

Perspektiven des Zahlungsverkehrs in der Europäischen Währungsunion*

Von Hannes Rehm, Bonn

I. Einführung

1. An den Beginn dieser Ausführungen soll eine These gestellt werden, die vielleicht auf den ersten Blick überrascht, gleichwohl auf mittlere Sicht richtig ist: Wenn der Gemeinsame Markt Wirklichkeit werden soll, dann kann es in diesem Wirtschaftsraum Auslandszahlungsverkehr im herkömmlichen Sinn nicht mehr geben. Vielmehr wird das, was derzeit in Europa noch grenzüberschreitender Zahlungsverkehr ist, dann dem Inlandszahlungsverkehr gleichkommen oder ihm doch immerhin sehr ähnlich sein. Oder aus einem anderen Blickwinkel betrachtet: Im europäischen Wirtschaftsraum werden die erwarteten Wohlstandseffekte nur dann eintreten, wenn der Austausch von Gütern und Leistungen nicht durch de facto-Barrieren bei der Abwicklung der mit den realen Transaktionen einhergehenden monetären Verpflichtungen behindert wird. Der Zahlungsverkehr in der Gemeinschaft muß schnell, sicher und preiswert sein.

2. Insofern kann es nicht überraschen, daß die EG-Kommission bereits in den zurückliegenden Jahren Initiativen im Bereich des europäischen Zahlungsverkehrs ergriffen hat. Diese Ansätze gehen zurück auf das Jahr 1987. Die Kommission befaßte sich damals mit der verstärkten Integration der Zahlungskartensysteme¹. Insbesondere ging es um die „Interoperabilität“ beim elektronischen Einsatz solcher Karten: Die in einem bestimmten Land ausgegebenen Karten sollen auch in allen anderen EG-Staaten den Zugang zu Bargeldautomaten, zum elektronischen Bezahlen an Ladenkassen und zu ähnlichen Dienstleistungen gewähren.

Bereits damals war erkennbar, daß die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes nur dann vorangetrieben werden kann, wenn neben den Kartenzahlungen des Einzelkunden der gesamte Zahlungsverkehr schlechthin ins

* Der Verfasser widmet diesen Beitrag Herrn Dr. Helmut Geiger, Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, zur Vollendung des 65. Lebensjahres am 12. Juni 1993.

¹ Vgl. „Trümpfe für Europa: neue Kartensysteme“, KOM (86) 754 vom 12. 1. 1987 (Mitteilung der Kommission an den Rat); *Iris Vogel*, Zahlungsverkehr im EG-Binnenmarkt, in: Bankinformationen, Jg. 1990, H. 12, S. 4 ff.

Auge gefaßt wird. Unabhängig vom Kriterium der „Interoperabilität“ der Zahlungskarten bestehen Integrationsmängel bei wesentlichen Zahlungstechniken: Grenzüberschreitende Überweisungen kosten ein Vielfaches vergleichbarer Konditionen bei Inlandszahlungen und haben deutlich längere Laufzeiten als diese. Der Einzug eines per Post übersandten Schecks auf eine ausländische Bank ist kompliziert und teuer. Solche und ähnliche Probleme hatte die Kommission im Visier, als sie im September 1990 ein Diskussionspapier über den „Zahlungsverkehr im Binnenmarkt“ vorlegte².

3. Dieses Diskussionspapier, das zwischenzeitlich durch zahlreiche Stellungnahmen von kreditwirtschaftlichen Verbänden, von Verbraucherverbänden, von einzelnen Instituten kommentiert wurde, konnte für den Bereich der Zahlungskarten auf die eingangs genannten Arbeiten verweisen. Zugleich erweiterte es aber auch den Ansatz der „Interoperabilität“ auf den Scheckverkehr. Der Anknüpfungspunkt und das Modell für die Erweiterung dieser Integrationsmethode ist dabei das Eurocheque-System mit seinen Garantieregelungen und abgestimmten Verfahrensweisen, das bereits heute den Scheck in gewisser Weise „interoperabel“ macht.

Gleichwohl liegt das Hauptgewicht des „Grünbuchs“ von 1990 nicht auf der Interoperabilität des Zahlungsinstrumentes in der Hand des Einzelkunden, sondern in einem weiteren, zumindest ebenso wichtigen Ansatz: Der besseren Verbindung zwischen den Trägern des Überweisungsverkehrs oder zwischen anderen Instrumenten des „paiement à distance“. War der Ansatz des Dokumentes von 1987, dem Inhaber jeder Zahlungskarte im EG-Ausland die gleichen Möglichkeiten zu eröffnen wie im Heimatland, so ist der wohl wichtigste Gedanke des „Green Book“ von 1990, daß Zahlungen *zwischen* zwei beliebigen Punkten in der EG – gedacht ist insbesondere an die Überweisungen – ebenso effizient und kostengünstig abgewickelt werden sollten wie *innerhalb* eines Mitgliedstaates.

4. Im März 1991 verabschiedete die EG-Kommission nach der öffentlichen Diskussion des Dokumentes von 1990 eine Mitteilung zum Thema „Zahlungsverkehr im Binnenmarkt“. In dieser unterstrich sie nochmals, daß im Interesse des Verbrauchers die Abwicklung des privaten Massen-Zahlungsverkehrs schneller, sicherer und kostengünstiger gestaltet werden sollte. In Verfolgung dieses Ziels hat die Generaldirektion XV der EG-Kommission im April 1991 zwei Arbeitsgruppen eingesetzt, eine sogenannte „Payment System Technical Development Group“³ und die „Payment System Users Liaison Group“³. Beide Arbeitsgruppen haben im Februar 1992 ihre

² Vgl. *EG-Kommission*, Zahlungsverkehr im Binnenmarkt, KOM (90) 447 endg.

³ Vgl. dazu die Berichte beider Arbeitsgruppen an Sir Leon Brittan vom Februar 1992, die als Dokumente der GD 15 zugänglich sind.

Berichte vorgelegt. Diese wurden durch die Kommission zu *einem* Schlußbericht mit dem Titel „Erleichterung für grenzüberschreitende Zahlungen: Die Grenzen fallen – Arbeitsprogramm der Kommission“ zusammengefaßt⁴. Auf diesen Bericht wird an späterer Stelle noch mehrfach zurückzukommen sein. Hier soll lediglich darauf verwiesen werden, daß die Kommission für eine effiziente und transparente Abwicklung des privaten Massen-Zahlungsverkehrs eine Struktur favorisiert, bei der einzelne nationale Clearing-Stellen europaweit miteinander verbunden sind.

5. Die weitere Umsetzung der Maastrichter Beschlüsse zur Wirtschafts- und Währungsunion wird die weitere Entwicklung im Bereich des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs in der EG stark beeinflussen, zumal das Vertragswerk in mehreren Artikeln deutliche Vorgaben setzt, so z. B. in

- Artikel 73 b bis 73 g, welche die Beseitigung aller Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedsstaaten sowie zwischen den Mitgliedsstaaten und Drittländern fordern,
- Artikel 73 h, der die in der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion anwendbaren Bestimmungen über Zahlungen betrifft, die sich auf den Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr beziehen,
- Artikel 105 Absatz 2, der darlegt, daß zu den grundlegenden Aufgaben des europäischen Systems der Zentralbanken die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme gehört,
- Artikel 109 c Absätze 1 und 2, der die Aufgaben des beratenden Währungsausschusses bzw. des Wirtschafts- und Finanzausschusses definiert, zu denen die Prüfung aller Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Kapital- und Zahlungsverkehr zählt,
- Artikel 109 f Absatz 3, der festlegt, daß es zu den Aufgaben des Europäischen Währungsinstituts gehört, die Effizienz des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs ab 1. Januar 1994 zu fördern.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, daß das Europäische Parlament im März 1992 eine Entschließung zum Zahlungsverkehr im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion verabschiedet hat⁵, mit der sie

⁴ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Erleichterungen für grenzüberschreitende Zahlungen: Die Grenzen fallen – Arbeitsprogramm der Kommission, SEK (92) G 21 endg. vom 27. 3. 1992.

⁵ Vgl. Entschließung des *Europäischen Parlaments* zum Zahlungsverkehr im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion; *European Parliament* (Ed.): Report of the *Committee on Economic and Monetary Affairs and Industrial Policy* on the System of Payments in the Context of Economic and Monetary Union (Berichterstatter: *B. Abeilhe*), Doc EN/RR/220/220931 vom 28. 1. 1993.

u. a. die Zentralbank-Gouverneure auffordert, eine Liste von Grundsätzen über die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden im Hinblick auf folgende Punkte zu erarbeiten:

- a) Überwachung der Zahlungssysteme
- b) Koordinierung der Politik zur Senkung und Kontrolle von Risiken infolge unterschiedlicher Zahlungssysteme in der Gemeinschaft
- c) Informationsaustausch zwischen den Zentralbanken und
- d) gemeinsame Normen und Garantien.

6. Im folgenden wird dargestellt,

- welche grundsätzlichen Fragen sich bei der Neugestaltung des grenzüberschreitenden privaten *Massenzahlungsverkehrs* innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ergeben werden, und welche Lösungsansätze denkbar sind (Abschnitt II - V);
- anschließend wird der Frage nachgegangen, welche prinzipiellen Probleme sich bei der Gestaltung grenzüberschreitender *Großzahlungen* innerhalb der Europäischen Gemeinschaft stellen (Abschnitt VI);
- welche *Interessen die Zentralbanken* an der Ausgestaltung von Großzahlungssystemen haben (Abschnitt VII);
- wie die *operationale* Einbindung der Zentralbanken in Großzahlungssysteme erfolgen könnte (Abschnitt VIII);
- welche *bankaufsichtsrechtlichen* Aspekte mit der Einführung von Großzahlungssystemen verbunden sind (Abschnitt IX);
- wie diese derzeit in der *Bundesrepublik Deutschland* angegangen wird (Abschnitt X);
- welche *ordnungspolitischen Nebenbedingungen* bei der Lösung der aufgeworfenen Fragen zu beachten sind (Abschnitt XI);
- welche generellen *Perspektiven* sich für die Entwicklung des europäischen Zahlungsverkehrs abzeichnen (Abschnitt XII).

II. Die Situation im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr

1. Das Volumen des grenzüberschreitenden *Massenzahlungsverkehrs* (Zahlungen bis zum Gegenwert von 5000 DM, die über diese Gruppe hinausgehenden Zahlungen werden im folgenden als „Großzahlungen“ bezeichnet) in der Europäischen Gemeinschaft ist gegenwärtig im Vergleich zum Aufkommen im jeweiligen Inlandszahlungsverkehr der EG-Länder noch recht

gering. Schätzungen gehen davon aus, daß gut 300 Mio. grenzüberschreitender Transaktionen etwa 26 Mrd. Inlandszahlungen gegenüberstehen. Dies entspricht etwa 1 % des gesamten Zahlungsverkehrs. Bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland betragen die grenzüberschreitenden Massenzahlungen z. Zt. 0,2 % (stückzahlbezogen) bzw. 0,03 % (wertbezogen) des gesamten inländischen Zahlungsverkehrs. Daher ergeben sich im grenzüberschreitenden Bereich im Unterschied zum nationalen Zahlungsverkehr gegenwärtig vergleichsweise geringe Skalen-Effekte (vgl. auch Tabelle Nr. 1).

2. Für den grenzüberschreitenden *privaten Massenzahlungsverkehr* existiert eine Reihe etablierter und von den Kunden der Kreditinstitute auch akzeptierter Systeme. Im Bereich der *Präsenzzahlungen* („face to face payments“) haben sich neben der *Kreditkarte* für die Bezahlung von Waren- und Dienstleistungen *eurocheques* und *Reiseschecks* für die Versorgung mit Bargeld im Ausland bewährt. Auch die mit stark zunehmender Tendenz für Verfügung mittels eurocheque-Karte und Kreditkarte international geöffneten Geldautomaten tragen wesentlich zur Vereinfachung der Zahlungen bei. Mit der kürzlich erfolgten Anhebung des maximalen Betrags von 340 ECU auf 1000 ECU, bis zu dem auf eurocheque-Vordrucken ausgestellte Schecks zentralen eurocheque-Clearing verrechnet werden können, ist die Attraktivität des eurocheques als effizientes Instrument für grenzüberschreitende Massen-Zahlungen weiter erhöht worden. Mit der „European-Debit-Card“ wird beginnend mit dem Jahr 1993 den europäischen Scheckkarten-Inhabern der Zugang zu einem europaweiten POS-System eröffnet⁶.

3. *Fernzahlungen* („remote payments“) werden dagegen zumeist mittels Überweisung sowie Bank- oder Kundenscheck abgewickelt. Im Auslandsüberweisungsverkehr haben die Kreditinstitute auf Grund erheblicher Investitionen in das SWIFT-Netz („Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication“) für einen sicheren und schnellen Informationsfluß gesorgt. Dennoch gestaltet sich die *Abwicklung* der Zahlungen relativ aufwendig, da international umfassende Clearing-Systeme, wie sie z. B. in der Bundesrepublik von der Deutschen Bundesbank zur Verfügung gestellt werden, für den *grenzüberschreitenden* Überweisungsverkehr nicht existieren. Im Gegensatz zum inländischen Zahlungsverkehr wird bei grenzüberschreitenden Zahlungen grundsätzlich *zweigleisig* verfahren. Die Weiterleitung der Zahlungsverkehrs-*Information* erfolgt beleglos über das Telekommunikationsnetz SWIFT („Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication“). Hier gibt es bereits seit 1974 einen international standardi-

⁶ Vgl. M. A. Hoffmann: Europäisches POS-System mit weltweiter Option, in: Die Bank, Jg. 1992, H. 10, S. 599 ff.

