

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 26. Oktober 2001

auf Ersuchen des Rates der Europäischen Union zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro

(CON/2001/34)

(2001/C 308/15)

1. Am 26. September 2001 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 Euro (nachfolgend als der „Verordnungsentwurf“ bezeichnet) ersucht. Durch diese Verordnung soll der Grundsatz festgeschrieben werden, dass die von einem Institut für grenzüberschreitende Zahlungen in Euro erhobenen Gebühren ebenso hoch wie die Gebühren sind, die dieses Institut für entsprechende Inlandszahlungen erhebt.
2. Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 105 Absatz 4 erster Gedankenstrich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nachfolgend als der „Vertrag“ bezeichnet) 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 bezüglich des reibungslosen Funktionierens der Zahlungsverkehrssysteme und der Erhebung zahlungsbilanzstatistischer Daten enthält. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.
3. Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass die von einem Institut für grenzüberschreitende Euro-Zahlungen bis zu einem Betrag von 50 000 EUR erhobenen Gebühren ebenso hoch wie die Gebühren sind, die dieses Institut für entsprechende Zahlungen innerhalb des Mitgliedstaats erhebt, in dem sich die grenzüberschreitende Zahlung ausführende Niederlassung dieses Instituts befindet. Der Verordnungsentwurf soll ab 1. Januar 2002 für grenzüberschreitende elektronische Zahlungsvorgänge gelten, d. h. im Wesentlichen für Kartenzahlungen und Abhebungen an Geldautomaten und ab 1. Januar 2003 für grenzüberschreitende Überweisungen und Schecks. Der Verordnungsentwurf enthält ebenso Bestimmungen, durch die Institute verpflichtet werden, im Sinne einer Gebührentransparenz Informationen über ihre tatsächlichen Kosten zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus enthält er Maßnahmen zur Erleichterung der automatisierten, direkten Verarbeitung grenzüberschreitender Zahlungen, indem Instituten und Kunden gleichermaßen die gegenseitige Verpflichtung auferlegt wird, sich auf Anfrage die internationale Kontonummer (IBAN) und die internationale Bankleitzahl (BIC) mitzuteilen. Durch den Verordnungsentwurf wird ab 1. Januar 2002 die Berichtspflicht für die Zahlungsbilanzstatistik erst ab einem Schwellenbetrag von 12 500 EUR eingeführt. Mit Wirkung vom 1. Januar 2004 wird dieser Betrag auf 50 000 EUR erhöht.
4. Der Verordnungsentwurf beruht auf Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages, nach dem der Rat „die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“ erlässt. Hinsichtlich der Wahl der Rechtsgrundlage würde es die EZB begrüßen, wenn der Rat prüfen würde, ob der Verordnungsentwurf mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Vertrages, dem Recht auf Eigentum und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist.
5. Artikel 1 bis 3 des Verordnungsentwurfes sehen die Angleichung von Gebühren für grenzüberschreitende und inländische Zahlungen im Hinblick auf die Schaffung eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraumes für den Euro vor. Somit entspricht das Ziel des Verordnungsentwurfes genau der vom Eurosystem seit Veröffentlichung seines Berichts von 1999 „Improving cross-border retail payment services: the Eurosystems view“ verfolgten Zielsetzung, nämlich der Schaffung eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraumes. In diesem Zusammenhang teilt die EZB die Ansicht, dass der Begriff „Grenze“ nicht per se als Unterscheidungsmerkmal für Zahlungen im Euro-Währungsgebiet gelten sollte. Die EZB hat schon immer einen integrierten Euro-Zahlungsverkehrsraum gefördert, in dem die Unterschiede bei Kosten und Abwicklung inländischer und grenzüberschreitender Zahlungen wesentlich verringert und letztlich wegfallen werden. Darüber hinaus teilt die EZB gemäß der ihr durch den Vertrag übertragenen Aufgaben die in der Begründung wiedergegebene Ansicht, wonach die Schaffung eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraumes wünschenswert ist, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die einheitliche Währung zu stärken. Die EZB bleibt

