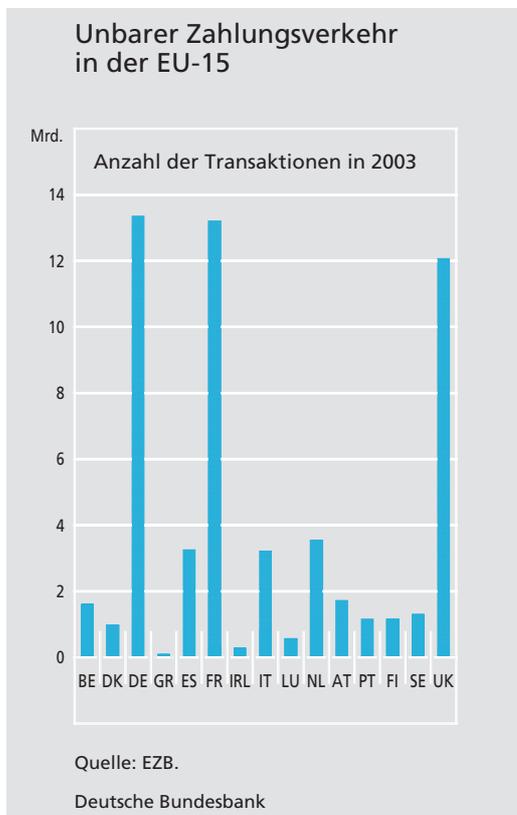


Der Weg zum einheitlichen Euro- Zahlungsverkehrs- raum

In der Europäischen Union (EU) wurden im Jahr 2003 circa 57 Milliarden unbare Transaktionen getätigt. Davon entfielen fast 75 % auf die Länder des Euro-Raums. Durch den einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (Single Euro Payments Area: SEPA), an dem seit 2002 in der Folge der Euro-Einführung gearbeitet wird, sind hier langfristig erhebliche praktische und strukturelle Änderungen zu erwarten. Davon werden auch die Banken, Unternehmen und Verbraucher in Deutschland, einem der größten Zahlungsverkehrsmärkte in Europa, betroffen sein. Für die Bundesbank sind die SEPA-Entwicklungen in verschiedener Hinsicht von großem Interesse: Sie soll als integraler Bestandteil des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) das reibungslose Funktionieren der Zahlungsverkehrssysteme fördern und hat nach § 3 BBankG den gesetzlichen Auftrag, für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs zu sorgen. Darüber hinaus tritt sie als Dienstleisterin im Interbanken-Zahlungsverkehr und für staatliche Stellen auf. Der folgende Beitrag informiert über die Zielsetzungen des SEPA, den aktuellen Diskussionsstand sowie mögliche Auswirkungen.

Ausgangslage im europäischen Massenzahlungsverkehr

Dem unbaren Zahlungsverkehr kommt im Wirtschaftskreislauf eine besondere Bedeu-



tung zu. In den alten EU-Mitgliedstaaten (EU-15) werden jährlich mehr als 57 Milliarden unbare Transaktionen durch Verbraucher und Unternehmen mittels Überweisung, Lastschrift, Karten- oder Scheckzahlung (sog. Massenzahlungsverkehr) abgewickelt. Allein auf Deutschland entfällt dabei ein Anteil von fast 25 %.

*Fragmentierte
Märkte
in Europa*

Seit der Einführung des Euro im Jahr 1999 und insbesondere seit der Verfügbarkeit der gemeinsamen Euro-Noten und -Münzen im Jahr 2002 steht den 310 Millionen Bürgerinnen und Bürgern im Euro-Raum zwar eine einheitliche Währung zur Verfügung. Die Märkte für Massenzahlungen innerhalb des Euro-Raums sind aber noch stark national geprägt. Die Strukturen in den jeweiligen Ländern sind über Jahrzehnte historisch gewachsen und

wurden dabei auf länderspezifische Besonderheiten, wie beispielsweise die jeweilige Bankenstruktur, zugeschnitten. Auch liegen ihnen unterschiedliche Zahlungsgewohnheiten zu Grunde. Diese zeigen sich zum einen in einer unterschiedlichen Nutzungsfrequenz. Während in Finnland, den Niederlanden und Österreich im Jahr 2003 jeder Einwohner mehr als 215 unbare Transaktionen tätigte, lag der entsprechende Wert in Spanien, Italien und Irland unter 100; Deutschland belegte mit 162 unbaren Transaktionen einen Mittelplatz. Darin dürfte sich auch eine relativ hohe Bargeldpräferenz in Deutschland widerspiegeln. Zum anderen zeigt die Nutzungsstruktur in Europa erhebliche Unterschiede: In Deutschland dominieren Überweisungen und Lastschriften, andere Länder, wie zum Beispiel Frankreich, sind traditionell stark vom Scheck geprägt. Bemerkenswert ist allerdings, dass in nahezu allen Ländern der EU während der letzten Jahre ein deutlicher Anstieg der Zahlungen mit Kredit- (u. a. MasterCard, Visa, American Express, Diners Club) und Debitkarten (in Deutschland das ec-cash-System) zu verzeichnen war.

*Unterschiedliche
Nutzungsgewohnheiten*

Die Entwicklungen im Massenzahlungsverkehr führten auch zu unterschiedlichen technischen Standards für den Zahlungsaustausch sowie zu verschiedenen Infrastrukturen für die Zahlungsabwicklung. In vielen Ländern existieren zentrale „Automatisierte Clearinghäuser“ (ACH), die auf nationaler Ebene den Zahlungsaustausch zwischen den einzelnen Instituten abwickeln. Allein in der EU-15 gibt es zwölf solcher ACHs, die täglich zwischen 100 000 (Griechenland) und 44 Millionen Zahlungen (Frankreich) abwickeln. In einigen