Tabelle 1: Hauptinstrumente im grenzüberschreitenden EG-Massen-Zahlungsverkehr für das Jahr 1990
(in Mio. Transaktionen, wenn nicht anders angegeben)

| | Schwellen- betrag | Fernzahlungen | | | Persönliche Zahlungen | | | Massen- zahlungen Insgesamt | Gesamt |
|-------------|----------------------|--------------------|---------------------|------------------|-----------------------|---|-----|-----------------------------------|--------|
| | | Überwei- sungen | Schecks | euro- cheques | Karten | grenzüberschreitende Zahlungen ^{1)/Inlands- zahlungen insges.²⁾} | | | |
| Frankreich | 10 000 FFR | 3,6 | 3,7 | 6,0 | 22,9 | 36,1 | 0,6 | | |
| Deutschland | 5 000 DM | 6,2 | 1,9 | 16,4 | 11,6 | 36,1 | 0,5 | | |
| Italien | 3 Mio. LI | 2,4 | n. v. ³⁾ | 3,3 | 8,7 | 14,4 | 1,8 | | |
| VK | [1000 UK £] | 4,6 | 5,8 | 5,0 | 24,8 | 40,2 | 0,8 | | |

¹⁾ Der Zähler enthält alle inmergemeinschattlichen grenzüberschreitenden Zahlungen ²⁾ in Prozent ³⁾ nicht verfügbar.

sierten Zahlungsauftrag, der von allen SWIFT-Mitgliedsbanken in der Welt in der gleichen Form über *Standleitungen* übermittelt wird. Die notwendige *geldmäßige Verrechnung* zwischen den beteiligten Banken, also der Bank des Auftraggebers und der Bank des Zahlungsempfängers, erfolgt parallel durch Gutschrift bzw. durch Belastung auf Konten, die bei Korrespondenzbanken im Ausland unterhalten werden. Ein dem nationalen Giroverkehr vergleichbares System mit gebündelter Verrechnung, z. B. über die Bundesbank, existiert grenzüberschreitend nicht.

Trotz des Rückgriffs auf das SWIFT-System sind grenzüberschreitende Zahlungen in der gegenwärtigen Abwicklungsstruktur komplizierter als diejenigen, die innerhalb eines automatisierten Gironetzes abgewickelt werden. Der Grund ist die *Kette von Zahlungsvorgängen* in *unverbundenen* Systemen und das *Fehlen* eines *einheitlichen Clearing-Verfahrens*.

4. Ein weiteres Defizit besteht gegenwärtig darin, daß sich die nationalen Zahlungsverkehrssysteme innerhalb des europäischen Wirtschaftsraums in ihrem Automationsgrad und somit auch in ihrer Effizienz, Kostengünstigkeit, Transparenz und Schnelligkeit erheblich unterscheiden. Diese Diskrepanzen stellen eine erhebliche Hürde in den Bemühungen um eine Verbesserung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs dar. Sie führen dazu, daß Schwierigkeiten bei der Abwicklung von Auslandszahlungen vielfach *nicht* im *grenzüberschreitenden* Element, sondern bei der *Weiterleitung* im *Inlandszahlungsverkehrs-System* des *Ziellandes* zu suchen sind.

5. Die derzeitigen Schwachstellen des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs können stichwortartig wie folgt zusammengefaßt werden:

- Es fehlt ein dem inländischen Giroverkehr vergleichbares grenzüberschreitendes Zahlungsverkehrsnetz.
- Der grenzüberschreitende Zahlungsverkehr kann z. Zt. nicht nahtlos in den Inlandszahlungsverkehr integriert werden.
- Auch bei Kleinzahlungen werden Korrespondenzbanken eingeschaltet.
- Es bestehen alternative Weiterleitungsmöglichkeiten in verschiedenen Währungen, obwohl die Partner der Abwicklung lediglich Konten in der jeweiligen Landeswährung unterhalten.
- Es fehlt die Transparenz im Hinblick auf Preise, Laufzeiten und Umrechnungskurse.
- Die technische Infrastruktur und die Organisation der Abwicklung differenziert nicht nach den unterschiedlichen Anforderungen aus dem privaten Massenzahlungsverkehr einerseits, dem kommerziellen Zahlungsverkehr bei Großaufträgen andererseits.

6. Trotz des derzeit relativ geringen Volumens grenzüberschreitender Massen-Zahlungen ist es keine Frage, daß mit dem Entstehen eines europäischen Marktes für Güter und Dienstleistungen, mit der zunehmenden Mobilität der Menschen, der Arbeitsleistung und des Kapitals auch die privaten Massenzahlungen in der europäischen Gemeinschaft deutlich zunehmen werden, insbesondere, wenn durch die Schaffung einer europäischen Währungsunion und die Errichtung einer einheitlichen europäischen Währung die Kursrisiken praktisch ausgeschaltet sein werden. Aus den „grenzüberschreitenden“ Transaktionen werden dann „netzüberschreitende“ Zahlungen werden. Das Tempo des Wachstums dieser Zahlungen wird im wesentlichen vom Fortschritt bei der Beseitigung anderer (z. B. steuerlicher) Barrieren einerseits und von der Elastizität des Massen-Zahlungsverkehrs im Hinblick auf die Preisstellungen für diese Dienstleistungen andererseits abhängen. Dies aber ist letztlich nur für die konkrete Höhe der Wachstumsrate des Massen-Zahlungsverkehrs bestimmend, an der generellen Tendenz des Zuwachses und an der damit einhergehenden Notwendigkeit, die derzeitigen Schwachstellen zu beseitigen, kann zumindest auf lange Sicht kein Zweifel bestehen.

Der Massenzahlungsverkehr sollte deshalb aus der Abwicklung über Korrespondenzbanken herausgelöst werden, um für diesen Bereich eine schnelle Ausführung, eine kostengünstige und damit preislich aktive Gestaltung und eine Transparenz der Preise der Laufzeiten zu ermöglichen. Dies bedeutet keine generelle Absage an das bewährte Korrespondenzbankensystem; es wird für das Firmenkundengeschäft unverzichtbar bleiben. Im privaten Massenzahlungsverkehr der Zukunft stößt das Korrespondenzbankensystem jedoch an Grenzen.

III. Ansätze zu Verbesserungen in der Abwicklung des Zahlungsverkehrs

1. Die Ansätze für eine Verbesserung der Abwicklung des Massenzahlungsverkehrs sollte zwischen dem *Scheckbereich* einerseits, dem *Überweisungsbereich* andererseits unterscheiden.

Zunächst zu weiteren Aufbauschritten im *Scheckbereich*: Im Euroschecksystem werden z. Zt. im Ausland gegebene ec-Schecks bis zur Garantiehöchstgrenze sowie nicht garantierte ec-Schecks bis 1000 ECU Gegenwert über das Netz von „eurocheque international“ geleitet; die deutsche Clearingstelle ist die „GZS Gesellschaft für Zahlungssysteme mbH“ in Frankfurt.

Bei 70% dieser Schecks erfolgt bereits der *beleglose* Einzug des Gegenwertes. Dies bedeutet, daß der Scheck i. d. R. im Ausstellungsland verbleibt und nur in Reklamationsfällen vom kontoführenden Kreditinstitut angefordert wird. Es dürfte relativ leicht möglich sein, in diesem Verfahren nicht nur eurocheque-Vordrucke, sondern *alle* Scheckvordrucke, verbunden mit einer Betragsanhebung auf 2500 ECU oder Gegenwert, nach gleichen Kriterien abzuwickeln.

2. Im *Überweisungsbereich* beruhen die Mängel – wie oben ausgeführt – vor allem auf einem Defizit an einheitlichen und allseits akzeptierten Regeln und Verfahren für die Durchführung und Abrechnung. Der Überweisungsverkehr basiert in erster Linie auf bilateralen Verbindungen zwischen Banken und nicht auf der Benutzung multilateraler Einrichtungen. Zahlungen werden nicht nur in verschiedenen Währungen, sondern auch auf Konten verschiedener Banken für die jeweilige Währung ausgeglichen. Eine Zahlung kann daher z. B. schon deshalb bis zur Ausführung lange dauern, weil sie durch eine Kette von Banken geht, bevor sie das Konto des Begünstigten erreicht. D. h.: Es fehlen zwei Elemente, eine *Clearingstelle* für grenzüberschreitende Zahlungen und ein *Ausgleichsmedium* („Settlement“).

3. Das SWIFT-System transportiert – wie bereits erwähnt – nur *Nachrichten* über Zahlungen, vor allem zwischen Korrespondenzbanken. Sollen darüber hinaus zwischen Banken *Wertstellungen* erfolgen, so bedarf es eines gemeinsamen Verrechnungssystems, d. h., die Kreditinstitute müssen in einem grenzüberschreitenden elektronischen Netz miteinander verbunden sein. Und zwar müssen *alle* Institute miteinander verbunden sein, denn wichtig ist nicht nur die Verbindung von Land zu Land, sondern vor allem die Beschleunigung der Abwicklung *innerhalb* der einzelnen Länder. Die Praxis zeigt, daß Schwierigkeiten nicht im „grenzüberschreitenden Element“ der Zahlungen auftreten, sondern nach Eingang der Zahlung in das Inlandszahlungsverkehrs-System. Die nationalen Zahlungsverkehrssysteme unterscheiden sich teilweise beträchtlich in ihrem Automatisierungsgrad und folglich in ihrer Effizienz, d. h., in der Schnelligkeit und Kostengünstigkeit beim Weiterleiten eingehender Zahlungen im Inland. Es bedarf einer „Vermittlungsstelle“,

- welche die *Konvertierung* des Zahlungsverkehrsformats des Auftraggebers in das des Empfängers vornimmt,
- den Überweisungsauftrag aus der Währung des Auftraggebers in die des Empfängers *umrechnet* und schließlich
- durch Belastung des Kontos der Auftraggeber-Bank und Erkennen des Kontos der Empfänger-Bank den *Zahlungsausgleich* vornimmt. Daraus

wird deutlich, daß es einmal um Verknüpfung technischer Strukturen geht, zum anderen aber auch um Standardisierung und Normierung der entsprechenden Abwicklungs-Ressourcen.

Eine europaweite zentrale Verrechnungsstelle für den Überweisungsverkehr gibt es derzeit nicht. Nur in manchen Ländern, wie z.B. in Großbritannien oder in den Niederlanden, existieren zentrale Verrechnungsstellen auf dem Gebiet des Inlandszahlungsverkehrs. Ausgangspunkt aller künftigen Überlegungen sollte die Tatsache sein, daß die verschiedenen nationalen Systeme sich hinsichtlich ihrer technischen Qualität, der Schnelligkeit der Weiterleitung unterscheiden, und daß gegenwärtig die entscheidenden Schwachstellen nicht im grenzüberschreitenden Element, sondern bei der *Weiterleitung innerhalb der einzelnen Länder* liegen.

4. Mit Blick auf die Ausgangslage wäre folgendes „Programm“ realistisch und weiterführend:

- Transparente und nachvollziehbare Konditionenpolitik;
- schnelle und sichere Zahlungsverkehrsabwicklung, um die Ungewißheit des Zeitpunktes des Zahlungseinganges auf ein Minimum zu reduzieren;
- Durchlässigkeit zu internationalen Normen und Ressourcen durch Einbindung aller relevanter Partner (neben den Kreditinstituten auch die Notenbanken);
- Kontrolle und Steuerung von Systemrisiken auf der Basis eines einheitlichen Regelwerkes.

5. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung sollten *Marktkräfte* dann zum Zuge kommen, wenn diese die Effizienz, die Flexibilität und die Anpassungsbereitschaft fördern. Wettbewerber in größerer Zahl wird es aber nur unter betriebswirtschaftlich sinnvollen Ausgangsbedingungen geben. Dies setzt voraus, daß auf Dauer ausreichende Volumina weitergeleitet und kostendeckende Preise erwirtschaftet werden können, um zu einer Kostendegression zu gelangen.

Allerdings könnte nur unter der Annahme, daß in allen Ländern gleiche technische Voraussetzungen und uneingeschränkte marktwirtschaftliche Strukturen gegeben sind, die Entwicklung völlig den Marktkräften überlassen werden. Da aber die Stärken und Schwächen der Systeme sich in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausprägen, dürfte die Maxime „soviel Kooperation wie nötig, soviel Wettbewerb wie möglich“ den Intentionen aller Beteiligten am ehesten entsprechen.

6. *Kooperationen* sind anzustreben, um Übereinstimmung in jenen Punkten zu erzielen, die *allen* Beteiligten Vorteile bringen. Auch um dem Inter-

esse des Kunden an verbindlichen Aussagen über Laufzeiten und Preise soweit wie möglich zu entsprechen, bedarf es solcher Abstimmungen und Vereinbarungen. Denn häufig ist die Ursache für hohe Gebühren und lange Verzögerungen, daß das inländische System nicht den internationalen Anforderungen gerecht wird (so z.B. in Italien, Irland, Dänemark). Hier wäre es angezeigt, die mit dem SWIFT-System schon heute erreichbaren Mindest-Standards kurzfristig durchzusetzen. Wettbewerbsneutrale, einheitliche technische Rahmenbedingungen, einheitliche Schnittstellen und einheitliche Standards vermeiden Parallel- und Mehrfachentwicklungen und dienen somit insgesamt der Rationalisierung des Zahlungsverkehrs. Entsprechende Vereinbarungen zwischen den Banken sollten also nicht nur zugelassen, sondern auch gefördert werden.

Beispiele für solche Abstimmungen auf der *Angebotsseite* wären die Einführung eines *einheitlichen Identifizierungssystems* für Banken und Bankengruppen in ganz Europa, die Zusammenarbeit bei der Definition *einheitlicher Datensätze* für grenzüberschreitende Zahlungen und die *Festlegung der Clearingzeiten*.

Mit diesen Fragen befaßt sich das 1992 gegründete „Europay Committee for Banking Standards“, das als sektorale Institution des europäischen Kreditgewerbes Normen und Spezifikationen für den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr erarbeiten soll. Die Tabelle Nr. 2 zeigt, welcher Harmonisierungsbedarf allein im Bereich der Kontonummern und Bankleitzahlen besteht.