daher dem endgültigen Ziel eines vollständig integrierten, einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraumes ganz eindeutig verpflichtet. Auch wenn die EZB die Zielsetzung des Verordnungsentwurfes unterstützt, möchte sie jedoch auf ihre Bedenken gegen eine Verordnung hinweisen, welche die Preisbildung für Dienstleistungen betrifft, wodurch das reibungslose Funktionieren der Marktwirtschaft beeinträchtigt werden kann. Unter Berücksichtigung der dem Verordnungsentwurf zugrunde liegenden Überlegungen würde die EZB das wirtschaftliche Problem eher dadurch angehen, dass den Banken eine längere, wenn auch endgültige Frist zur schrittweisen Angleichung ihrer Gebühren im Einklang mit einer schrittweisen Reduzierung ihres Kostensockels eingeräumt wird. Die im Verordnungsentwurf vorgeschlagene Preisfestsetzung wird jedoch die bestehende unübersichtliche Zersplitterung von Zahlungskanälen und die kostenintensive Bearbeitung von grenzüberschreitenden Zahlungen zwischen einzelnen Banken — um einige der Hauptgründe für die hohen Gebühren zu nennen — nicht beseitigen können. In dieser Hinsicht behandelt der Verordnungsentwurf lediglich die Folgen der zugrunde liegenden Ineffizienz, nicht jedoch deren Ursachen.

6. Daher bezieht sich die nachfolgende allgemeine Stellungnahme auf den Zeitplan für das In-Kraft-Treten des Verordnungsentwurfes. Seit 1999 arbeitet die EZB als „Katalysator der Veränderung“ eng mit dem Bankensektor zusammen. Seit dieser Zeit wurden viele Fortschritte erzielt und Hindernisse, die grenzüberschreitende Zahlungen erkennbar erschwerten, wurden beseitigt. Daher erwartet die EZB, dass als Ergebnis der ergriffenen Maßnahmen bereits ab 1. Januar 2002 eine deutliche Gebührensenkung für grenzüberschreitende Zahlungen erfolgen sollte. Als zweiter Schritt sollte sich innerhalb einer nach realistischer Einschätzung möglichst kurzen und für die Umsetzung der notwendigen strukturellen Anpassungen ausreichenden Zeitspanne ein vollständig integrierter, einheitlicher Zahlungsverkehrsraum anschließen, der für eine vollständige Preisangleichung auf einer gesunden Kosten- und Produktionsbasis erforderlich ist. Die Banken benötigen jedoch zumindest bei Überweisungen eine zusätzliche Zeitspanne, beispielsweise bis 2005, um die notwendige Infrastruktur und Logistik für eine wirtschaftlich gesehen machbare Angleichung der Gebühren für inländische und grenzüberschreitende Überweisungen zu schaffen. Es gilt zu berücksichtigen, dass für Kleinbetragszahlungen noch keine europaweite Infrastruktur besteht, auch wenn die Konsolidierung der Infrastruktur für Zahlungsverkehrssysteme nach der Einführung des Euro bereits für Großbetragsüberweisungssysteme erfolgt ist. Der Beginn der Konsolidierung in diesem Bereich wird im Zuge der endgültigen Umstellung auf den Euro erwartet.
7. Weiterhin ist die EZB der Ansicht, dass eine zeitlich verfrühte Angleichung der Gebühren für inländische und grenzüberschreitende Zahlungen schließlich kontraproduktive Reaktionen seitens der Institute auslösen könnte, wie beispielsweise ein geringeres Angebot an grenzüberschreitenden Zahlungsleistungen, eine Anhebung der inländischen Gebühren oder der Gebühren für sonstige Leistungen. In einigen Ländern werden Inlandsüberweisungen allerdings kostenlos oder zu geringen Gebühren angeboten,

während diese Leistungen in anderen Ländern sehr teuer sind. Ein unerwünschter Effekt des Verordnungsentwurfes könnte ein Fortbestehen der derzeitigen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und anhaltende Preisunterschiede bei grenzüberschreitenden Zahlungen in verschiedenen Ländern des Euro-Währungsgebietes sein.