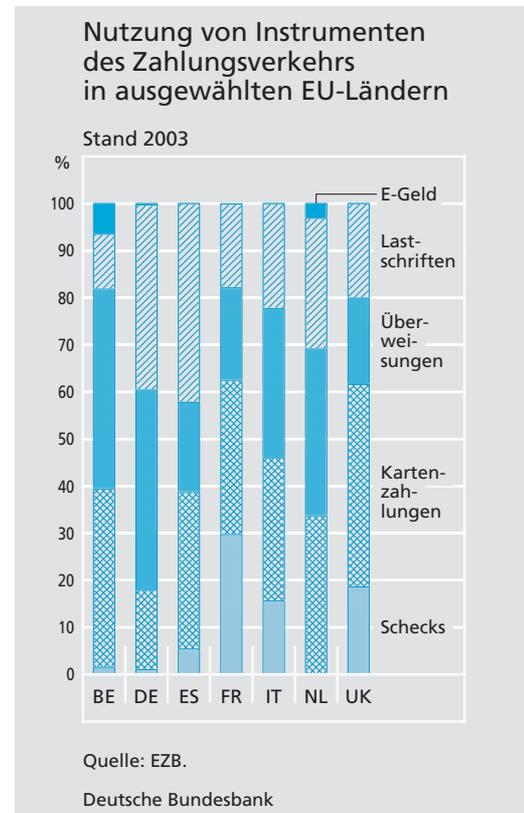
*Unterschiedliche
Standards
und
Infrastrukturen*

Ländern dominiert jedoch der bilaterale Zahlungsaustausch zwischen großen Kopfstellen des Kreditgewerbes, im Fall Deutschlands ergänzt um die gruppenspezifischen Gironetze sowie den Elektronischen Massenzahlungsverkehr (EMZ) der Bundesbank für nicht anderweitig einbezogene Banken und Zahlungen. Insgesamt hat sich das Effizienz- und Kostenniveau der Zahlungsabwicklung in den verschiedenen europäischen Ländern unterschiedlich entwickelt. Die Abwicklung des deutschen Zahlungsverkehrs ist auf Grund der Struktur des Bankensektors stärker dezentral geprägt. Gleichwohl weist er eine sehr hohe Effizienz auf. Dies zeigt sich unter anderem auch daran, dass die weitaus meisten Zahlungen durchgängig automatisiert über die gesamte Zahlungskette abgewickelt werden können.

Entwicklung im europäischen Zahlungsverkehr

Binnenmarkt und Euro als Triebkräfte der Entwicklung

Die Entwicklung des europäischen Zahlungsverkehrs wird ganz entscheidend von der wirtschaftlichen Integration Europas geprägt. Insbesondere die Schaffung eines europäischen Binnenmarkts, der zur vollen Entfaltung adäquate Mechanismen zur Zahlungsabwicklung voraussetzt, wurde von der EU-Kommission zum Anlass genommen, Verbesserungen zunächst im grenzüberschreitenden EU-Zahlungsverkehr zu fordern. Studien der EU-Kommission aus den neunziger Jahren kamen zu dem Ergebnis, dass Laufzeiten und Gebühren in diesem Segment deutlich höher lagen als im nationalen Bereich. Einer der Gründe hierfür war der geringe Anteil grenz-



überschreitender EU-Zahlungen am gesamten Zahlungsverkehr der Banken; nach Schätzungen beträgt er in Deutschland auch heutzutage nur – je nach Institutsgruppe – zwischen 0,3 % und 2 %. Dieses geringe Aufkommen führt zu verhältnismäßig hohen Kosten für die Abwicklung grenzüberschreitender Zahlungen mittels spezieller Verfahren. Die EU hatte zunächst versucht, mit der so genannten Überweisungsrichtlinie 97/5/EG vom 21. Januar 1997 durch mehr Transparenz über die Abwicklungskonditionen Verbesserungen zu erreichen.

Nachdem sich aber abzeichnete, dass auch nach Einführung des Euro keine Verbesserung im gewünschten Umfang eintreten würde, entschloss sich die EU zum Erlass der so genannten Preisverordnung 2560/01. Danach

Geringe Relevanz des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs

Preisverordnung 2560/01 der EU

Übersicht über vorgesehene Regelungen der Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt

Änderungen im Bankenaufsichtsrecht

„Zahlungsinstitute“ als neue Kategorie von Zahlungsdienstleistern

- Festlegung von Zulassungsverfahren und Mindestanforderungen
- Keine Erlaubnis zur Durchführung des Einlagengeschäfts und der Ausgabe elektronischen Geldes

Informationspflichten der Zahlungsdienstleister

- Erhöhte Transparenz durch umfassende Informationspflichten zu Konditionen und Vertragsbedingungen für Zahlungsdienste

Rechtsvereinheitlichung in der Zahlungsverkehrsabwicklung

- Einführung des Begriffs der „autorisierten Zahlung“
- Haftungsbegrenzung für Nutzer bei nicht-autorisierten Zahlungen
- Regelungen für die Rückerstattung von Zahlungen
- Festlegung von Ausführungszeiten und Wertstellungsdaten
- Haftung des Zahlungsdienstleisters für die Ausführung angenommener Zahlungen

Deutsche Bundesbank

dürfen unter anderem für elektronische Zahlungsvorgänge und Überweisungen bis 12 500 € (ab 1. Januar 2006 bis 50 000 €) in oder aus anderen EU-Staaten keine höheren Entgelte berechnet werden als für vergleichbare Inlandszahlungen. Bei Überweisungen ist darüber hinaus die Angabe der Internationalen Kontonummer (International Bank Account Number: IBAN) des Empfängers sowie der Internationalen Bankleitzahl (Bank Identifier Code: BIC) der begünstigten Bank durch den Kunden notwendig. Diese Normenvorgabe soll eine vollautomatisierte Abwicklung der Zahlungen ermöglichen. Die Preisverordnung setzte mit ihrem erwünschten „Preisdruck“ einen starken Anreiz zur Schaffung kostengünstigerer Verfahren für die Abwicklung grenzüberschreitender Euro-Zahlungen innerhalb der EU. So wurde im Jahr 2003 das