IV. Anpassung nationaler Abwicklungsstrukturen

1. Auch hinsichtlich der *Abwicklungsstrukturen* wird es darauf ankommen, daß unterschiedliche Ansätze miteinander konkurrieren können⁷. Die Kunden sollten entsprechend ihren individuellen Bedürfnissen nach Schnelligkeit, Sicherheit und insbesondere nach günstigen Konditionen zwischen *mehreren* Abwicklungssystemen *wählen* können.

Für welchen der prinzipiell in Frage kommenden Lösungsansätze sich die Kreditwirtschaft entscheidet, hängt von der stückzahl-, volumensmäßigen sowie von der räumlichen (geographischen) Struktur der bei einem Institut, einem Bankkonzern oder einer Institutsgruppe ein- und ausgehenden Zahlungen und den damit verbundenen Reziprozitäten mit anderen Banken oder Bankengruppen ab.

⁷ Vgl. z.B. M. Endres: Demands for Payment Networks and Standardization, in: „Karten“-Zeitschrift für Kartendienstleistungen und Zahlungsverkehr, Jg. 1992, H. 5, S. 10 ff.

2. Eine Option für eine einfachere und damit kostengünstigere Abwicklung wäre, Zahlungen über eigene Filialen oder Banktöchter in den Zielländern zu leiten („Inhouse“-Lösung). Dies setzt eine entsprechende grenzüberschreitende organisatorische und technische Infrastruktur voraus, über die z.B. die Deutsche Bank mit ihrem europäischen Konzernkreis und ihrem eigenen Netzbetrieb verfügt. Hinreichende Bedingung für eine solche Lösung ist ein Zahlungsverkehrsvolumen innerhalb des Konzerns, das diese Infrastruktur zu rentabilitätsmäßig vertretbaren Bedingungen auslasten kann.

3. Ein weiterer Ansatz besteht in dem Beitritt ausländischer Institute (Niederlassungen, Tochterbanken) zu den jeweiligen Abwicklungssystemen des Gastlandes. Allerdings gestalten sich diese Möglichkeiten z.Zt. sehr unterschiedlich. Während z.B. in Deutschland eine Filiale eines ausländischen Kreditinstitutes ein Konto bei der Bundesbank eröffnen und somit deren konventionellen und elektronischen Clearing-Dienstleistungen nutzen kann, wird der Zugang zu Zahlungsverkehrssystemen im europäischen Ausland – wie bereits angedeutet – teilweise erheblich restriktiver gehandhabt.

4. Möglich sind auch institutsgruppenbezogene Lösungen: So denken etwa die französischen Banken, insbesondere des genossenschaftlichen Bereichs unter der Führung der „Caisse Centrale Populaire“, über Wege eines grenzüberschreitenden Verbunds nach. Die Sparkassen in der Europäischen Gemeinschaft haben die Gesellschaft „EUFISERV“ („European Savings Banks Financial Services“) gegründet, welche zunächst eine gegenseitige Öffnung aller Bargeldautomaten der Sparkassen in Europa anstrebt, als nächsten Schritt aber auch einen Verbund im Überweisungsverkehr in Angriff nehmen will.

5. In mehreren europäischen Ländern, z.B. in den Niederlanden und in Großbritannien wird der Inlandszahlungsverkehr zentral über ein „Automated Clearing House“ (ACH) als Gemeinschaftsinstitution des Kreditgewerbes abgewickelt. Das ACH nimmt beleglose Zahlungen vom erstbeauftragten Kreditinstitut oder direkt von dessen Firmenkunden entgegen, routet die Transaktion, stimmt die Positionen der teilnehmenden Kreditinstitute ab und übermittelt der Zentralbank Informationen zur Verbuchung auf den Verrechnungskonten der Kreditinstitute. Die Zentralbank übernimmt also lediglich die Funktion eines „Settlement“-Agenten in diesen zentralisierten Systemen.

Die EG-Kommission hat sich in dem oben erwähnten „Grünbuch“ vom März 1992 nachdrücklich für einen europaweiten Verbund solcher nationaler ACHs zur Abwicklung grenzüberschreitender Massenzahlungen ausge-

sprochen. Sie verspricht sich hiervon Vorteile im Hinblick auf Transparenz und Schnelligkeit⁸.

In Deutschland besteht ein zentrales ACH in diesem Sinn nicht. Zwar könnte sich die Bundesbank auf Grund ihrer Bedeutung und ihrer technisch hochentwickelten Dienstleistungen im Inlandszahlungsverkehr, die über die Aufgaben eines reinen „Settlement“-Agenten hinausgehen, für die Übernahme einer solchen Aufgabe bei grenzüberschreitenden Massenzahlungen anbieten. Die Bundesbank strebt jedoch eine solche Aufgabe im grenzüberschreitenden Massenzahlungsverkehr nicht an und will lediglich als „Settlement-Agent“ zur Verfügung stehen. Deshalb wird im deutschen Kreditgewerbe überlegt, grenzüberschreitende Massenzahlungen über die „GZS – Gesellschaft für Zahlungssysteme“ – abzuwickeln. Die GZS übt – wie bereits erwähnt – seit Jahren eine ACH-ähnliche Funktion im Rahmen des internationalen eurocheque-Inkassos aus. In Belgien haben sieben Kreditinstitute ein solches ACH unter der Bezeichnung „B.EPSYS“ (Belgium Electronic Payment System) entwickelt, dessen Test im September 1993 starten und das in 1994 vollständig operationell sein soll.

Die Abwicklung des zukünftigen grenzüberschreitenden Massenzahlungsverkehrs über vernetzte „Automated Clearing Houses“ käme vor allem Kreditinstituten mit einem mengenmäßig relativ geringem Aufkommen von Auslandsüberweisungen zugute. Diese Institute würden am stärksten von möglichen Bündelungseffekten profitieren⁹.

6. Zur Zeit beteiligen sich Vertreter des Kreditgewerbes aus 13 EG- und EFTA-Staaten an einer Untersuchung über die technisch-organisatorische Machbarkeit eines grenzüberschreitenden ACH-Verbundes zur standardisierten Abwicklung von grenzüberschreitenden Überweisungen. Diese Studie soll noch in 1993 abgeschlossen werden. Auf Grund dieses Exposés wollen einige Länder kurzfristig eine bilaterale Vernetzung ihrer ACH's als Pilotbetrieb initiieren. In einem Pilotprojekt sollen Ende 1993 die automatisierten Verrechnungszentren von Belgien, Großbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland miteinander verbunden sein. Das neue System soll eine billigere und effizientere Bearbeitung als bisher ermöglichen, wobei die Kosten und der Ausführungstermin vorher bekannt sind. Grenzüberschreitende Zahlungen sollen künftig drei bis sechs Wochentage erfordern, die Kosteneinsparung soll ca. 30 % betragen.

⁸ Vgl. G. Fitchew: The Development of EC Cross-Boarder Payment System, in: National Westminster Bank (Ed.), European Integration – The Banking Issues, London 1992, pp. 23 ff.

⁹ Vgl. H.-U. Gutschmidt: Leistungsfähige Zahlungssysteme in Europa, in: Die Bank, Jg. 1992, H. 9, S. 541 ff., S. 543.

7. Vor Einrichtung eines ACH-Verbundes muß eine Reihe von organisatorisch-technischen Fragen geklärt werden. Diese reichen von der Modellierung eines für die Zahlungsverkehrsabwicklung geeigneten Datensatzes, über Fragen der Währungsumrechnung, des Routings der Datensätze bis zu Fragen des „Settlement“ und zu technischen Anforderungen, wie die Wahl eines geeigneten Übertragungsverfahrens und die kryptographische Sicherung. Als Zwischenergebnis dieser Analyse hat sich ergeben, daß folgende Rahmenbedingungen für einen möglichen ACH-Verbund gelten sollten:

- *Vollständige beleglose* Abwicklung;
- Zunächst nur Einbeziehung von *Überweisungen*;
- Festlegung einer *maximalen Betragsgrenze* von 2500 ECU;
- Abwicklungen der Zahlungen im „*Batch*“-Verfahren;
- Währungsumrechnung im *Auftraggeberland*, das Ziel ACH empfängt stets in seiner Inlandswährung;
- „Settlement“ zwischen den Ländern auf *Bruttobasis*, ein Währungsnetting zwischen verschiedenen Ländern findet nicht statt;
- *Zentralisiertes* Settlement durch *eine* Settlement-Institution je Land.

Aus operationaler Sicht wird es darüber hinaus notwendig sein, die *Vollständigkeit* und *Richtigkeit* der im Zahlungsauftrag angegebenen Empfängerdaten (Bankleitzahl und Kontonummer) möglichst weitgehend zu prüfen, um Fehlleitungen in das Ausland zu vermeiden. Die Bedeutung dieses Kriteriums hat sich während der vorübergehenden Co-Existenz der west- und ostdeutschen Zahlungsverkehrssysteme zwischen Juli 1990 und Dezember 1991 deutlich gezeigt.

Zwischen den ACH's soll einheitlich ein internationales Datensatzformat – ein „Subset“ des SWIFT-Message-Types 102 bzw. eines EDIFACT-Formates – verwendet werden. Da es sich um eine standardisierte Dienstleistung für Massenzahlungen handelt, soll der Datensatz so „schlank“ wie möglich gehalten werden. Problematisch für die Leitweg-Steuerung erweist sich das Fehlen einer internationalen Bankleitzahlen-Systematik. Deshalb wurden in den Vorstudien die unterschiedlichen Kontonummern-/Bankleitzahlen-Systematiken der einzelnen Länder eingehend erörtert (vgl. Tabelle Nr. 2).

Ein Ergebnis wird ins Auge gefaßt, für das Routing der Zahlungen die nationalen Systematiken zu verwenden und diesen Angaben den jeweiligen Ländercode nach ISO-Norm 3166 voranzustellen. Im Testbetrieb wird noch zu prüfen sein, ob diese Lösung praxistauglich ist, zumal sie eindeutige Anleitungen für den Kunden erfordert.

Tabelle 2

Kontonummern/Bankleitzahlen
Systematik in verschiedenen europäischen Ländern

| Land | Bank-Code | Branch-Code | Kontonummern – Länge und Anzahl der Prüfziffern | |
|----------------|-----------|-------------|---|-----|
| Holland | / | / | 10 | (1) |
| Griechenland | 3 | 3 | 13 | (2) |
| Österreich | 5 | * | 11 | |
| Spanien | 4 | 4 | 12 | (2) |
| Belgien | 3 | * | 9 | (2) |
| Deutschland | 8 | * | 10 | |
| Großbritannien | 6 | * | 8 | (1) |
| Dänemark | 5 | * | 10 | |
| Norwegen | 4 | * | 7 | (1) |
| Frankreich | 5 | 6 | 13 | (2) |
| Schweden | 4 | * | 12 | (1) |
| Irland | 6 | * | 6 | (1) |

* Bank- und Branch-Code sind kombiniert.

Der ACH-Verbund stellt weiterhin die Frage, wie die Datenübertragung organisiert werden soll. Hier ist die Verwendung hersteller-unabhängiger, weltweit offener Standards, die eine carrier-unabhängige Verwendung erlauben, vorzusehen. Ein entsprechender OSI-konformer Standard wird z. B. für die elektronische Kommunikation mit der Bundesbank in der Elektronischen Abrechnung und im Elektronischen Schalter eingesetzt (vgl. dazu unten unter IX.). Als Netz für die Datenübertragung in einem ACH-Verbund kann auf das SWIFT-System zurückgegriffen werden.

Weiterhin setzt ein Netz von solchen nationalen zentralen Verrechnungsstellen Vereinbarungen

- über gemeinsame *Konstruktionsmerkmale* der Systeme (über die Aufbauorganisation der jeweiligen Infrastruktur) und
- über gemeinsame *Nutzungsmerkmale* in den Systemen (über die Ablauforganisation bzw. die Usancen in der jeweiligen Infrastruktur)

voraus.

Zu den gemeinsamen Konstruktionsmerkmalen zählen:

- Die Art der Zahlung
- das Nachrichtenformat

- die Leitweg-Identifikation
- die Struktur des Netzbetriebs
- die Mitgliedschaft und die Zugangsvereinbarung zu den Systemen
- die Sicherheit/Haftung/Verantwortlichkeit.

Zu den gemeinsamen Nutzungsvoraussetzungen gehören

- Die Währungsumrechnung
- die Zahlungsausgleichsvereinbarungen („Settlement“)
- der Weiterleitungszyklus
- die Preisstellung
- die Meldebestimmungen.

V. Vorarbeiten für ein einheitliches Lastschriftverfahren

1. Neben der Harmonisierung der geeigneten Nachrichten- und Verrechnungsstrukturen für die Abwicklung von grenzüberschreitenden Massenzahlungen stellt sich auch die Frage der Auswahl der geeigneten Zahlungsverkehrsinstrumente. Bislang werden im nichtkartengebundenen Auslandszahlungsverkehr die Überweisung, der Bank- und der Kundenscheck verwendet. Neu sind Überlegungen zur Einführung eines einheitlichen *europäischen Lastschriftverfahrens*¹⁰. Dazu hat die EG-Kommission rechtsvergleichende Vorarbeiten eingeleitet.

2. In der Bundesrepublik Deutschland werden jährlich etwa 3 Mrd. Lastschrifteinzüge über insgesamt rd. 2,6 Mrd. DM getätigt. Dies unterstreicht die Bedeutung des hier im Jahre 1963 eingeführten Zahlungsverkehrsinstrumentes. Der Schwerpunkt der weiter zunehmenden Lastschriftransaktionen liegt im Bereich der Routine- und Massenzahlungen. Die Lastschrift vereinfacht die Abwicklung wiederkehrender und einmaliger Zahlungen über gleichbleibende bzw. wechselnde Beträge. Das Spektrum der Anwendungen reicht im *Privatkundengeschäft* von Abonnements, Versicherungsprämien, Telefonrechnungen, Rechnungen öffentlicher Versorger, Steuern, Kreditkartenabrechnungen und Versandhausrechnungen bis hin zu Zeitschriften und Zeitungsinseraten. Für diese Zahlungen wird i.d.R. das *Einzugsermächtigungsverfahren* verwendet.