8. Darüber hinaus nimmt die EZB zur Kenntnis, dass je nach Mitgliedstaat derzeit unterschiedlichen Personenkreisen, d. h. dem Auftraggeber der Überweisung, dem Empfänger oder auch beiden Gebühren für Inlandsüberweisungen in Rechnung gestellt werden. Aus diesem Grund ist eine Übertragung der für Inlandsüberweisungen geltenden Praxis auf grenzüberschreitende Zahlungen zwischen Ländern mit verschiedenen Gebührenmodellen nicht problemlos. Außerdem ist nicht klar, ob der Verordnungsentwurf Spielraum dafür lässt, dass Auftraggeber und Empfänger vereinbaren, wer die Kosten der Überweisung trägt. Darüber hinaus sollte die Beziehung zwischen dem Verordnungsentwurf und der Richtlinie 97/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über grenzüberschreitende Überweisungen⁽¹⁾ in diesem Zusammenhang genauer geprüft werden. Im Allgemeinen könnte eine Standardisierung der Gebührenpraxis sich als angemessen erweisen und sollte untersucht werden.
9. Die EZB stimmt überein, dass die Schaffung eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraumes verbesserte Verfahren zur Abhebung von Bargeld sowie für Kartenzahlungen und Überweisungen erforderlich macht. Artikel 3 schließt jedoch auch Schecks in den Geltungsbereich des Verordnungsentwurfes mit ein. Die EZB erkennt an, dass Schecks nach wie vor eine wichtige Rolle in einigen inländischen Märkten spielen, ist jedoch der Ansicht, dass Maßnahmen im Hinblick auf eine weitere Förderung dieses Zahlungsmittels im grenzüberschreitenden Verkehr vermieden werden sollten. Angesichts ihres gesetzlich festgelegten Auftrages, ein reibungsloses Funktionieren der Zahlungsverkehrssysteme sicherzustellen, würde die EZB im grenzüberschreitenden und inländischen Verkehr anstelle von Schecks weitaus sicheren und leistungsfähigeren Zahlungsmitteln den Vorzug geben. Einer der Gründe hierfür liegt darin, dass Schecks nur in Papierform vorliegen und nicht so effizient wie elektronische Zahlungsmittel bearbeitet werden können. Würde der Verordnungsentwurf auch für Schecks gelten, wären Banken gezwungen, in die Infrastruktur zur Bearbeitung grenzüberschreitender Schecks zu investieren, obwohl sie gleichzeitig große Summen für verbesserte Strukturen zur Bearbeitung von grenzüberschreitenden Überweisungen bereitstellen müssen.
10. Die EZB begrüßt die Initiative gemäß Artikel 4 des Verordnungsentwurfes im Hinblick auf eine größere Gebührentransparenz bei grenzüberschreitenden Zahlungen und Zahlungen innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem ein Institut ansässig ist. Diese Bestimmung wird zu einem besseren Wettbewerb und zur Schaffung eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraumes beitragen und den Verbrauchern im Binnenmarkt größere Vorteile bringen.

⁽¹⁾ ABl. L 43 vom 14.2.1997, S. 25.