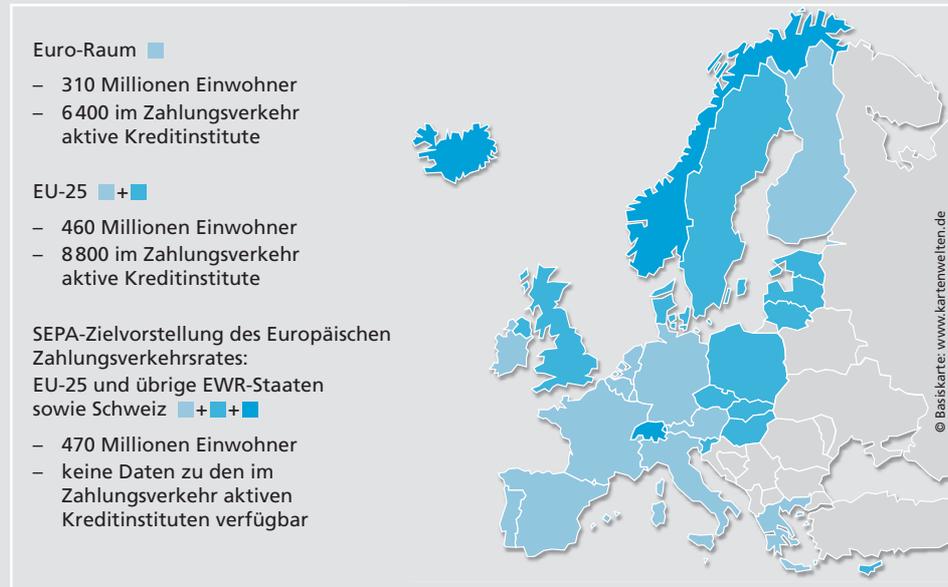
STEP2-System der EBA (Euro Banking Association) in Betrieb genommen, über das preisverordnungs-konforme Überweisungen zwischen allen EU-Ländern ausgetauscht werden können. Außerdem führte die Preisverordnung zu einer deutlichen Verringerung der Gebühren im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr. Zum Beispiel werden bei Verfügungen im EU-Ausland mittels Kredit- oder Debitkarte keine gesonderten Entgelte mehr berechnet. Weiterhin legen von der EU-Kommission beauftragte Studien die Vermutung nahe, dass die Preisverordnung nicht zu einem Anstieg der Inlandspreise geführt hat. Beobachtete Preissteigerungen – beispielsweise bei beleghaft erteilten und deshalb vergleichsweise arbeitsintensiven Aufträgen – seien eher auf das gestiegene Kostenbewusstsein der Banken und auf ohnehin notwendige Investitionen zurückzuführen. Einzig die in einigen Ländern beobachtete Einführung oder Erhöhung von Gebühren für die Benutzung bankfremder Geldautomaten könne möglicherweise primär der Preisverordnung zugerechnet werden. Unabhängig von diesen skizzierten Wirkungen verstärkt die von der EU gewählte Vorgehensweise eine Quersubventionierung des Auslands- durch den Inlandszahlungsverkehr und führt statt zu einer Angleichung eher zu einer Festigung der beträchtlichen Unterschiede im Gebührenniveau der europäischen Länder.

Seit rund drei Jahren arbeitet die EU-Kommission zudem an einem einheitlichen Rechtsrahmen für den europäischen Zahlungsverkehr, mit dem Ziel, die für die Zahlungsabwicklung relevanten nationalen Gesetzesbestimmungen zu harmonisieren. Der Vorschlag für

Neuer Rechtsrahmen für den europäischen Zahlungsverkehr

Geographische Dimension des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraumes (SEPA)

Stand Anfang 2005



diese Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt wurde mittlerweile veröffentlicht, mit einer Verabschiedung wird im nächsten Jahr gerechnet. Einige der angestrebten Regelungen sind allerdings noch umstritten, so die Forderung nach sehr kurzen und damit kostenträchtigen Ausführungszeiten für alle Zahlungen, unabhängig von deren Eilbedürftigkeit.

Zielsetzungen des SEPA

Mit der Schaffung eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraumes soll die heutige Fragmentierung im europäischen Zahlungsverkehr überwunden werden. Damit würde in Europa ein gemeinsamer Markt entstehen, in dem grenzüberschreitende und nationale

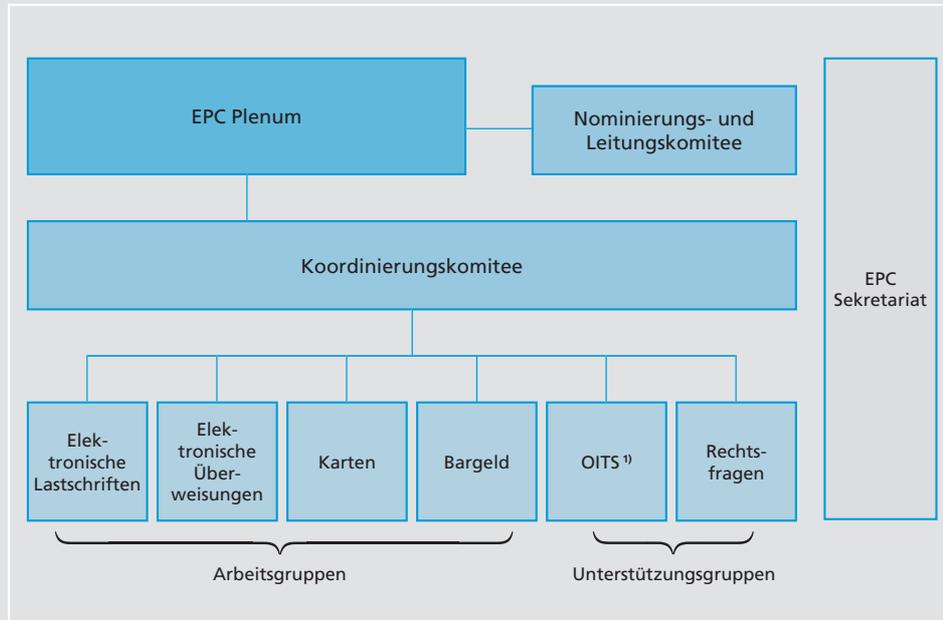
Euro-Zahlungen gleichermaßen einfach, kostengünstig und sicher abgewickelt werden können. Verbraucher und Unternehmer müssten künftig nicht mehr zwischen nationalen und grenzüberschreitenden Euro-Zahlungen innerhalb der EU unterscheiden und könnten geeignete Dienstleister für die Abwicklung ihres Zahlungsverkehrs europaweit aussuchen. Heute können die Nutzer in der Regel für die Abwicklung ihres Zahlungsverkehrs nur zwischen den Anbietern im jeweiligen Heimatland wählen. Zudem ist bei grenzüberschreitenden Geschäften die Nutzung des Lastschriftverfahrens normalerweise nicht möglich.