¹⁰ Vgl. zu den allgemeinen Elementen des deutschen Lastschriftverfahrens Jörg Schäfer. Die zivilrechtliche Qualifizierung der Interbankenabkommen, Berlin 1990, S. 44 ff. sowie für eine europäische Version: *Fédération Bancaire*, Cross-Boarder Direct Debits, Report by the Cross-Boarder Direct Debits Working Group (unpublished paper, Brussels, July 20, 1992); W. Niehoff und C. Westerhaus: Signale aus Brüssel – Stolpersteine eines grenzüberschreitenden Lastschriftverfahrens, in: *Banking and Finance*, vol. 1992, no. 3, pp. 6 ff.

Im *kommerziellen Bereich* werden mit Lastschriften vielfach Forderungen von Lieferanten beglichen. Dabei erfolgt der Einzug zumeist im Wege des *Abbuchungs-Auftragsverfahrens*. Obwohl heute bereits von den Unternehmen vielfach Interesse an einem solchen europäischen Lastschriftverfahren signalisiert wurde, läßt sich nicht verläßlich abschätzen, wieviele Transaktionen über ein grenzüberschreitendes Lastschriftverfahren abgewickelt würden. Denn über Lastschriften stehen im Gegensatz zu Überweisungen und Schecks keine grenzüberschreitenden Erfahrungen zur Verfügung.

3. Der Ausgangspunkt weiterer Überlegungen muß daher zunächst ein Überblick über die jeweils nationalen Gegebenheiten sein. Einen statistischen Vergleich der EG-Länder der Zehnergruppe vermittelt Tabelle Nr. 3.

Tabelle 3

Verbreitung des Lastschriftverfahrens in den EG-Ländern der Zehner-Gruppe

| Land | Stückzahl der Lastschriften ¹⁾ | Stückzahl der Lastschriften ²⁾ | Anteil an der Gesamtzahl ³⁾ | Anteil am Gesamtbetrag ³⁾ |
|----------------|---|---|--|--------------------------------------|
| Belgien | 57,8 | 5,8 | 6,7 | 0,1 |
| Frankreich | 844,8 | 14,9 | 10,3 | 2,2 |
| Deutschland | 2939,5 | 37,0 | 37,1 | 10,2 |
| Italien | 49,5 | 0,8 | 2,9 | 0,2 |
| Niederlande | 380,0 | 24,0 | 21,1 | 1,9 |
| Großbritannien | 646,0 | 14,7 | 13,4 | 0,9 |

¹⁾ in Mrd. – ²⁾ pro Einwohner in % – ³⁾ in %.

Quelle: Bank für International Settlements, Statistics on Payment Systemes in Eleven Developed Countries (figures for 1990), Basel 1991.

Diese Zahlen unterstreichen die Bedeutung der Lastschrift für den „high volume-low value“-Bereich. Außerdem zeigen sie, daß die Lastschrift in Deutschland vergleichsweise am stärksten verbreitet ist. Der Begriff der Lastschrift ist in dieser Statistik als einheitliches Rubrum verwendet worden, obwohl sich hinter diesem Terminus eine Reihe unterschiedlich ausgeprägter Verfahren verbergen.

Charakteristisch für sämtliche Lastschriftverfahren ist die Initialisierung der Transaktion durch den Zahlungsempfänger. Analysiert man die Struktur der Verfahren, so können diese im wesentlichen durch folgende Elemente gekennzeichnet werden.

- Vereinbarung eines Lastschriftabkommens innerhalb des Kreditgewerbes
- Zulassung des Zahlungsempfängers zum Lastschriftverfahren

- Autorisierung
- Initiierung der einzelnen Lastschrift durch den Zahlungsempfänger
- Abwicklung des Lastschrifteinzuges
- Regelungen für den Fall von Lastschriftrückgaben.

Es ist auch international unstrittig, daß zum Lastschriftverkehr nur Zahlungsempfänger unzweifelhafter Bonität und Seriosität zugelassen werden. Die Abwicklung eines grenzüberschreitenden Lastschrifteinzuges kann grundsätzlich über die oben beschriebenen für Überweisungen zur Verfügung stehenden Nachrichten- und Verrechnungswege erfolgen. Als Autorisierung ist die Erlaubniserteilung des Zahlungspflichtigen zum Lastschrifteinzug durch den Zahlungsempfänger definiert. Dieser Vorgang ist allerdings in den europäischen Ländern sehr unterschiedlich geregelt, wobei national – wie in Deutschland – mehrere Lastschriftverfahren existieren können.

Das Schaubild Nr. 1 zeigt schematisch die Autorisierung im internationalen Vergleich. Zum Teil sind die Unterschiede durch verschiedene Anwendungsfelder für Lastschriften bedingt. In Ländern mit aufwendigen Autorisierungsregeln, z. B. in Frankreich und in Großbritannien, ist zu beobachten, daß an sich lastschrifttypische Umsätze von Privatkunden in großem Umfang unter Verwendung der Kreditkarte getätigt werden: D. h., der Zahlungspflichtige gibt dem Zahlungsempfänger seine Kreditkartennummer schriftlich in einem Bestellformular an oder teilt sie diesem telefonisch mit. Die Belastung erfolgt mit der üblichen Kreditkartenabrechnung. Diese Anwendung ist zwar einfach, jedoch mit erheblichen Mißbrauchsrisiken behaftet. Ein weiterer Grund für die Unterschiedlichkeit ist in den jeweiligen rechtlichen Grundlagen zu sehen, die – abgesehen von einer Nichteinlösung z. B. wegen fehlender Kontodeckung – insbesondere im Zusammenhang mit der Frage der Rückgabemöglichkeit einer Lastschrift wegen Widerspruchs des Zahlungspflichtigen bestehen. Bei einigen Verfahren wird eine unwiderrufbare „finality“ – die endgültige Belastung des Betrages – durch eine aufwendige und damit zeitintensive Vorabautorisierung jeder einzelnen Lastschrift erreicht.

4. Eine parallele Verwendung sämtlicher national bestehender Lastschriftverfahren dürfte kaum zu verwirklichen sein. Dies würde voraussetzen, daß die am Lastschrifteinzug als Zahlungsempfänger Beteiligten eine genaue Kenntnis über deren Grundlagen haben. Andererseits ist eine grenzüberschreitend unveränderte Verwendung eines einzigen dieser nationalen Verfahren, aus deutscher Sicht wäre dies das Einzugermächtigungsverfahren, als einheitliches europäisches Verfahren für Massenlastschriften nur

Schaubild 1

Abwicklung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs

| | |
|--|---|
| <p>1. Der Zahlungspflichtige beauftragt sein kontoführendes Kreditinstitut, den Zahlungsempfänger zu benachrichtigen, daß er es ermächtigt hat, sein Konto zugunsten des Zahlungsempfängers zu belasten. Anwendung: Italien und Großbritannien</p> | <p>2. Der Zahlungspflichtige übermittelt dem Zahlungsempfänger die Ermächtigung mit der Bitte, die Bank des Zahlungspflichtigen hierüber zu informieren. Üblicherweise übersendet die Bank des Zahlungspflichtigen eine Bestätigung an den Zahlungsempfänger. Anwendung: Italien, Frankreich, Luxemburg, Belgien, Niederlande, Großbritannien</p> |
| | |
| <p>3. Der Zahlungspflichtige übersendet seine Ermächtigung seiner kontoführenden Bank und dem Zahlungsempfänger. Anwendung: Deutschland (Abbuchungsauftragsverfahren), Luxemburg</p> | <p>4. Der Zahlungspflichtige übersendet seine Ermächtigung an den Zahlungsempfänger. Anwendung: Deutschland (Einzugsermächtigungsverfahren), Niederlande</p> |
| | |

schwierig durchsetzbar. Sinnvoll wäre also die Schaffung eines europäischen Lastschriftverfahrens, wenn die damit potentiell verbundenen Vorteile tatsächlich verwirklicht werden können. Dieses Verfahren müßte sich an folgenden Prinzipien orientieren:

- Internationale Konsensfähigkeit
- Einfachheit

- Sicherheit
- Kostengünstigkeit
- Rationalisierungsmöglichkeiten
- Verbesserung gegenüber bestehenden Instrumenten der grenzüberschreitenden Zahlungsfähigkeit
- Rechtliche Durchsetzbarkeit.

VI. Neustrukturierung des Großzahlungsverkehrs

1. Nicht nur im Bereich des grenzüberschreitenden *privaten Massenzahlungsverkehrs*, sondern auch im Bereich der *Großzahlungen* ist eine *Neustrukturierung* der internationalen Zahlungsverkehrssysteme notwendig. Der Handlungsbedarf resultiert in erster Linie aus der sog. „Globalisierung“ der Finanzmärkte. Diese hat dazu geführt, daß wachsende Geldvolumina *außerhalb* des Landes zirkulieren, welches für die betreffende Währung verantwortlich ist. Die Konsequenz ist, daß eine immer größere Zahl von Währungen als Ausgleichsmedium benutzt wird. Dazu kommt der Wunsch der Investoren, ihre Portefeuille zu diversifizieren. Die Zahlen der „Bank für Internationalen Zahlungsausgleich“ (BIZ) bestätigen diese Tendenz. Auf den internationalen Märkten spielt nicht nur die Deutsche Mark, das Britische Pfund und der ECU, sondern auch der Französische Franc und die Italienische Lire eine zunehmend größere Rolle als Ausgleichsmedium.

Diese Marktentwicklung führt zu ernsthaften Belastungen in Form von Kosten und Risiken in einem internationalen Zahlungsverkehrssystem, dessen Konstruktionsmerkmale aus einer Zeit stammen, in der die Zahl der internationalen Zahlungen klein waren und nationale Währungen kaum außerhalb des Ursprungslands benutzt wurden.

2. Innerhalb der Europäischen Währungsunion ist die Notwendigkeit für eine Anpassung aus zwei Gründen noch stärker:

- a) führt die Aufhebung von Barrieren für den grenzüberschreitenden Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zu einer erhöhten Zahl von grenzüberschreitenden Zahlungen
- b) hat sich das Ansehen der europäischen Währungen auf Grund der relativen Wechselkursstabilität innerhalb des EWS deutlich verbessert.

3. Die Zentralbanken haben im Zahlungsverkehrssystem eine *duale* Rolle. Zum einen sind sie verantwortlich für die *Regulierung* und *Überwachung* des Systems, zum anderen *bieten* sie selbst als *Teilnehmer Dienstleistungen* und *Zahlungsverkehrsinstrumente an*. Im Hinblick auf beide

Aspekte müssen sich die Aktivitäten der Zentralbanken erheblich verändern, um den Entwicklungen des internationalen Zahlungsverkehrssystems gerecht zu werden. Dies erfordert eine verstärkte internationale Zusammenarbeit.

Man könnte einwenden, daß die Zentralbanken in allen EG-Ländern bereits jetzt als Abrechnungsstellen für Geschäftsbanken fungieren. Insofern könnte zunächst ein Handlungsbedarf seitens der Notenbanken verneint werden. Gleichwohl zeichnet sich ein solcher wegen der notwendigen *Begrenzung der Systemrisiken* und wegen der faktischen *Bedeutung bei der Umsetzung der Geldpolitik* ab¹¹.

4. In diesem Zusammenhang ist zunächst festzuhalten, daß eine aus Vertretern der EG-Zentralbanken gebildete „Ad-Hoc-Working Group on EC Payment Systems“ sich in 1992 mit Fragen des derzeitigen und künftigen bargeldlosen Zahlungsverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft befaßt hat. Als Teilergebnis hat diese Arbeitsgruppe den EG-Zentralbank-Gouverneuren 1992 u. a. folgende Ausarbeitungen vorgelegt:

- Das sog. „Blue Book“ mit dem Titel „Payment Systems in the EC Member States“ und
- einen Bericht über Fragen gemeinsamen Interesses auf dem Gebiet des bargeldlosen Zahlungsverkehrs mit dem Titel „Issues of Common Concern to EC Centralbanks in the Field of Payment Systems“ (sog. „Main Report“).

Beide Ausarbeitungen wurden inzwischen von den EG-Zentralbank-Gouverneuren verabschiedet¹². Das „Blue Book“ ist umfassender als das zuletzt 1989 unter der Federführung der BIZ herausgegebene ähnliche „Rote Buch“ über die „Zahlungsverkehrssysteme in elf entwickelten Ländern“ (das sind die G10-Länder und die Schweiz), da es eine aktuelle Beschreibung der Systeme aller EG-Länder und über das „Rote Buch“ hinausgehende zusätzliche Kapitel enthält. Die Arbeit beschreibt die wesentlichen Grundzüge der Zahlungsverkehrssysteme in den EG-Ländern, bewertet, wie sich voraussichtlich der vollendete Binnenmarkt auswirken wird und enthält sowohl eine vorläufige Analyse der Folgen einer europäischen Währungsunion auf den Zahlungsverkehr als auch ein Aktionsprogramm, das die Sicherheit und Stabilität der Zahlungsverkehrssysteme in der EG verbessern soll.

¹¹ Vgl. *F. Passacantando*: Der Zahlungsverkehr in der Europäischen Währungsunion – die Rolle der Zentralbanken, in: *W. Hadding* u. *U. H. Schneider* (Hrsg.): *Rechtsprobleme der Auslandsüberweisung*, Berlin 1992, S. 551 ff., S. 553.

¹² Vgl. *J. Bock*: Signale aus Basel, in: *Banking and Finance*, vol. 1992, no. 6, p. 6 ff.; *Deutsche Bundesbank*: Geschäftsbericht 1992, S. 105 ff.