11. Durch Artikel 5 des Verordnungsentwurfes wird Instituten und Kunden die gegenseitige Verpflichtung auferlegt, sich auf Anfrage die internationale Kontonummer (IBAN) und die internationale Bankleitzahl (BIC) mitzuteilen. Die EZB hat schon immer eine Standardisierung als Maßnahme für eine einfachere Abwicklung grenzüberschreitender Zahlungen befürwortet. Sie war der Initiator für Gespräche und es bestand eine enge Zusammenarbeit zwischen ihr und den Banken im Hinblick auf die Einführung von Normen wie der IBAN. Aus diesem Grund verfolgt auch die EZB das Ziel von Artikel 5 des Verordnungsentwurfes, die Einführung festgelegter Normen zu beschleunigen und zu erleichtern. Dennoch schlägt die EZB vor, im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung technischer Normen eine ausreichende Flexibilität zu wahren, um die Effizienz von Zahlungsverkehrssystemen langfristig sicherzustellen. Schließlich nimmt die EZB zur Kenntnis, dass den Instituten und ihren Kunden aufgrund des Verordnungsentwurfes keine Zeit zur Verfügung steht, um die Bestimmungen der Artikel 4 und 5 zu erfüllen. Der Rat möge darüber entscheiden, ob dies in der Praxis machbar ist.
12. Gemäß Artikel 6 Absatz 1 des Verordnungsentwurfes heben die Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 2002 bei grenzüberschreitenden Zahlungen bis zu einem Schwellenbetrag von 12 500 EUR alle nationalen Berichtspflichten für Zahlungsbilanzstatistische Zwecke auf. Ab 1. Januar 2004 soll dieser Betrag auf 50 000 EUR angehoben werden. Der Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (CMFB) einigte sich im Juni 2000 auf eine gemeinsame Befreiung von der Berichtspflicht für Beträge unter 12 500 EUR ab 1. Januar 2002 für jene Mitgliedstaaten, die eine abwicklungsbezogene Meldung seitens der Banken im Namen ihrer Kunden praktizieren. Dieser Betrag wurde festgelegt, um fast alle grenzüberschreitenden und damit etwa zwei Drittel aller Kleinbetragszahlungen nicht mehr zu zahlungsbilanzstatistischen Zwecken melden zu müssen. Mit dem Schwellenbetrag von 12 500 EUR sind grenzüberschreitende Zahlungen von Verbrauchern in der Praxis von allen Berichtspflichten befreit. Die EZB ist der Ansicht, dass durch eine verfrühte Erhöhung des Schwellenbetrags auf 50 000 EUR der Anteil der von der Berichtspflicht befreiten grenzüberschreitenden Zahlungen nicht wesentlich höher wäre, dass die Qualität der Statistik dadurch jedoch erheblich beeinträchtigt würde, da Informationen über gewisse Zahlungsbilanzposten wie insbesondere Dienstleistungen, Erwerbs- und Vermögenseinkommen und laufende Übertragungen verloren gingen. Genaue Zahlungsbilanzdaten sind jedoch zur Entscheidungsfindung überaus wichtig. Darüber hinaus würden unzureichende nationale Zahlungsbilanzdaten die Qualität der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungsaggregate eines Mitgliedstaates beeinträchtigen, d. h. insbesondere das Bruttoinlandsprodukt und das Bruttonationaleinkommen. Eine grundlegende Reform der Datenerhebungssysteme in einigen Mitgliedstaaten zur Beibehaltung des Datenstandards wäre zeitintensiv und würde wahrscheinlich insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen eine zusätzliche Berichtslast bedeuten. Ein zweistufiges Modell mit unterschiedlichen Schwellenbeträgen für Zahlungen innerhalb und außerhalb der EU — ein Ansatz, der die Auswirkungen auf die Zahlungsbilanzstatistik des gesamten Euro-Währungsgebietes begrenzen könnte — könnte umständlich sein und den Banken weitere Kosten im Rahmen ihrer Berichtspflicht verursachen. Aus diesen Gründen empfiehlt die EZB dringend, die Erhöhung des Schwellenbetrags auf 50 000 EUR bis zum Jahr 2006 zu verschieben, um genügend Zeit für die Entwicklung von Alternativlösungen zur Verfügung zu haben. Der Verordnungsentwurf sollte ebenso klar stellen, dass sich der Schwellenbetrag auf Meldungen der Banken von seitens ihrer Kunden veranlassten grenzüberschreitenden Zahlungen bezieht und die Verpflichtung zur Erfüllung der in der ESVG-95-Verordnung festgelegten statistischen Anforderungen hiervon nicht berührt wird. Die EZB schlägt außerdem vor, die in Artikel 6 Absatz 2 des Verordnungsentwurfes vorgesehene Aufhebung der Vorschriften zu Mindestangaben über den Empfänger, die eine Automatisierung des Zahlungsverkehrs verhindern, bis 2004 zu verschieben, da dies insbesondere mit Beratungen zwischen verschiedenen Parteien auf nationaler Ebene verbunden sein könnte.
13. Hinsichtlich der Anwendung des Verordnungsentwurfes in den drei Ländern, die nicht an der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen, scheint noch weiterer Klärungsbedarf zu bestehen. Da der Euro in diesen Ländern eine Fremdwährung bleibt, könnte es schwierig sein, bei einer entsprechenden Inlandszahlung einen adäquaten Referenzwert festzulegen, d. h. ob beispielsweise der Vergleichsfaktor eine Überweisung in der inländischen Währung oder eine Überweisung in Euro innerhalb des gleichen, nicht teilnehmenden Landes ist. In ähnlicher Weise ist nicht klar, wie die Referenzgebühr für Barabhebungen in einem dieser Länder zu veranschlagen ist.
14. Diese Stellungnahme wird im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 26. Oktober 2001.

Der Präsident der EZB

Willem F. DUISENBERG