Geographisch soll sich das Zielgebiet des SEPA auf alle Länder der EU-25 erstrecken und auch den Euro-Zahlungsverkehr der wei-

Vollendung der Binnenmarktidee im Zahlungsverkehr

Geographische Dimension

Gremienstruktur des Europäischen Zahlungsverkehrsrates (EPC)



Quelle: EPC. — 1 Operations, Infrastructure, and Technology Standards.

Deutsche Bundesbank

teren EWR-Staaten¹⁾ sowie der Schweiz umfassen. Dabei besteht allerdings Einigkeit, dass sich die Verwirklichung des SEPA primär auf den Euro-Raum konzentrieren muss.

Wenngleich sich mit dem SEPA auch der grenzüberschreitende Handel beleben sollte, dürfte sein Hauptvorteil in einem zunehmenden – grenzüberschreitenden – Preis- und Leistungswettbewerb zwischen den Anbietern von Zahlungsverkehrsdienstleistungen liegen. Auch könnte die Bündelung von Abwicklungsvolumina auf weniger Anbieter zu Skaleneffekten und damit Kostenreduktionen führen.

Stand der Arbeiten zum SEPA

Erstmals im Jahr 2002 hatte das europäische Kreditgewerbe in einem Weißbuch seine Absicht erklärt, bis zum Jahr 2010 einen einheitlichen Zahlungsverkehrsraum in Europa zu schaffen. Zur Steuerung dieser Aktivitäten wurde ebenfalls im Jahr 2002 der Europäische Zahlungsverkehrsrat (European Payments Council: EPC) gegründet. Seit dem Jahr 2004 verfügt er über eine eigene formelle Charta. Der EPC hat zurzeit 64 Mitglieder aus 27 europäischen Ländern; neben den europäischen Bankenverbänden sind vor allem nationale Bankenverbände sowie große Kreditinstitute vertreten. Der Großteil der SEPA-Arbeiten wird in sechs speziellen Ar-

Kooperation des europäischen Kreditgewerbes im EPC

Vorteile des SEPA

¹ Island, Norwegen, Liechtenstein.

beitsgruppen geleistet. Das deutsche Kreditgewerbe begleitet die Anstrengungen durch eine nationale „Spiegelung“ der EPC-Gremienstruktur im Rahmen des Zentralen Kreditausschusses (ZKA).

Zeitplan für die Errichtung des SEPA

Zwischenzeitlich hat der EPC auch den Zeitplan für den SEPA in einer gemeinsamen Erklärung (Crowne-Plaza-Erklärung) konkretisiert. Demnach werden ab dem Jahr 2008 Banken parallel zu den nationalen Instrumenten im Euro-Raum neue paneuropäische Zahlungsinstrumente anbieten, die sowohl für grenzüberschreitende als auch für nationale Transaktionen eingesetzt werden können. Im Wege einer marktgetriebenen Migration soll für diese paneuropäischen Instrumente bis zum Jahr 2010 eine „kritische Masse“ erreicht werden; die Integration der europäischen Zahlungsverkehrslandschaft hätte dann einen irreversiblen Stand erreicht.

Entwicklung der paneuropäischen Zahlungsverfahren

Der EPC konzentriert sich auf die Entwicklung von drei paneuropäischen Zahlungsverfahren: SEPA-Überweisung, SEPA-Lastschrift und SEPA-Kartenzahlung. Diese drei Zahlungsinstrumente dominieren den unbaren Zahlungsverkehr in nahezu allen EU-Ländern. Wenngleich bei der Entwicklung der SEPA-Zahlungsverfahren durch Erarbeitung entsprechender Rahmenwerke (Rulebooks) in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte erreicht wurden, konnten die Arbeiten wegen des anhaltenden Diskussionsbedarfs im europäischen Kreditgewerbe noch nicht abgeschlossen werden.

SEPA-Überweisung

Bereits heute existiert mit der „EU-Standardüberweisung“ ein standardisiertes Verfahren

zur Abwicklung von preisverordnungskonformen Euro-Überweisungen bis 12 500 € (ab 1. Januar 2006 bis 50 000 €) in andere EU-Staaten. Der EPC beabsichtigt, diesen Standard auszubauen und für alle SEPA-Überweisungen anzuwenden. Der Begünstigte muss danach durch IBAN und BIC identifiziert werden. Die Überweisungsdauer von der Auftragsannahme bis zur Gutschrift auf dem Konto des Empfängers darf maximal drei Tage betragen – unabhängig davon, ob der Empfänger sein Konto im Inland oder im EU-Ausland unterhält. Kürzere Abwicklungszeiten sind jedoch möglich und in einzelnen Ländern heute schon Realität. Auch wird der EPC bei seinen weiteren Arbeiten die nunmehr von der EU-Kommission geforderte eintägige Abwicklungszeit zu berücksichtigen haben. Ab 2008 soll die SEPA-Überweisung auch optional für nationale Zahlungen genutzt werden. Als Zwischenschritt wird das Kreditgewerbe bei grenzüberschreitenden EU-Überweisungen ab 2006 grundsätzlich nur noch Aufträge entgegennehmen, die IBAN und BIC des Begünstigten enthalten. Nach Ablauf einer einjährigen Übergangsfrist können Banken die Ausführung solcher Überweisungen ohne Angabe von IBAN und BIC ablehnen.