Der Bericht verdeutlicht auch die großen Unterschiede, welche die einzelnen nationalen Zahlungssysteme der EG-Länder für Großzahlungen aufweisen. Die wichtigsten Ausführungen betreffen die Rolle der Zentralbank im jeweiligen nationalen Zahlungssystem, die Vereinbarungen über die Erfüllung („Settlement“) von Zahlungsverpflichtungen, die Endgültigkeit („finality“) einer Zahlung und das nationale Recht hinsichtlich der Funktion der jeweiligen Zahlungssysteme sowie Auswirkungen von Insolvenzen. So variiert die Rolle der Zentralbanken vom Angebot aller Bestandteile eines Großzahlungsverkehrs-Systems, beispielsweise im Falle der Bundesbank mit dem Angebot von Clearing- und Settlement-Funktionen im Rahmen der Elektronischen Abrechnung und des Elektronischen Schalters (vgl. dazu unter IX) bis hin zur bloßen „Settlement“-Funktion im Falle der Bank of England.

Der „Main Report“ soll die Grundlage für die zukünftige Diskussion der o.g. Arbeitsgruppe mit den Bankenverbänden der EG sein. Die europäischen Spitzenverbände der Kreditwirtschaft haben ihre erste Stellungnahme zu diesen Überlegungen im Frühjahr 1993 in einem Dokument „The European Banking Industry’s Response to the Report of the Ad-Hoc-Working Group on EC Payment Systems“ zusammengefaßt.

VII. Zur Einbindung der Zentralbanken

1. Die Zentralbanken haben – wie bereits angedeutet – an der künftigen Gestaltung von Großzahlungssystemen aus drei Gründen Interesse:

- aus zahlungsverkehrspolitischen Gründen,
- aus geldpolitischen Gründen und
- aus Gründen der Risikosteuerung.

Zunächst zu den *zahlungsverkehrspolitischen Aspekten*: Großzahlungen zwischen den Kreditinstituten werden in der Spitze über Zentralbankkonten und damit in Zentralbankgeld abgerechnet. Diese Abrechnung bildet die Nahtstelle zwischen dem Zahlungsverkehrssystem eines Landes und der Geldmarktsteuerung der Notenbank. Unterschiedliche Formen der Abrechnung bei den Zentralbanken der einzelnen Länder würden für die Kreditinstitute national ungleiche Startbedingungen bedeuten, da z. B. die Höhe des Zentralbankgeldbedarfes in einem Land auch von der konkreten Form des „Netting“ bei der Zentralbank abhängt¹³. Solche regulatorischen Gefälle hätten vermutlich Geschäftsverlagerungen zur Folge. Um eine so induzierte

¹³ Vgl. Wirtschaftsdienst der *BHF-Bank*, Nr. 1706 vom 13. 3. 1993; Zahlungsverkehr in der EWU: Harmonisierung und Risikobegrenzung.

„Arbitrage“ zu vermeiden und um eine einheitliche Geldpolitik zu gewährleisten, müssen die Abrechnungsmodalitäten der Geschäftsbanken mit der Zentralbank in den einzelnen Ländern harmonisiert werden.

In diesem Zusammenhang könnte man daran denken, die entsprechenden Transaktionen über die Europäische Zentralbank abzuwickeln. Ein solches *zentralisiertes „Supra-Gironetz“* würde jedoch vermutlich zu einem erhöhten Systemrisiko im Zahlungsverkehr führen. Gegen eine Zentralisierung kann außerdem der Artikel 22 des Europäischen Systems für Zentralbanken angeführt werden. Hier sind die nationalen Zentralbanken – neben der europäischen Zentralbank – ausdrücklich als Träger von Verrechnungs- und Zahlungssystemen erwähnt.

Ein dezentrales System des Abrechnungsverkehrs setzt dagegen eine Verknüpfung der nationalen Systeme voraus. Überträgt man die Erfahrungen mit dem Abrechnungsverkehr zwischen den Kreditinstituten und den Landeszentralbanken in der Bundesrepublik auf das geplante europäische Zentralbanksystem, so ist anzunehmen, daß die einzelnen nationalen Zentralbanken auf diesem Tätigkeitsfeld mit unterschiedlichen Geschäftsvolumina vertreten sein werden. Die zahlungsverkehrspolitische Hauptaufgabe des europäischen Zentralbanksystems wäre, die erforderliche Harmonisierung voranzutreiben und auch eine Aufsicht über die grenzüberschreitenden Verrechnungssysteme zu installieren. Darüber hinaus könnte die Europäische Zentralbank Aufgaben im Zahlungsverkehr mit Drittländern und im EG-internen Spitzenausgleich übernehmen.

2. Aus *geldpolitischer* Sicht hat ein Großzahlungssystem auch die Aufgabe, dem Geldmarkt die Verteiler-Funktion für Zentralbankgeld zu ermöglichen. Gäbe es in der europäischen Währungsunion keine grenzüberschreitende Verknüpfung zwischen den Zahlungsverkehrssystemen der einzelnen Länder, wäre der Liquiditätsausgleich zwischen den Banken auf dem europäischen Geldmarkt in Frage gestellt. Der Geldmarkt bliebe fragmentiert, so daß sich geldpolitische Maßnahmen nicht im gewünschten Maße und nicht schnell genug umsetzen könnten.

3. Hinsichtlich der *Risikobegrenzungs-Aspekte* ist festzustellen, daß die sogenannten *Nettoverfahren* im Abrechnungsverkehr größere Risiken bergen als die *Bruttoverfahren*. Im Nettoverfahren kommen die Beteiligten überein, jeweils nur den Saldo aller Zahlungsein- und -ausgänge zu einem bestimmten Zeitpunkt mit Zentralbankgeld untereinander abzurechnen. Durch das Nettoverfahren wird die Anzahl der Zahlungen zwischen den Banken verringert und insofern Zentralbankgeld gespart. Diesem Vorteil steht allerdings der Nachteil gegenüber, daß im Nettoverfahren Liquiditäts-

und Kreditrisiken auftreten können. Das Problem von Nettosystemen ist vor allem, „daß, wenn ein Abrechnungsteilnehmer seinen Soll-Saldo nicht abdecken kann, er folglich aus der Abrechnung ausgeschlossen und diese wiederholt werden muß (Rückabwicklung). Das Risiko der Empfängerbank läge darin, daß sie eine erwartete Zahlung, die sie ihrerseits weitergeleitet hat, nicht erhält“¹⁴.

Aufgrund des Zahlungsverkehrsverbundes zwischen den Banken könnten sich derartige „Erfüllungsprobleme“ bei einem Institut rasch auf andere Banken übertragen. Es entstünden also Risiken für das *gesamte* System (sog. Domino-Effekte), die destabilisierend wirken könnten.

Derartige *Systemrisiken* sollen mit dem Bruttoverfahren von vorneherein vermieden werden, indem jede einzelne Zahlung individuell beglichen wird. Beim Bruttoverfahren entstehen also keine Salden. Vielmehr muß jede Bank ihre Verpflichtung aus vorhandenem Zentralbankguthaben erfüllen. Verfügt sie nicht über genügend Mittel auf dem Konto der Zentralbank, wird die Zahlung aufgeschoben. Der Vorteil dieses Systems liegt darin, „daß jede einzelne Zahlung gebucht und mit Endgültigkeitswirkung gutgeschrieben wird, und zwar erst nach Vorhandensein der Deckung in Form eines Kontoguthabens oder eines Kreditrahmens“¹⁵.

Ein vollständiger Ersatz von Netting-Verfahren durch Echtzeit-Brutto-Verrechnungssysteme, wie sie auch beim sog. „Elektronischen Schalter“ der Deutschen Bundesbank praktiziert und auch im sog. „Main Report“ empfohlen wird, kann in der Praxis zu einer verzögerten Abwicklung zeitkritischer Zahlungen führen („Warteschlangen-Problematik“). Dieses Phänomen tritt zunehmend in Ländern auf, in denen Großzahlungen weitgehend über Bruttosysteme abgewickelt werden¹⁶. Zur Abmilderung des Problems kann ein „Warteschlangen-Matching“ installiert werden. Weitere Instrumente zur Beschleunigung des Zahlungsflusses wären das Einräumen gesicherter Überziehungslinien, die Erhöhung der Lombard-Pfänder und „loss-sharing-agreements“. Letztere Instrumente könnten insbesondere in der Übergangszeit eingesetzt werden (vgl. dazu auch unter X).

¹⁴ Landeszentralbank Hessen: Frankfurter Finanzmarkt-Bericht, Januar 1993, S. 5.

¹⁵ W. Hartmann: Organisation und Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Binnenmarkt, in: Deutsche Bundesbank; Auszüge aus Presse-Artikeln, Jg. 1993, Nr. 9 vom 2.2.1993, S. 7 ff., S. 9.

¹⁶ Vgl. C. E. V. Borio u. P. Van den Bergh: The Nature and Management of Payment System Risks: A International Perspective, Bank for International Settlements (Ed.), Economie Papers Nr. 36, Basle, 1993, S. 48.

Aus allem ergibt sich, daß den Notenbanken künftig zwei wesentliche Funktionen im Zahlungsverkehr zugeordnet sind: zum einen eine *operationale*, zum anderen eine *beaufsichtigende*.

VIII. Mindestanforderungen zur Begrenzung von Risiken

1. Hinsichtlich der *operationalen* Einbindung der Zentralbanken wird es darauf ankommen, einheitliche Mindestanforderungen für die jeweiligen Systeme der Mitgliedsländer festzulegen, um „Aufsichtsarbitrage“ und die Übertragung von Risiken zu verhindern. Im sog. „*Lamfalussy-Report*“¹⁷ werden folgende Mindestanforderungen fixiert:

- a) Netting-Verfahren sollten in allen betroffenen Rechtsordnungen eine wohlbegründete Rechtslage aufweisen.
- b) Die Teilnehmer am Netting-Verfahren sollten sich darüber im klaren sein, wie sich das jeweilige Konzept auf die einzelnen finanziellen Risiken auswirkt, die vom Netting berührt werden.
- c) Multilaterale Netting-Systeme sollten über festgelegte Verfahren für das Management von Bonitäts- und Liquiditätsrisiken verfügen, die auch die Verteilung der Zuständigkeiten auf den Netting-Anbieter und die Teilnehmer regeln. Durch diese Verfahren sollte auch sichergestellt sein, daß alle Parteien zur Beherrschung und zur Begrenzung jedes der Risiken, die sie eingehen, sowohl bereit als auch in der Lage sind, und daß für die Höhe des Kreditengagements, das jeder Teilnehmer eingehen kann, Limits festgelegt werden.
- d) Multilaterale Netting-Systeme sollten zumindest in der Lage sein, den rechtzeitigen Abschluß des täglichen Saldenausgleichs auch dann sicherzustellen, wenn der Teilnehmer mit der größten einzelnen Netto-Schuldner-Position seine Ausgleichszahlung nicht leisten kann.
- e) Multilaterale Netting-Systeme sollten über objektive und öffentlich bekanntgegebene Zulassungskriterien verfügen, die einen gerechten und offenen Zugang ermöglichen.
- f) Alle Netting-Verfahren sollten sicherstellen, daß die technischen Einrichtungen zuverlässig arbeiten und daß Ausweicheinrichtungen zur

¹⁷ Vgl. *Bank für Internationalen Zahlungsausgleich*: Bericht des Ausschusses für Interbanken-Netting-Systeme der Zentralbanken der Länder der Zehnergruppe, Basel 1990; nunmehr auch der Bericht des *Basler Ausschusses für Bankenaufsicht*: Netting, Marktrisiken und Zinsänderungsrisiko als Gegenstand der Aufsicht, Basel April 1993.

Verfügung stehen, welche die tägliche Geschäftsabwicklung bewältigen können.

Bei der gemeinsamen *Aufsicht* über Zahlungsverkehrssysteme sind

- grenzüberschreitende Nettingsysteme zu entwickeln und
- bei grenzüberschreitender Teilnahme an Inlandssystemen durch ausländische Banken direkt oder über Niederlassungen sinnvolle Arbeitsteilungen zwischen den beteiligten Notenbanken zu schaffen.

2. Da die Technik des Zahlungsverkehrs bereits entwickelt sein sollte, wenn die Währungsunion beginnt, wird das Europäische Währungsinstitut, das Anfang 1994 seine Arbeit aufnehmen soll, einen Teil seiner Aktivität auf die Vorbereitung entsprechender Abrechnungssysteme konzentrieren müssen.

Bereits für die Übergangsphase wird es darauf ankommen, die Aktivitäten der einzelnen Zentralbanken und diejenigen der europäischen Zentralbank konkret zu definieren. Dabei geht es vor allem um folgende Fragen:

- In welchem Maß sollten die Aktivitäten der nationalen Zentralbanken auf dem Gebiet des nationalen Zahlungsverkehrssystems in nationaler Währung während der Übergangsperiode koordiniert werden? Ist dafür eine Mindestharmonisierung der Regeln und Funktionen notwendig?
- Welche Rolle sollten in der Übergangsphase die nationalen Zentralbanken und die europäische Zentralbank bei der Abwicklung von grenzüberschreitenden und „multi-currency“-Zahlungen sowie bei ECU-Zahlungen spielen?

Die Übergangszeit sollte bereits genutzt werden, um die Risiken des internationalen Zahlungsverkehrssystems zu verringern und dessen Effizienz zu steigern. Zunächst ist hierbei an eine *Standardisierung der Geschäftszeiten und des Abrechnungsschlusses bezüglich der Zentralbankkonten* zu denken. In Europa sind die Unterschiede der Abrechnungsschlußzeitpunkte nicht durch Zeitzonen bedingt, sondern sie sind das Ergebnis fehlender Normung in der Praxis der Zentralbanken. Z.B. besteht zwischen Deutschland und Frankreich, die beide zur gleichen Zeitzone gehören, ein Unterschied von 4 Stunden im Hinblick auf den Einlieferungszeitpunkt bzw. auf den Zeitpunkt des Abrechnungsschlusses, da die Bundesbank diesen auf 13 Uhr und die Bank von Frankreich diesen auf 17.30 Uhr festgelegt haben. In diesen 4½ Stunden sind die Banken also bereits heute dem sog. „Herstatt-Risiko“ ausgesetzt: Der Ausgleich von DM-Zahlungen in Frankreich kann nicht durch eine Überweisung auf Konten bei der Bundesbank abgeschlossen werden. Mit anderen Worten: Zahlungen in DM unterscheiden sich hin-

sichtlich ihrer endgültigen Erfüllungswirkung von Zahlungen in französischen Franc je nach Tageszeit. Dazu kommen national unterschiedliche Bestimmungen hinsichtlich der Endgültigkeit („finality“) und Widerrufbarkeit („revocability“) von Zahlungen¹⁸.

