes unterliegen, in dem sich das jeweilige Zahlungsverkehrssystem befindet, wird zur Rechtsklarheit beigetragen. Dabei ist es aber wichtig sicherzustellen, daß der Richtlinienentwurf der Insolvenzrichtlinie in diesem Punkt nicht widerspricht.

Darüber hinaus stellt das EWI mit Zufriedenheit fest, daß die Bestimmungen des Artikels 6 in Verbindung mit denen des Artikels 2 Buchstabe i) im Hinblick auf das anzuwendende (Konkurs-)Recht zwei Möglichkeiten vorsieht, nämlich das von den Teilnehmern an einem Zahlungsverkehrssystem zur Regelung ihres Zahlungsverkehrs bestimmte Recht und — im Fall des Fehlens einer solchen Festlegung — das Recht des Mitgliedstaats, in dem die Verrechnung stattfindet. Im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr ist es wichtig, daß diese Möglichkeiten beide erhalten bleiben, da ein grenzüberschreitendes Zahlungsverkehrssystem Verrechnungsstellen in verschiedenen Ländern haben kann, so daß sich das Sitzland des Systems nicht bestimmen läßt. In diesem Zusammenhang geht das EWI davon aus, daß Artikel 6 des Richtlinienentwurfs sowohl die Entscheidung über die am besten geeignete Rechtskonstruktion für das TARGET-System, das zur Zeit vom EWI und den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten errichtet wird, als auch die Wahl des zugrundezulegenden Rechts erleichtern wird.

— *Artikel 7*

Auch die Festlegung, daß die im Rahmen der Teilnahme an einem Zahlungsverkehrssystem oder im Zusammenhang mit geldpolitischen Operationen gestellten Sicherheiten nach Maßgabe der Konditionen, zu denen eine solche Teilnahme erfolgt bzw. die Kreditvereinbarung geschlossen wird, verwertet werden können, stellt eine weitere Voraussetzung sowohl für das reibungslose und effiziente Funktionieren von Zahlungsverkehrssystemen

stemmen als auch für die Durchführung geldpolitischer Operationen dar. Störungen dieser Verwertung würden nicht nur das reibungslose und effiziente Funktionieren von Zahlungsverkehrssystemen, sondern auch insgesamt die Stabilität der Finanzmärkte und -institute gefährden. Hinzu kommt, daß die EZB und die nationalen Zentralbanken nach Artikel 18 der Satzung des ESZB und der EZB verpflichtet sind, im Rahmen ihrer Kreditgeschäfte „ausreichende“ Sicherheiten zu verlangen. Dies läßt sich nicht gewährleisten, wenn die erforderliche Verwertung gestellter Sicherheiten im Fall einer Zahlungsunfähigkeit aufgrund der Beschränkungen verschiedener nationaler Rechtsvorschriften nicht zu den in den Teilnahme- oder Kreditvereinbarungen vorgesehenen Bedingungen erfolgen kann. Von besonderer Bedeutung ist dies dort, wo der Binnenmarkt, die Errichtung des TARGET-Systems und die Durchführung einer einheitlichen Geldpolitik in der dritten Stufe zwangsläufig auf breiter Front zu einem grenzüberschreitenden Fernzugang zu Zahlungsverkehrssystemen sowie möglicherweise auch zu geldpolitischen Operationen und einer grenzüberschreitenden Stellung von Sicherheiten führen wird. *Conditio sine qua non* dafür — abgesehen

von sonstigen Voraussetzungen — ist, daß Sicherheiten zu den in den Teilnahme- oder Kreditvereinbarungen festgelegten Bedingungen verwertet werden können. Die Zielsetzung des Artikels 7 des Richtlinienentwurfs wird daher vom EWI voll und ganz unterstützt.

In seiner derzeitigen Formulierung könnte dieser Artikel jedoch dort irreführend sein, wo der Begriff „Pfand“ verwendet wird. Andere, die Stellung von Sicherheiten vorsehende Geschäfte wie z. B. Wertpapierpensionsgeschäfte und sonstige länderspezifische Transaktionen sollten ebenfalls abgedeckt werden (vgl. zweite ausführliche Erwägung in den Erwägungsgründen des Richtlinienentwurfs sowie die weitgefaßte Definition des Begriffs „Sicherheiten“ in Artikel 2 Ziffer 1). Aus Gründen der Rechtsklarheit schlägt das EWI daher vor, daß dies im Richtlinienentwurf klargestellt wird.

7. Das EWI hat keine Einwände gegen eine Veröffentlichung seiner Stellungnahme durch den Rat der Europäischen Union.