Schon frühzeitig hatte sich der EPC gegen eine Harmonisierung der verschiedenen nationalen Lastschriftverfahren und für die Entwicklung eines völlig neuen SEPA-Lastschriftverfahrens (SEPA Direct Debit Scheme: SDD) entschieden. Aus deutscher Sicht wird das SDD – nach dem aktuellen Diskussionsstand im EPC – viele vom deutschen Einzugsermächtigungsverfahren bekannte Elemente enthalten. So ist vorgesehen, dass der Zah-

SEPA-Lastschrift

lungspflichtige dem Gläubiger der Zahlung ein so genanntes Mandat erteilt, auf dessen Grundlage der Gläubiger den Einzug der Zahlung veranlasst. Auch wird dem Zahlungspflichtigen bei unberechtigten Einzügen weiterhin ein Widerspruchsrecht eingeräumt. Im Vergleich zur heutigen Situation in Deutschland werden sich aber auch zahlreiche Neuerungen ergeben. So sind die Mandatsdaten an das Kreditinstitut des Zahlungspflichtigen durchzuleiten. Ferner müssen alle SEPA-Lastschriften mit einem Fälligkeitsdatum versehen werden, wobei die Lastschrift im Regelfall bereits zwei Tage vor Fälligkeit bei der Bank des Zahlungspflichtigen vorliegen muss; bei erstmaligem Einzug sowie bei Einmallschriften erhöht sich diese Frist auf fünf Tage. Mit diesem Vorlauf soll es dem Kreditinstitut des Zahlungspflichtigen ermöglicht werden, seinen Kunden Zusatzleistungen (z. B. eine Prüfung des Mandats) anzubieten. Auf Grund der strikten Terminvorgaben dürfte sich das SDD weniger für Einmaleinzüge eignen und wegen der zwingenden Formerfordernisse – jedes Mandat muss die Unterschrift des Zahlungspflichtigen tragen – auch bei Bezahlvorgängen im Internet eher eine längerfristige Kundenbeziehung voraussetzen. Zudem wäre zu erwägen, das SDD um eine mit dem deutschen Abbuchungsverfahren vergleichbare Variante zu ergänzen, die letztlich eine Widerspruchsmöglichkeit des Zahlungspflichtigen ausschließt. Dadurch könnten spezifischen Anforderungen im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen nach einer frühen Endgültigkeit des Zahlungsvorgangs entsprochen werden.

Bereits im September dieses Jahres hat der EPC ein Rahmenwerk für SEPA-Karten verabschiedet, das darauf abzielt, jede Kredit- oder Debitkarte europaweit verwenden zu können. Systeme mit ausschließlich nationaler Ausrichtung soll es dann nicht mehr geben. Diese Zielsetzung ist nur durch eine weit gehende technische Standardisierung erreichbar, die zum Beispiel Händlern die Akzeptanz jeder SEPA-Karte mit einem einzigen Terminal ermöglicht. Dazu ist eine umfassende Standardisierung vorhandener Schnittstellen erforderlich. Das Rahmenwerk zu SEPA-Karten enthält nur in sehr geringem Umfang Aussagen zum Prozess und den konkreten Inhalten dieser Standardisierung. Auf diesen Gebieten sind in den nächsten Monaten fortgesetzte Anstrengungen der Kreditwirtschaft erforderlich.

SEPA-Karten

Strategisch kann das Ziel des SEPA-weiten Einsatzes von Karten auf unterschiedliche Weise erreicht werden. Für ein heutiges nationales Debitkartensystem wie die deutsche ec-Karte kommen zum Beispiel folgende Handlungsoptionen in Frage:

- direkte Verträge mit Banken/Kartenunternehmen im europäischen Ausland,
- bilaterale Verbindung zu Kartensystemen in anderen europäischen Ländern oder
- Kooperationen (Co-branding) mit international operierenden Systemen (vor allem MasterCard und Visa).

Die Wahl einer solchen Strategie beziehungsweise eines Strategiemixes sollte jedem An-

bieter selbst überlassen werden. Kurzfristig könnten Kostenvorteile dabei vor allem durch bilaterale Verbindungen zwischen effizienten, heute schon erfolgreich operierenden Debitkartensystemen auf nationaler Ebene zu erzielen sein. Solche Allianzen dürfen allerdings nicht dadurch behindert werden, dass insbesondere die Betreiber internationaler Kartensysteme eine Kooperation mit diesen Anbietern ablehnen, da hierdurch der Wettbewerb auf dem europäischen Kartenmarkt erheblich eingeschränkt würde.

*Technische
Standards und
Infrastrukturen*

In technischer Hinsicht erarbeitet das europäische Kreditgewerbe derzeit auf Basis moderner Internettechnologie ein Datenformat für den Transport von Zahlungsnachrichten. Gegenwärtig hat jedes Land eigene Datenformate; in Deutschland wird beispielsweise seit 1976 der DTA (Datenträgeraustausch)-Standard im Interbanken-Zahlungsverkehr und im Kunde-Bank-Verhältnis verwendet. Das neue SEPA-Datenformat soll – wie heute der DTA in Deutschland – für alle Zahlungsinstrumente und auch für Zahlungsrückgaben genutzt werden können. Einheitliche technische Standards bilden die Grundlage für eine Interoperabilität der Zahlungsverkehrsinfrastrukturen in den einzelnen EU-Ländern. Während nationale Zahlungen heute ausschließlich über nationale Clearingverfahren abgewickelt werden, kann für grenzüberschreitende EU-Überweisungen seit 2003 das STEP2-System der EBA genutzt werden. Bei immer noch stark steigenden Wachstumsraten wickelt es arbeitstäglich circa 200 000 Zahlungen ab. Damit dürfte STEP2 einen Anteil im grenzüberschreitenden EU-Zahlungsverkehr von etwa 20 % errei-

chen. Das übrige Volumen wird weiterhin konzernintern (bei multinationalen Banken) oder über internationale Gironetze (z. B. im europäischen Genossenschaftsbereich über TIPANet bzw. im ehemaligen Postsektor über Eurogiro) und über bilaterale Korrespondenzverbindungen abgewickelt.