3. Die Harmonisierung des Zeitpunktes des Buchungsschnittes ist nicht nur zur Reduzierung des „Herstatt-Risikos“ wichtig, sondern auch, um den Weg zu einer Vereinheitlichung der Finanzmärkte zu ebnen und um den Einsatz von währungspolitischen Maßnahmen zu koordinieren. Marktinstrumente können z.B. kaum abgestimmt werden, wenn die nationalen Geldmärkte zu unterschiedlichen Zeiten operieren und wenn einige Zentralbanken nur morgens und andere bis zum Nachmittag aktiv wären. Dabei ist einerseits eine vollkommene Vereinheitlichung der Regeln weder wünschenswert noch denkbar. Gleichwohl kann angesichts der funktionellen und institutionellen Unterschiede zwischen den verschiedenen Systemen auf eine gewisse Harmonisierung nicht verzichtet werden. Auch käme es allein aus Gründen der unterschiedlichen Abwicklungssicherheit zu einer regulatorischen Arbitrage.

4. Hinsichtlich der Pläne für das Abwickeln von Großzahlungen und das Einführen der europäischen Währungsunion führt der erwähnte „Main-Report“ aus, daß der Aufbau eines kompletten neuen europäischen Zahlungsverkehr-Systems etwa fünf bis sieben Jahre benötigen wird. Die mit dem Aufbau verbundenen Kosten können nicht beziffert werden. Angesichts dieser Unsicherheit und im Hinblick auf die Schwierigkeiten beim Verwirklichen der Währungsunion – das Arbeitspapier geht nach wie vor vom Jahre 1999 als endgültigen Stichtag für die Währungsunion aus – wird für die Phasen 1 und 2 der Währungsunion eine Verbesserung der jeweiligen nationalen Systeme und ihrer Verknüpfung vorgeschlagen. In die Phase 3

¹⁸ Vgl. G. Heinrich: International Initiatives regarding the Harmonisation of Rules having an Effect on Payment Funds Transfers and Bankruptcy, in: *Revue de Droit des Affaires International/International Business Law Journal*, vol. 1991, Nr. 2, pp. 315; D. Humphrey: Payments Finality and Risk of Settlement Failure, in: A. Saunders, u. L. White (ed.), *Technology and the Regulation of Financial Markets*, Lexington/Mass., 1986. Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen im Insolvenzfall Forderungen gegeneinander aufgerechnet werden können, ist auch Gegenstand der Diskussion über die Reform des Insolvenzrechts in der Bundesrepublik. Der vorliegende Gesetzentwurf will Aufrechnungen nur dann zulassen, wenn zum Zeitpunkt der Verfahrenseröffnung bereits eine Aufrechnungslage bestand, d.h. die gegenseitigen Forderungen schon fällig und gleichartig waren. Das Kündigungsrecht der Banken soll gleichzeitig beschnitten werden, so daß die vorzeitige Fälligkeit der Forderung dadurch kaum noch hergestellt werden kann. Dadurch können sich Probleme im Rahmen zeitversetzter internationaler Clearingsysteme ergeben (vgl. M. Obermüller: Auswirkungen der Insolvenzrechtsreform auf das Kreditgeschäft, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Jg. 1993, H. 9, S. 394 ff., S. 396).

der Währungsunion fiele dann die Entwicklung eines neuen Systems oder die Übernahme eines existierenden internationalen Systems, wie beispielsweise das ECU-Clearing. Dabei wäre noch zu prüfen, welche Rollen die Zentralbanken in einem derartigen neuen System spielen sollten: Sollen sie lediglich das Durchführen der Abrechnung übernehmen oder sollen sie Clearing, Abrechnung und Kommunikation den Systemteilnehmern als „Gesamtdienstleistungspaket“ anbieten?

IX. Aufsichtsrechtliche Aspekte

1. Unter *bankaufsichtsrechtlichen* Aspekten wirft die Neuordnung des grenzüberschreitenden Massen-Zahlungsverkehrs innerhalb der europäischen Gemeinschaft insbesondere die Frage der Eingrenzung bzw. Ausschaltung des sog. „systemic risk“ auf. Hier gilt es, der Gefahr zu begegnen, daß angesichts des Transports großer Summen in globalen Datennetzen und computer-gesteuerten Überweisungssystemen Pannen oder auch nur Stokungen durch „Domino-Effekte“ weltweite Zahlungskrisen auslösen. Ähnlich wie das klassische Bankaufsichtsrecht eine Unterlegung von Kredit- oder Anlegerrisiken mit Eigenmitteln in abgestuftem Umfang fordert, könnte erwogen werden, auch die Risiken aus der Teilnahme an Überweisungssystemen solvenzmäßig abzusichern. Offen ist allerdings, wie diese Risiken zu messen sind und ob bei dem Umfang und der Geschwindigkeit der Transaktionen, die „offenen Positionen“ allenfalls für Tage, manchmal nur für Stunden, entstehen lassen, überhaupt ein Solvenzversicherungsinstrument herkömmlicher Konstruktion in Frage kommen kann.

2. Allerdings hat die BIZ bereits in ihrem Jahresbericht für 1991¹⁹ ausdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen, künftig auch die Risiken von Zahlungssystemen bankaufsichtlich zu begrenzen. Mittlerweile befaßt sich die BIZ in unterschiedlichen Arbeitsgruppen mit entsprechenden Lösungsmöglichkeiten. Zum einen ist hier die nach ihrem Vorsitzenden *Farrant* benannte Arbeitsgruppe zu erwähnen. Sie hat sich bei ihren Überlegungen zur bankaufsichtlichen Beurteilung des Netting im Rahmen der sog. „Baseler Eigenkapital-Übereinkunft“ mit der Behandlung der Risiken von Großzahlungssystemen einschließlich der Ausgestaltung von Verfahren zur Verlustkompensation, befaßt.

Zum anderen hat die BIZ im Frühsommer 1992 auch einen Bericht²⁰ zur gemeinsamen Aufsicht über grenzüberschreitende Massen-Zahlungssysteme

¹⁹ Vgl. *Bank für Internationalen Zahlungsausgleich*: Jahresbericht 1991, Basel 1992, S. 209.

steme erarbeitet. Dieses Papier unterbreitet Vorschläge für gemeinsame Zugangs- und Abwicklungsregeln in solchen Systemen sowie Grundregeln für die „Risikovorsorge“. Dem letzteren Gesichtspunkt soll u. a. durch:

- Überlegungen zum gemeinsamen „loss-sharing“,
- die (abgestimmte) Fixierung von Lombard-Pfändern und
- bilateralen „caps“

Rechnung getragen werden.

3. Diese Grundsätze sollen durch eine spezielle Arbeitsgruppe der Notenbanken detailliert und in operationale Ansätze ausgeformt werden. Ziel ist, eine Arbitrage der Systeme zugunsten „weicher“ Aufsicht zu verhindern. Diese Notwendigkeit stellt sich auch deshalb, weil ab 1993 – den Regeln der Zweiten Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie folgend – eine europäische Bank bzw. deren inländische Niederlassung grundsätzlich am Abrechnungssystem der jeweiligen inländischen Notenbank teilnehmen kann, obwohl andere zivilrechtliche Regelwerke (insbesondere das Konkursrecht) noch nicht harmonisiert sind.

4. Bankaufsichtliche Regeln werden wegen des komplexen Regelungs-inhalts nur auf *mittlere* Sicht die Zugangskriterien von Massen-Zahlungssystemen bestimmen. Für einen ersten Schritt ist wahrscheinlicher ein „Frühwarnsystem“ der Zentralbanken, das jene Systeme herabstuft, bei denen die Abläufe nicht dem Kriterien-Katalog des „Lamfalussy“-Berichts entsprechen und diese damit de-facto aus dem Markt ausschaltet.

X. Ziele und Maßnahmen der Deutschen Bundesbank

1. In diesem Zusammenhang ist – gewissermaßen als konkretisierende Einblendung in die Darstellung allgemeiner Probleme – zu erörtern, mit welcher Zielsetzung und mit welchen organisatorischen Maßnahmen im einzelnen die Deutsche Bundesbank sich auf die genannten Entwicklungen einstellt.

Im Rahmen einer bundesweiten Einführung hat die Landeszentralbank (LZB) in Hessen im Januar 1992 den „Elektronischen Schalter“ (ELS) in Betrieb genommen und damit nach dem Start der Elektronischen Abrechnung (EAF) im März 1990 einen weiteren Schritt in die sog. „Elektronische Öffnung“ getan²¹. Bei der LZB in Frankfurt werden inzwischen rund zwei

²⁰ Vgl. *dieselbe*: Die bankaufsichtliche Behandlung von Netting nach der Baseler Eigenkapitalempfehlung von 1988: Ein Diskussionspapier (21. April 1992).

²¹ Vgl. dazu: *Deutsche Bundesbank*: Elektronische Öffnung der Deutschen Bundesbank-Externe Spezifikation, Version 2.4, Februar 1993.

Drittel des gesamten Umsatzes im Überweisungsverkehr elektronisch abgewickelt. Mit der Elektronisierung trägt die Bundesbank der ihr nach § 3 Bundesbankgesetz zugewiesenen Aufgabe Rechnung, für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland zu sorgen.

Das Konzept der „Elektronischen Öffnung“ besteht aus folgenden Bausteinen:

EAF: Elektronische Abrechnung als vollelektronisches Clearing;

ELS: Elektronischer Schalter zur Ein- und Auslieferung von Überweisungen; sowie (für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen)

EKI: Elektronisches Kontoinformationssystem für den Abruf von Kontoauszügen und Salden

- elektronischer Massenzahlungsverkehr und
- elektronischer Informationsaustausch.

2. Im EAF-Verfahren tauschen die Kreditinstitute werktäglich von 8.00 bis 12.30 Uhr über die LZB in Frankfurt Zahlungen auf elektronischem Weg über das DATEX-P-Netz der Telekom aus. Die eingehenden Datensätze werden von der LZB sortiert und in 20 Minuten-Abständen an die Empfängerbanken elektronisch ausgeliefert. Die zum Abrechnungstermin (12.45 Uhr) festgestellten Salden aus der multilateralen Aufrechnung gegenseitiger Zahlungen werden auf den LZB-Konten der Kreditinstitute gebucht.

Gegenwärtig zählt die EAF 40 Teilnehmer, die tagesdurchschnittlich 33000 Überweisungen austauschen. Das Transaktionsvolumen hat eine Größenordnung von 360 Mrd. DM erreicht, das sind rd. 70 % des gesamten Abrechnungsumsatzes unter Banken in Frankfurt (elektronische und herkömmliche Abrechnung). Damit dürfte das EAF das umsatzstärkste Clearingsystem für Großbeträge in Europa sein. Es ist davon auszugehen, daß die Teilnehmerzahl und das Umsatzvolumen weiter wachsen werden, 23 Kreditinstitute bereiten sich z. Zt. auf die Teilnahme vor. Mit dem Anschluß dieser Institute wird der Anteil der EAF am Gesamtumsatz der Frankfurter Abrechnung auf deutlich über 80 % steigen.

3. Die EAF trägt den Wunsch der Banken nach möglichst rascher Information über eintreffende Zahlungen Rechnung; die LZB liefert diese im Durchschnitt bereits nach 10 Minuten an die Empfänger aus. Die Banken unterstützen die rasche Informationsweitergabe dadurch, daß sie einen hohen Anteil der Zahlungen schon in den beiden ersten Stunden nach Öffnung des „Elektronischen Fensters“ der Landeszentralbank einliefern.

Auch hinsichtlich des Ziels einer früheren „Endgültigkeit“ der EAF-Zahlungen sind inzwischen deutliche Fortschritte erzielt worden. Die Endgültigkeit hängt davon ab, daß die Soll-Salden in der Abrechnung durch ausreichende Kontoguthaben bei der LZB gedeckt sind. Dabei besteht gegenwärtig noch ein enger Verbund mit der herkömmlichen Abrechnung, denn alle EAF-Teilnehmer nehmen zugleich auch an dieser Abrechnung teil. Um eine möglichst frühe „Endgültigkeit“ der Abrechnungen zu erreichen, sind die Schlußtermine beider Abrechnungen mittlerweile in bessere Übereinstimmung gebracht worden. Der letztere Termin der konventionellen Abrechnung in Frankfurt wurde in zwei Schritten von ursprünglich 13.30 auf 12.00 Uhr vorverlegt. Beide Abrechnungen kommen jetzt schon i. d. R. zwischen 14.45 und 15.00 Uhr endgültig zustande. Die Landeszentralbank Frankfurt informiert darüber unverzüglich die Abrechnungsteilnehmer. Da zwischen den Abrechnungen in Frankfurt und an anderen Plätzen enge Wechselbeziehungen bestehen, hat sich eine bundesweite Angleichung der Termine als notwendig erwiesen. Daher gibt es ab 1. Februar 1993 an keinem Bankplatz mehr Abrechnungstermine nach 13.00 Uhr.

4. Der zweite wichtige Schritt der Elektronischen Öffnung war – wie erwähnt – die Errichtung des „Elektronischen Schalters“ (ELS). Im ELS werden Zahlungen elektronisch entgegengenommen, weitergeleitet und ausgeliefert. D.h., daß die Kunden der LZB Überweisungsaufträge nicht mehr in Form von Belegen, sondern als elektronische Datensätze bei den kontoführenden Zweiganstalten der LZB einliefern. Dies kann mittels Datenfernübertragung (DFÜ) oder in Form von Disketten geschehen. Die LZB-Zweiganstalten leiten die Zahlungen über das Rechnernetz der Landeszentralbanken elektronisch an die entsprechenden Empfängerzweiganstalten weiter. Sofern die Zahlungsempfänger ELS-Teilnehmer sind werden diesen die Zahlungen elektronisch ausgeliefert, entweder mittels DFÜ oder durch Aushändigung von Disketten. Andernfalls erhalten sie wie bisher von der Empfangszweiganstalt erstellte Belege.