Rolle des Eurosystems

Die Aktivitäten des ESZB im Zahlungsverkehr sind auf die Ziele Effizienz und Sicherheit ausgerichtet. Deshalb ist das SEPA-Projekt vor allem für die Zentralbanken des Euro-Raums (Eurosystem) von essentieller Bedeutung. Bereits im September 1999 hatte das Eurosystem darauf hingewiesen, dass die Vorteile der Währungsunion nur dann ausgeschöpft werden können, wenn es möglich ist, Zahlungen zwischen EU-Staaten genauso schnell, verlässlich und kostengünstig auszuführen wie innerhalb der einzelnen Länder. Seitdem begleitet das Eurosystem die Arbeiten des europäischen Kreditgewerbes aktiv als so genannter „Katalysator“. So werden die Fortschritte auf dem Weg zum SEPA fortlaufend durch publizierte SEPA-Berichte bewertet; der nunmehr vierte SEPA-Fortschrittsbericht wird voraussichtlich im ersten Quartal 2006 veröffentlicht. Die Europäische Zentralbank (EZB) ist zudem unmittelbar im EPC und in den EPC-Arbeitsgruppen als Beobachterin vertreten; daneben pflegen die nationalen Zentralbanken entsprechende Kontakte mit Repräsentanten des Kreditgewerbes. Zur Förderung des Dialogs mit den Endnutzern hat das Eurosystem überdies auf europäischer und natio-

*Sicherheit und
Effizienz als
Zielgrößen für
die Aktivitäten
des ESZB*



naler Ebene Gespräche mit Wirtschafts- und Verbraucherverbänden aufgenommen.

*Bundesbank
als Bindeglied
zwischen
deutschem
Kreditgewerbe
und Eurosystem*

Die Bundesbank fungiert vor allem als Bindeglied zwischen dem deutschen Kreditgewerbe und der politischen Willensbildung im Eurosystem. Durch die vielfältigen Aktivitäten der Bundesbank – so arbeitet sie in den auf nationaler Ebene eingerichteten EPC-Spiegelarbeitsgruppen mit – wird zudem die langjährige Kooperation mit dem deutschen Kreditgewerbe im ZKA fortgesetzt. Diese Kooperation hat schon bisher für eine kontinuierliche Weiterentwicklung des deutschen Zahlungsverkehrs gesorgt und damit maßgeblich zu seiner hohen Effizienz beigetragen. Künftig wird die Herausforderung vor allem in der Erarbeitung einer nationalen SEPA-Migrationsstrategie liegen, die für alle Beteiligten – Banken, Wirtschaftsunternehmen und Verbraucher – Transparenz über den vorgesehenen Entwicklungspfad schafft und der deutschen Kreditwirtschaft auch weiterhin eine günstige Wettbewerbsposition im europäischen Zahlungsverkehr sichert.

*Operative
Beteiligung
der Bundes-
bank im
Massen-
zahlungs-
verkehr*

Darüber hinaus ist die Bundesbank aktiv an der Abwicklung des Massenzahlungsverkehrs beteiligt. Mit ihrem EMZ betreibt sie ein Interbanken-Clearingsystem, das sie seit 2003 für die Abwicklung grenzüberschreitender EU-Zahlungen in Euro an das STEP2-System angebunden hat. Mit ihrer operativen Rolle verfolgt die Bundesbank ausschließlich ein ordnungspolitisches Ziel. Sie bietet dem traditionell stark dezentral geprägten deutschen Kreditgewerbe einen wettbewerbsneutralen Zugang zum Euro-Clearing an. Vorteilhaft ist dabei, dass alle deutschen Kreditinstitute we-

gen der bestehenden Kontoverbindungen mit der Bundesbank unmittelbar über den EMZ erreicht werden können. Die Bundesbank betrachtet ihre Funktion als Ergänzung zur privaten Aktivität des Kreditgewerbes, was der bei insgesamt stabiler Stückzahlentwicklung vergleichsweise niedrige Marktanteil im Interbankenclearing von unter 15% im Inland sowie von unter 5% bei den STEP2-Zahlungen bestätigt. Wenngleich die SEPA-Aktivitäten längerfristig durch Konsolidierung auch die Rolle der Zentralbanken im Zahlungsverkehr beeinflussen dürften, erscheint aus heutiger Sicht eine Aufrechterhaltung des Bundesbank-Leistungsangebots zur Gewährleistung eines komplementären und offenen Zugangs zum europäischen Massenzahlungsverkehr, insbesondere für kleinere und mittlere Kreditinstitute, weiterhin notwendig. Etwaige Weiterentwicklungen sind dabei ausschließlich Ausfluss der Anpassungen an die neuen SEPA-Verfahren und SEPA-Standards und stellen keine Änderung der auf strikte Subsidiarität ausgerichteten Geschäftspolitik der Bundesbank dar.

Problemfelder der weiteren SEPA-Entwicklung

Auf Grund der großen Zahl der Beteiligten, der unterschiedlichen Strukturen in den einzelnen EU-Ländern und des latenten Spannungsverhältnisses von Kooperation und Wettbewerb ist der hohe Zeitbedarf für die komplexen Diskussionsprozesse auf europäischer Ebene durchaus verständlich. Dabei wird aber zugleich deutlich, dass für den Erfolg des SEPA eine konsequente Projektab-

*Befolgung eines
festen Zeitplans*

wicklung mit festen Zeitplänen und Meilensteinen unerlässlich ist. So bedingt die für 2008 beabsichtigte Markteinführung der neuen SEPA-Verfahren, dass die entsprechenden Rahmenwerke – insbesondere zum SEPA-Lastschriftverfahren – in den nächsten Monaten abgeschlossen werden. Auch muss der neue Rechtsrahmen der EU-Kommission schnellstmöglich Klarheit über die rechtlichen Verankerungsmöglichkeiten für die ange-dachten SEPA-Verfahren bieten.

*Konzentration
auf wesentliche
Aktivitäten*

Das SEPA-Projekt wird sich im vorgesehenen Zeitrahmen nur verwirklichen lassen, wenn sich alle Beteiligten auf die laufenden Arbeiten konzentrieren und eine weitere Erhöhung der Komplexität vermeiden. Weitere Anforderungen, wie die verschiedentlich geforderte elektronische Rechnungsabwicklung im Bereich der Kunde-Bank-Schnittstelle, sollten eher für eine SEPA-Ausbaustufe und damit für die Zeit nach 2010 berücksichtigt werden. Auch wird mitunter kritisch angemerkt, dass die Umstellung auf IBAN und BIC eine wesentliche Verschlechterung für die Privatkunden bedeute, da diese heute nur die wesentlich kürzeren Kontonummern und Bankleitzahlen anzugeben hätten. Erörtert werden daher Möglichkeiten, die nur die Angabe der IBAN durch den Kunden erfordern. Eine solche Verbesserung erscheint zwar grundsätzlich erstrebenswert, die hierfür notwendigen konzeptionellen und technischen Anpassungen könnten die SEPA-Arbeiten aber weiter verzögern. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass bereits heute beide Angaben im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr verlangt werden.

Von einigen Ländern wird beklagt, dass die Leistungsqualität der SEPA-Instrumente hinter dem heutigen, auf nationaler Ebene erreichten Niveau zurückbleibe. Dies könnte beispielsweise in kleineren Ländern der Fall sein, die auf Grund ihrer Anbieterstrukturen und eines im europäischen Vergleich geringen Volumens zentrale Verarbeitungsmechanismen aufgebaut haben. Zentrale Lösungen dürften auf absehbare Zeit allerdings kein Modell für die europäische Integration darstellen, da sie eine strukturelle Revolution im europäischen Zahlungsverkehr erfordern und keine evolutionäre Entwicklung der heute bestehenden effizienten Verfahren ermöglichen würden. Zudem zeigt sich am Beispiel des deutschen Lastschriftverfahrens, dass gerade einfache Verfahren eine hohe Akzeptanz aufweisen. Deshalb ist es sinnvoll, sich zunächst auf die Standardisierung von Basisleistungen zu konzentrieren, die unter Komfort-, Kosten- und Sicherheitsaspekten eine breite Durchsetzbarkeit versprechen. Dabei sollte es jedem Kreditinstitut – gegebenenfalls auch den Kreditinstituten eines ganzen Landes – freigestellt sein, zusätzliche Leistungen anzubieten, die den Kunden einen Zusatznutzen verschaffen. Diese Zusatzleistungen dürfen jedoch nicht zu einer erneuten Abschottung nationaler Märkte führen. Sollten sich im Zeitablauf solche Zusatzleistungen zu einem europäischen Standard entwickeln, da sie aus Kundensicht ein überzeugendes Kosten-Nutzen-Verhältnis beinhalten, könnten sie in den Katalog der SEPA-Standardleistungen aufgenommen werden.

*Leistungs-
qualität der
SEPA-Verfahren
im Vergleich
mit nationalen
Instrumenten*

Diese Betrachtungen gelten unter anderem auch für die Gestaltung der Verwendungs-

*Überfrachtung
der
Verwendungs-
zweckangaben
vermeiden*

zweckangaben, die eine automatisierte und damit kostengünstige Zuordnung der Zahlung bei allen Unternehmen als Bankkunden ermöglichen sollen. Dies ist bereits heute in vielen Ländern der Fall. Ob allerdings die Mitgabe umfangreicher Verwendungszweckangaben – über reine Referenznummern hinaus – wegen der damit verbundenen Mehrkosten sinnvoll ist, kann nur von den Nutzern beurteilt werden, die letztlich die daraus resultierenden Kosten zu tragen haben. Auch für eine etwaige Vorstrukturierung der Verwendungszweckangaben ist eine europaweite Abstimmung unter den Unternehmen als Nutzern notwendig.

*Längerfristig
keine Parallel-
existenz von
nationalen und
SEPA-Verfahren*

Alle Beteiligten müssen sich über die endgültigen SEPA-Zielsetzungen im Klaren sein. Dabei ist wesentlich, dass SEPA-Verfahren nicht primär auf grenzüberschreitende Zahlungen abzielen, sondern die Basis für einen einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrs-Binnenmarkt bilden sollen. Da zudem die Parallelexistenz von nationalen und SEPA-Verfahren langfristig recht kostenintensiv und vermutlich mit Kompatibilitätsproblemen behaftet sein wird, dürfte auf Dauer eine Ablösung der national geprägten Instrumente und Standards unumgänglich sein. Die politische Akzeptanz der SEPA-Aktivitäten des Kreditgewerbes wäre jedenfalls ernsthaft gefährdet, wenn diese nur zu einer Standardisierung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs – bei allerdings dann immer noch deutlich höheren Kosten als im nationalen Bereich – führen würden.

Die nationalen Verfahren können freilich nicht bis 2010 abgelöst werden. Vielmehr

sind hier – abhängig von den Ausgangsverhältnissen in den jeweiligen Ländern sowie den verschiedenen Kundengruppen – flexible Migrationszeiträume erforderlich. Während international ausgerichtete Kunden verhältnismäßig schnell auf die neuen Standards wechseln dürften, werden sich Nutzer mit überwiegend nationaler Ausrichtung ihres Zahlungsverkehrs wohl nur zögerlicher zum Umstieg bewegen lassen. Für diese müssten gegebenenfalls auch über einen längeren Zeitraum hinweg Konversionsleistungen vorgesehen werden. Entscheidend bleiben aber klare, längerfristige Zielvorgaben; nur so kann den Nutzern die notwendige Planungs- und Investitionssicherheit geboten werden. Die Kreditwirtschaft befürwortet einen marktgetriebenen Migrationsprozess, nach dem es den Kunden überlassen bleiben soll, ob sie die neuen Verfahren nutzen oder die bisherigen beibehalten wollen. Vor dem Hintergrund des bereits erreichten Effizienzniveaus in Deutschland wird es aber fortgesetzter Anstrengungen des Kreditgewerbes bedürfen, über eine adäquate Produkt- und Preispolitik Anreize zum Umstieg auf die neuen SEPA-Verfahren zu setzen.

Die neuen SEPA-Verfahren erfordern eine verbindliche Anwendung durch alle Kreditinstitute in Europa zumindest auf der Empfängerseite (Allgemeingültigkeit). Während in Deutschland diese Verbindlichkeit im unbaren Zahlungsverkehr durch Interbankenabkommen erreicht wird, die von den im ZKA vertretenen Spitzenverbänden des Kreditgewerbes für ihre Mitgliedsinstitute abgeschlossen werden, ist für Europa lediglich eine vertragliche Einbindung von Einzelinstituten vorgesehen.