Der ELS unterscheidet sich vom EAF zum einen dadurch, daß der ELS für *alle* Girokontoinhaber zugänglich ist, die EAF dagegen *nur* für *Kreditinstitute*. Zum anderen dient der ELS überwiegend dem überregionalen Zahlungsverkehr, während die EAF eine Einrichtung für die in Frankfurt vertretenen Kreditinstitute ist. Weiterhin unterscheidet sich der ELS von der EAF dadurch, daß für jeden einzelnen Zahlungsvorgang Deckung erforderlich ist (Brutto-Verfahren), während bei der EAF lediglich der am Ende festgestellte Saldo gedeckt sein muß (Netto-Verfahren). Außerdem ist der ELS bis 14.30 Uhr geöffnet, während die EAF um 12.30 Uhr schließt.

Die Vorteile des ELS liegen in einer Beschleunigung und Rationalisierung des unbaren Zahlungsverkehrs. Eine taggleiche Ausführung wird für telegrafische Überweisungen garantiert. Für Eilüberweisungen sind sie die Regel. Da die Daten der Zahlungen nicht mehr mehrfach, sondern nur einmal erfaßt werden müssen, wird das Fehlerrisiko vermindert, die Durchlaufzeit verkürzt und die Abwicklung des Zahlungsverkehrs insgesamt erleichtert. Zudem müssen bei der DFÜ-Anbindung weder Belege noch Disketten transportiert werden.

5. Die Schwerpunkte der weiteren Ausgestaltung der Dienstleistungen in der Elektronischen Öffnung sind beim Elektronischen Schalter (ELS) die bereits seit längerem angekündigte „Leitweg“-Steuerung und die Zulassung der Ein- und Auslieferung von SWIFT-Anschlußzahlungen. Die sog. Leitwegsteuerung zielt auf eine bedarfsgerechte Ausgestaltung des elektronischen Großzahlungsverkehrs und auf die Vereinheitlichung des Zahlungsverkehrsangebots der Bundesbank ab. Sie ermöglicht eine von der Bankleitzahl der Empfängerbank abweichende Weiterleitung und Verrechnung von eiligen Zahlungen und ELS-Überweisungen gemäß den Vorgaben der Empfängerbank, z. B. an die Kopfstelle einer Filialbank oder an ein Zentralinstitut des Sparkassen- oder Genossenschaftssektors. Die Trennung von Platz- und Fernüberweisung entfällt, so daß mit der Verwirklichung der Leitwegsteuerung ab Mitte 1993 bei allen Einlieferungen in den Elektronischen Schalter nur noch zwischen Dateien mit

- telegrafischen Überweisungen bei Sicherstellung der taggleichen Ausführung und sofortiger Avisierung sowie
 - Eilüberweisungen mit i. d. R. taggleicher Ausführung
- unterschieden werden wird.

6. Ausgehend von dem erwähnten „*Lamfalussy*“-Bericht mit den dort fixierten Mindestanforderungen hat die Bundesbank eine Arbeitsgruppe zur Überprüfung der (konventionellen) Abrechnung und der EAF im Hinblick auf die „Mindestanforderungen für Gestaltung und Betrieb grenzüberschreitender und mehrerer Währungen einbeziehender Netting- und Saldenausgleichssysteme“ eingesetzt. Diese Mindestanforderungen sollen zwar in erster Linie für grenzüberschreitende Netting-Systeme gelten. Sie sind aber nach Meinung der Bundesbank ebenso auf inländische Verfahren anwendbar, bei denen gegenseitige Forderungen und Verbindlichkeiten mehrerer Vertragspartner saldiert und auf Netto-Basis verrechnet werden, wie dies in der (konventionellen) Abrechnung und in der EAF der Fall ist.

Die vorliegenden Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe sind wie folgt zusammenzufassen:

- Die konventionelle Abrechnung und die EAF erfüllen die an anderer Stelle (vgl. S. 175) erwähnten Mindestanforderungen a, e und f.
- Im Hinblick auf die Mindestanforderung b bezweifelt die Deutsche Bundesbank, daß dieser ausreichend Rechnung getragen wird, weil Kreditinstitute über die in der Abrechnung zugegangenen Beträge auch schon vor deren Zustandekommen verfügen.
- Die Mindestanforderungen c und e des „*Lamfalussy*“-Berichts sind dagegen nicht erfüllt. In einem Stufenplan sind deshalb Maßnahmen zur Risikobeseitigung bzw. -minderung vorgesehen.

7. Mit Blick auf die Mindestanforderung b (Transparenz der jeweiligen Netto-Verfahren auf die finanziellen Risiken) wurde zunächst in den Geschäftsbedingungen für die (konventionelle) Abrechnung wie schon bei der EAF der Hinweis aufgenommen, daß die Weiterleitung einer Zahlung vor dem Ausgleich der Abrechnung auf eigene Gefahr des Teilnehmers geschieht. Außerdem wurde eine Positiv-Meldung über die zustandekommende Abrechnung eingeführt und der Abrechnungstermin bei allen Abrechnungsstellen (ausgenommen Frankfurt) – wie erwähnt – einheitlich auf spätestens 13.00 Uhr festgesetzt.

Die Überlegungen, den Mindestanforderungen c (festgelegte Verfahren für das Management von Bonitäts- und Liquiditätsrisiken) und d (rechtzeitiger Abschluß des täglichen Saldenausgleiches) künftig entsprechen zu können, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Sicherung und Begrenzung der Abrechnungssalden

Um das Systemrisiko zu mindern bzw. zu beseitigen, entwickelt die Bundesbank z. Zt. einen Stufenplan, der sich an jene Regelungen anlehnt, die in dem von der „New York Clearing House Association“ betriebenen Netto-Zahlungsverfahren „CHIPS“²² bereits verwirklicht sind:

1. Stufe: Erhöhung der hinterlegten Sicherheiten.
2. Stufe: Einführung von bilateralen und multilateralen Limiten zur Begrenzung der Abrechnungssalden im Rahmen eines automatisierten Verfahrens.
3. Stufe: Stellung von Sicherheiten, deren Höhe überwacht und mit Saldenlimiten verknüpft wird.

²² Vgl. F. T. Patrikis u. D. W. Cook: Finanzielle Risiken und rechtliche Probleme internationaler Netting-Verfahren aus der Perspektive der Vereinigten Staaten von Amerika, in: W. Hadding u. U. H. Schneider (Hrsg.): Rechtsprobleme der Auslandsüberweisung, a. a. O., S. 391 ff.

4. Stufe: Haftungsverbund der Teilnehmer.

Ziel der Aktivitäten ist eine vollständige Absicherung der Abrechnungssalden (z.B. durch einen Haftungsverbund), da nur dieses das in der Rückabwicklung bestehende Systemrisiko beseitigen kann.

Im einzelnen ist an folgendes Vorgehen gedacht:

1. Stufe: Erhöhung der hinterlegten Sicherheiten

Mit einem ausreichend bemessenen Wertpapierlombard (Girouberzugslombard) soll die Sicherheit der Abrechnungssalden erhöht werden. Dabei ist noch im einzelnen zu definieren, in welcher Größenordnung und unter welchen Bedingungen die hinterlegten Lombardpfänder bzw. die daraus resultierenden Kreditlinien als angemessen zu bewerten sind. Nach Auffassung der Bundesbank kommt für eine solche Lombardkreditlinie als Meßgröße ein einheitliches Verhältnis der Lombardkreditlinie zum Abrechnungssaldo in Betracht (z.B. in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes des maximalen Soll-Saldos der letzten sechs Monate). Die auf diese Weise errechnete Lombardkreditlinie müßte für die Abrechnung gesperrt werden, bis der betreffende Soll-Saldo gedeckt ist.

2. Stufe: Einführung von bilateralen und multilateralen Limiten im Rahmen eines automatisierten Verfahrens

Die zusätzliche Einführung bilateraler und multilateraler Limite soll zu einer Saldenbegrenzung und damit zur Risikoreduzierung in der EAF beitragen. Durch das bilaterale Limit legt jeder Abrechnungsteilnehmer fest, bis zu welchem Höchstbetrag er bereit ist, im bilateralen Verhältnis einen Saldo zu seinen Gunsten durch den Austausch von Zahlungen entstehen zu lassen. Multilaterale Limite könnten zur Begrenzung des maximalen Soll-Saldos eines Abrechnungsteilnehmers als Quote aus der Summe der dem Teilnehmer eingeräumten bilateralen Limite festgelegt werden.

3. Stufe: Stellung von Sicherheiten

Als Stufe 3 ist die Stellung von Sicherheiten (Sperrung von Guthaben, Lombardpfänder, Abzweig-Lombard) speziell für das Zustandekommen der (konventionellen) Abrechnung vorgesehen. Deren Höhe wird überwacht und mit den Saldenlimiten verknüpft. Die Höhe der zu unterhaltenden Sicherheiten soll sich dabei an den Debitsalden orientieren. Die Stellung von Sicherheiten und ihre Verknüpfung mit Saldenlimiten kann das Zustandekommen der Abrechnung zwar nicht absolut gewährleisten,

führt aber im Ergebnis zu einer gegenüber Stufe 2 zusätzlichen Risikominderung.

4. Stufe: Haftungsverbund der Teilnehmer

Ein Haftungsverbund soll sicherstellen, daß die EAF und die (konventionelle) Abrechnung – entsprechend der Mindestanforderung d – auch beim Ausfall des Teilnehmers mit dem höchsten negativen Abrechnungssaldo zustandekommt, und damit das in der Rückabwicklung bestehende Systemrisiko beseitigen. Der Verbund muß demnach Sicherheiten aufbringen, die den höchsten ungedeckten Soll-Saldo (bzw. auch mehrere Soll-Salden) abdecken. Entsteht ein ungedeckter Soll-Saldo könnte die Abrechnungsstelle dann auf den Sicherheitenpool (z.B. die Giroüberzugs-Lombard-Kreditlinie des Haftungsverbundes) zurückgreifen und mit dem Gegenwert die Abrechnung ausgleichen.

Ein Haftungsverbund erfordert dabei eine entsprechende Vereinbarung *aller* Teilnehmer, in der auch die Quote jedes einzelnen Teilnehmers für den Ausfall festzulegen ist.

b) Förderung des Bruttoverfahrens

Schwerpunkt der künftigen Risikobegrenzung der Netto-Verfahren (EAF und Abrechnung) soll nach Auffassung der Bundesbank die Förderung des Bruttoverfahrens sein, wie es der Elektronische Schalter darstellt. Die Bundesbank wird deshalb durch ein verengtes Zeitschema für EAF und für die (konventionelle) Abrechnung sowie durch preisliche Maßnahmen den Druck auf das Netto-Verfahren erhöhen.

c) Vorgabe eines festen Zeitschemas für den Saldenausgleich in der (konventionellen) Abrechnung und der EAF

Um eine frühe Endgültigkeit der Zahlungen zu erreichen, ist für die EAF bereits ein festes Zeitschema festgelegt. Bei der LZB Frankfurt können bei einem Auseinanderfallen der Endgültigkeit der konventionellen lokalen Abrechnung und der EAF-Probleme entstehen, deren Lösung die Abwicklung des Zahlungsverkehrs erschwert. Um den Übergang auf einen früheren Abschluß zu erleichtern und größere technisch/organisatorisch bedingte Verwerfungen am Geldmarkt zu vermeiden, wird das für die EAF vorgesehene Zeitschema derzeit für eine Übergangszeit mit der Modifikation gehandhabt, daß die Deckung von Soll-Salden aus der EAF auf den Abrechnungsschluß (= späteste Deckungsanschaffung) der konventionellen Abrechnung hinausgeschoben werden kann. Die Folge

ist, daß sich dann auch die nachgelagerte Buchung der Abrechnungssalden sowie die Unterrichtung der Teilnehmer entsprechend verschiebt. Die Übergangszeit läuft noch bis zur Einbeziehung des Platzzahlungsverkehrs im SWIFT-Format in den Elektronischen Schalter, die voraussichtlich Mitte 1994 erfolgen soll. Danach sind die konventionelle Abrechnung und die EAF rechtlich unabhängige Veranstaltungen mit getrennter Saldenermittlung und Endgültigkeitswirkung.

Für die Übergangsphase selbst wurde im Interesse einer früheren Endgültigkeit der Zahlungen ein neues gemeinsames Zeitschema für die (konventionelle) Abrechnung und die EAF bei der LZB Frankfurt entworfen. Es sieht im wesentlichen folgende Eckpunkte vor:

12.00 Uhr: Einlieferungsschluß konventioneller Abrechnung

12.30 Uhr: Einlieferungsschluß EAF

13.00 Uhr: Kenntnis der Salden aus konventioneller Abrechnung und EAF, Deckungsmanagement

14.30 Uhr: (spätestens) Positiv-Meldung über das Zustandekommen der beiden Abrechnungsverfahren oder Negativmeldung mit Fristsetzung

15.30 Uhr: Ausschluß (es sei denn, der Bundesbank sind Tatsachen bekannt, welche die Nichtvornahme des Ausschlusses rechtfertigen).