*Ablösung der
nationalen Ver-
fahren bis 2010
nicht möglich*

*Planungs- und
Investitions-
sicherheit für
Kunden
erforderlich*

*Verbindlichkeit
der SEPA-
Normen*

Das birgt die Gefahr, dass zunächst nur wenige Institute im Rahmen der neuen SEPA-Verfahren erreichbar sind und die Verfahren deshalb nur geringe Akzeptanz finden. Außerdem müssten umfangreiche Verzeichnisse vorgehalten werden, um die eingebundenen Kreditinstitute identifizieren zu können. Zwar ist eine marktgesteuerte SEPA-Entwicklung grundsätzlich vorzuziehen, da Verfahren und Standards durch den Gesetzgeber nicht flexibel genug gestaltet werden können. Bei zu geringer Akzeptanz könnten Verordnungen aber ein notwendiges Instrument darstellen, um die Allgemeingültigkeit von im EPC entwickelten Standards durchzusetzen.

Mögliche Auswirkungen der SEPA-Entwicklung

Evolutionäre Entwicklung des SEPA

Mit dem SEPA wird – nach der Beseitigung der Währungsgrenzen – die Binnenmarktidee im Zahlungsverkehr vollständig umgesetzt. Wegen der gewachsenen und effizienten nationalen Strukturen kann es sich dabei wohl nur um eine evolutionäre Entwicklung handeln. Zudem ist zu berücksichtigen, dass wegen der kulturellen Unterschiede eine vollständige Angleichung der Nutzungsgewohnheiten im unbaren Zahlungsverkehr nur sehr langfristig zu erwarten ist.

Vorteile aus Nutzersicht...

Aus Nutzersicht werden sich deutliche Vorteile kurzfristig vor allem für multinational agierende Unternehmen ergeben, da diese ihre Zahlungsabwicklung künftig bei einer Bank im Euro-Raum konzentrieren könnten. Der SEPA führt damit insbesondere für Bank-

kunden mit einem hohen Anteil grenzüberschreitender Transaktionen zu deutlichen Verbesserungen. Mittelfristig sollten aber auf Grund des zu erwartenden erhöhten Wettbewerbs alle Verbraucher vom SEPA profitieren. Ausschlaggebend wird hier zum einen ein flexibleres Leistungsangebot sein, das für die Kunden zum Beispiel durch höheren Komfort, bessere Finanzkontrolle oder mehr Sicherheit einen Zusatznutzen generieren kann; zum anderen dürften die größeren Wahlmöglichkeiten in Bezug auf die Anbieterseite dazu beitragen.

Spiegelbildlich werden sich diese Effekte auch im Kreditgewerbe niederschlagen; derzeit bieten in der EU etwa 8 800 Banken Leistungen im Zahlungsverkehr an. Der SEPA erfordert zunächst hohe Investitionen, um die Systeme auf die neuen SEPA-Verfahren und -Standards umzurüsten; nur ein Teil dürfte durch den kontinuierlichen Modernisierungsbedarf im stark DV-geprägten Zahlungsverkehr kompensiert werden. Vor allem europäisch ausgerichtete Institute dürften über die Konsolidierung interner Verarbeitungsplattformen Kostenvorteile erzielen, das vorhandene Marktpotenzial in den europäischen Ländern durch Bündelungsstrategien besser erschließen und für international tätige Kunden eine zielgerichtete Produktpalette bereitstellen können. Unter Umständen werden auch Anbieter aus dem Nichtbankenbereich in den Wettbewerb eintreten. Der SEPA wird deshalb vor allem für bisher rein national ausgerichtete Banken eine Herausforderung darstellen. Unter Preisgesichtspunkten ist damit zu rechnen, dass der sich verschärfende Wettbewerb sowie politischer Druck – in der

... und Auswirkungen auf die Anbieterstruktur im Zahlungsverkehr

Diskussion ist die Ausweitung der Preisverordnung auch auf Lastschriften – den Spielraum für mögliche Preiserhöhungen begrenzen werden. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass Kostenaspekte bei der Preisgestaltung im Zahlungsverkehr künftig noch stärker an Einfluss gewinnen und eine Quersubventionierung durch andere Geschäftsbereiche in den Banken abgebaut wird. Es wäre allerdings nicht wünschenswert, wenn der SEPA lediglich zu einer Vereinheitlichung auf europäischem Durchschnittsniveau – und damit zu Belastungen der Nutzer in den effizientesten Ländern – führen würde. Vor diesem Hintergrund muss die Kreditwirtschaft versuchen, über eine Optimierung von Prozessketten, zusätzliche Konsolidierungsbemühungen und eine ökonomisch sinnvolle Gestaltung des Migrationsprozesses sowie mittels attraktiver Produktgestaltung ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter zu sichern.

Im Bereich der Infrastrukturen ist es wichtig, bis 2010 eine Interoperabilität der verschiede-

nen Clearingmechanismen herzustellen, damit eine durchgängige Zahlungsverarbeitung in Europa gewährleistet werden kann. Die weitere Entwicklung sollte dabei dem Markt überlassen bleiben. Auch in Deutschland existieren mit dem bilateralen Austausch zwischen den großen Kopfstellen des Kreditgewerbes, dem Austausch von Zahlungen in den Gironetzen sowie der Nutzung des EMZ der Bundesbank heute schon verschiedene Clearingverfahren nebeneinander. Sofern sichergestellt ist, dass – wie in Deutschland – auch die Clearingverfahren in Europa interoperabel sind, also vor allem die neuen SEPA-Standards verarbeiten können, besteht keine Notwendigkeit für eine weiter gehende Regulierung der Infrastrukturen. Vielmehr gewährleistet die Vielfalt des Angebots ein möglichst hohes Maß an Wettbewerb. Letztlich müssen die Marktteilnehmer – im Einklang mit den wettbewerbspolitischen Rahmenbedingungen – selbst über die optimale Anbieterstruktur entscheiden.

*Interoperabilität
von Infrastrukturen
erforderlich*

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

ACH	Automatisiertes Clearinghaus	EU	Europäische Union
BIC	Internationale Bankleitzahl (Bank Identifier Code)	EZB	Europäische Zentralbank
EBA	Euro Banking Association	IBAN	Internationale Kontonummer (International Bank Account Number)
EMZ	Elektronischer Massenzahlungsverkehr	SDD	SEPA-Lastschriftverfahren (SEPA Direct Debit Scheme)
EPC	Europäischer Zahlungsverkehrsrat (European Payments Council)	SEPA	Einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum (Single Euro Payments Area)
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken	ZKA	Zentraler Kreditausschuss