Damit ist 14.30 Uhr der Zeitpunkt für die Endgültigkeit der beiden Abrechnungsverfahren (= Deckung aller Soll-Salden).

d) Maßnahmen für den Fall der Insolvenz einer Auslandsbank

Die Bundesbank vertritt die Auffassung, daß sich die Rechtsfolgen der Insolvenz einer ausländischen Mutterbank für eine rechtlich unselbständige inländische Niederlassung, die an der Abrechnung teilnimmt, nach dem Recht des Staates zu beurteilen ist, in dem das Insolvenz-Verfahren eröffnet wurde. Die Auswirkungen einer solchen Insolvenz auf das Zustandekommen und den Bestand der Abrechnung sei dagegen nach dem Recht des Gastlandes der Niederlassung zu beurteilen. Daraus ergeben sich rechtliche Unsicherheiten für die Teilnahme dieser Kreditinstitute an der Abrechnung, die noch zu klären sind.

XI. Ordnungspolitische Aspekte

1. Wichtig ist, daß die Notenbanken die beiden genannten Tätigkeitsfelder in einer europäischen Zahlungsverkehrsstruktur, die operationale und die bankaufsichtliche Aufgabe, *ohne ordnungspolitische Kollisionen* wahrnehmen. Solche Beeinträchtigungen entstünden insbesondere dann, wenn ein zukünftiges europäisches System der Zentralbanken mit dem Korrespondenzbankensystem oder mit Kooperations- bzw. „Inhouse“-Lösungen konkurrierte.

Die Aufsichtsfunktion der Notenbanken im EG-Zahlungsverkehr soll u. a. für die Notenbank des Gastlandes den Zugang zu Informationen über die finanzielle Solidität eines Kreditinstituts aus dem EG-Ausland und über die Kompetenz des Managements ermöglichen. Dieser Anspruch wird aus dem in der 2. Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie festgelegten Prinzip der Aufsicht im Heimatland abgeleitet. Hier ist zu klären, *welche* Informationen zwischen den Notenbanken ausgetauscht und wie der Zugriff auf entsprechende Daten und ihre Verwaltung geregelt werden sollen.

2. Offen ist auch, ob die Notenbanken die Kreditinstitute veranlassen wollen, bestimmte Zahlungen, etwa aus dem Geld- und Wertpapierhandel, Zahlungen zwischen Banken oder auch Kundengroßzahlungen über ein Notenbanken-Zahlungsverkehrssystem zu leiten. In diesem Zusammenhang ist auf folgendes hinzuweisen: Korrespondentenbeziehungen, Kooperations- und „Inhouse“-Lösungen ermöglichen der Kreditwirtschaft nicht nur die Abwicklung des reinen Zahlungsverkehrs, sie sind auch für die Durchführung des Konsortial- und Dokumentengeschäftes notwendig. Darüber hinaus bilden sie für Firmenkunden der Kreditinstitute eine wichtige Voraussetzung für das Erschließen von Absatzmärkten im EG-Ausland. Es wird also darauf zu achten sein, daß die von Notenbanken geplanten Systeme nicht zu einer Verstaatlichung des Großzahlungsverkehrs führen und damit den Wettbewerb gefährden. Nicht zuletzt muß ein Investitionsschutz zugunsten jener Institute gewährleistet werden, die, lange bevor der grenzüberschreitende Zahlungsverkehr in der EG Gegenstand politischer Diskussionen wurde, leistungsfähige Verfahren aufgebaut und weiterentwickelt haben bzw. derzeit erhebliche Beträge in die Realisierung von Nachfolgesystemen investieren.

3. Aus deutscher Sicht sind die Vorhaben auf EG-Ebene deshalb besonders relevant, weil in Deutschland – wie im Abschnitt IX dargelegt – bereits ab Frühjahr 1993 die Möglichkeit besteht, Zahlungsaufträge nach dem Ausland (DM- oder Devisen-Zahlungsaufträge) über den „Elektronischen Schalter“ der Bundesbank als „Settlement System“ beleglos zu erteilen.

Auch werden ab diesem Zeitpunkt die aus dem Ausland eingetroffenen Zahlungen beleglos an die am „Elektronischen Schalter“ teilnehmenden Empfängerinstitute ausgeliefert. Die Deutsche Bundesbank sollte den Eindruck vermeiden, daß sie zwar zur Abwicklung ertragsträchtiger Großzahlungen bereit ist, unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip jedoch den unprofitablen Massenverkehr den Kreditinstituten überläßt.

4. In diesem Zusammenhang wäre auch zu klären, wie umfassend der Begriff „Subsidiarität“ definiert ist. Der „Main Report“ läßt bei einer engen Auslegung eine Übernahme möglichst vieler Funktionen durch die nationalen Notenbanken im Verhältnis zu einer Europäischen Zentralbank zu. Der Grundsatz der Subsidiarität sollte jedoch so verstanden werden, daß im Zweifelsfalle leistungsfähige privatwirtschaftliche Lösungen zum Zuge kommen. Nicht zuletzt müßte in diesem Zusammenhang auch klargestellt werden, wie „large value payments“ betragsmäßig abgegrenzt werden sollen. Das deutsche Kreditgewerbe sieht für grenzüberschreitende Massenzahlungen eine Betragsobergrenze von 5000 DM vor, während in der Elektronischen Abrechnung und für den „Elektronischen Schalter“ derzeit für Inlandszahlungen Mindestbeträge von 10000 DM gelten. Unter diesen Voraussetzungen würde der Zugang zum „Elektronischen Schalter“ auch Nichtbanken als Kontoinhabern bei den Landeszentralbanken offenstehen. Dies wäre unter Wettbewerbsgesichtspunkten bedenklich. Die Bundesbank sollte bei der grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrsentwicklung lediglich als „Bank der Banken“ agieren. Da heißt vor allem, daß sie den Zugang von Nicht-Banken zu ihrem Zahlungssystem auf Öffentliche Stellen beschränken und eine Preispolitik betreiben sollte, die sich an den Vollkosten orientiert.

XII. Perspektiven des europäischen Zahlungsverkehrs

1. Seit dem 1. 1. 1993 kann man in der Europäischen Gemeinschaft nicht mehr von grenzüberschreitendem Zahlungsverkehr, sondern nur noch von währungswechselndem Zahlungsverkehr sprechen. Mit der Einführung einer einheitlichen europäischen Währung wird auch der währungswechselnde Zahlungsverkehr letztlich Inlandszahlungsverkehr werden. Das wirtschaftspolitische Ziel seiner Ausgestaltung sollte sein, daß er den Austausch von Gütern und Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft erleichtert und befördert.

2. In diesem Zusammenhang wurden in den letzten Jahren die Ansprüche des *Verbraucherschutzes* an die Abwicklung des „grenzüberschreitenden“ Zahlungsverkehrs immer nachdrücklicher artikuliert. Insbesondere gilt dies

für die Forderung der Verbraucherverbände, bisherige Empfehlungen der EG²³ in eine bindende Richtlinie umzusetzen.

Die EG-Kommission hat in ihrem Dokument „Erleichterung für grenzüberschreitende Zahlungen ...“ für März 1992 signalisiert, daß sie sich für zwingende gemeinschaftsrechtliche Vorschriften entscheiden wird, sofern die europäische Kreditwirtschaft nicht entsprechende Usancen aus eigener Initiative fixiert.

Sie hat – gewissermaßen als Meßlatte – fünf Punkte markiert, deren Umsetzung sie anstrebt:

- Das Recht des Benutzers auf angemessene Information („die Bank soll den Benutzer über die am besten geeigneten Zahlungsdienstleistungen aufklären“).
- Vorherige Information über die Kosten der Zahlungsdienstleistungen („der Benutzer muß vorab die volle Information über die Gesamtkosten einer Zahlung erhalten“).
- Die Möglichkeit für den Kunden, alle Kosten zu übernehmen („der Benutzer muß die Möglichkeit haben, alle Gebühren zu übernehmen, so daß dem Empfänger der volle Überweisungsbetrag zugeht“).
- Gleiche Zeitspanne und Verlässlichkeit wie bei inländischen Zahlungen („grenzüberschreitende Zahlungen sollten beschleunigt werden. Die Zielvorgabe ist es, bis Phase III der Wirtschafts- und Währungsunion Zeitspannen und Verlässlichkeit grenzüberschreitender Zahlungen denen von inländischen Zahlungen anzupassen“).
- Abhilfeverfahren für die Kunden („dem Benutzer sollten Abhilfeverfahren zur Verfügung stehen, die denjenigen für inländische Zahlungen mindestens gleichwertig sind“).

3. Im Hinblick auf das *Niveau und die Struktur der Preise* im europäischen Zahlungsverkehr sollte der ordnungspolitische Ansatz darauf gerichtet sein, die betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen für eine verbraucherfreundliche Preispolitik zu schaffen. Dies bedeutet in erster Linie, durch die Kombination von Kooperation und Wettbewerb die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß in Stückzahl und Durchschnittsbetrag steigende Transak-

²³ Vgl. Empfehlung vom 8. 12. 1987 betr. „Wohlverhaltenskodex“ für die Beziehungen zwischen kartenausgebenden Instituten und Einzelhändlern; Empfehlung vom 17. 11. 1988 betr. Schutzbedürfnis der Verbraucher gegenüber dem Kartenaussteller; Empfehlung vom 14. 2. 1990 betr. Abwicklung von grenzüberschreitenden Überweisungen.

tionen verarbeitet werden können, um Degressionseffekte eintreten zu lassen. Damit würde auch der Anlaß zur geschäfts- wie wettbewerbspolitisch gleichermaßen problematischen Quersubventionierung des „grenzüberschreitenden“ Zahlungsverkehrs durch andere Geschäfte wegfallen.

4. Die begleitende *Ordnungspolitik* soll sich darauf beschränken, technische Normen im europäischen Zahlungsverkehr zu harmonisieren und darauf zu achten, daß dabei und bei der notwendigen Angleichung des Rechtsrahmens sich die Europäische Gemeinschaft in der Setzung der Rahmenbedingungen für den europäischen Zahlungsverkehr nicht von internationalen Entwicklungen ausgrenzt, sondern diese von vornherein antizipiert²⁴.

5. In dem so zu ziehenden Rahmen sollte eine *Vielfalt möglicher Lösungsansätze* nicht nur gewährleistet, sondern gefördert werden. Der Weg von der Vielfalt zur Einheit sollte über das Spiel der Kräfte erfolgen. *Dieses* muß man stimulieren. Zahlungsverkehr war und ist auch immer Wettbewerb. In diesen Ansatz sollten sich auch die Lösungsansätze der Zentralbanken für Großzahlungssysteme einfügen, die Notenbanken sollten hier als „Bank der Banken“ agieren. Ein solches Wettbewerbs-Konzept wäre auch eine Option für den Verbraucher. Entscheidend ist eine Ordnungspolitik des schöpferischen Wettbewerbs um den Kunden i. S. *Schumpeters*. Dies gilt auch für den Bereich der Telekommunikation, in dem z. Zt. erhebliche Unterschiede im Preis-Leistungs-Verhältnis der europäischen Anbieter festzustellen sind²⁵.

Zusammenfassung

Perspektiven des Zahlungsverkehrs in der Europäischen Währungsunion

Nach Realisierung der Europäischen Währungsunion kann es in diesem Wirtschaftsraum Auslandszahlungen im herkömmlichen Sinn nicht mehr geben. Der Zahlungsverkehr in der Gemeinschaft muß bis dahin als „Inlandszahlungsverkehr“ schnell, sicher und preiswert organisiert sein. Durch die Integration von Zahlungskartensystemen und durch die Einführung des Eurocheque-Systems im privaten Sektor wurden im Bereich des grenzüberschreitenden Massenzahlungsverkehrs schon große Fortschritte erzielt. Wie bei den grenzüberschreitenden Großzahlungen liegen die Probleme auch beim Massenzahlungsverkehr weniger in der Weiterleitung von einem EG-Mitgliedstaat zum anderen, als vielmehr im Zahlungsverkehrsbereich des

²⁴ Vgl. *U. Blaurock* u. *P. Rennpferdt*: Internationale Initiativen zur Regelung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs, in: *W. Hadding* u. *U. H. Schneider* (Hrsg.), *Rechtsprobleme der Auslandsüberweisung*, a. a. O., S. 517 ff.

²⁵ Vgl. *Commission of the European Communities* COM (87) 290 final: *Green Paper on the Development of the Common Market for the Telecommunications Services and Equipment*, Brussels 1987; *A. Adonis* u. *A. Hill*: *Lifting the Lid on Liberalisation*, in: *Financial Times*, 10th May 1993, pp. 13.

Ziellandes. Eine Neustrukturierung des Großzahlungsverkehrs ist daher notwendig. Systemrisiken, besonders im elektronischen Zahlungsverkehrssektor, müssen erkannt und begrenzt werden. Aus Sicht der Notenbanken ist dabei die Abstimmung der operationalen mit geldpolitischen und bankaufsichtsrechtlichen Aspekten zu gestalten. Unter den diskutierten Lösungsansätzen ist im Interesse des Verbrauchers eine Optimalkombination zwischen der erforderlichen Einbindung von Zentralbanken und einer marktwirtschaftlich organisierten Abwicklung des Zahlungsverkehrs zu finden.

Summary

Perspectives of Payment Transactions in the European Monetary Union

With the realization of the European Monetary Union conventional foreign payments in this economic area will disappear. Payment transactions in the European Community will have to be organized as "domestic payment transactions" fast, safe and moderately priced. With the integration of card payment systems and the introduction of the eurocheque system in the private sector the banking industry made enormous progress concerning frontier-crossing mass payment transactions. Parallely to frontier-crossing large payments, the problems for frontier-crossing mass payment transactions are not really due to the transmission from one member state to another but concern the standard of payment transactions in the country of destination. It is therefore necessary to give a new structure to large payment systems. System risks, especially those concerning the electronic sector of payment transactions, have to be detected and limited. From the central banks point of view operational aspects have to be coordinated with those concerning monetary policy and banking supervision. For the sake of the consumer it has to be found the optimum combination from those solutions that were discussed considering the necessary coordination of the central banks and the management of payment transactions following the principles of free market economy.

Résumé

Perspectives du système de paiement dans l'Union monétaire Européenne

Lorsque l'Union monétaire Européenne sera réalisée, les paiements extérieurs au sens classique disparaîtront dans cet espace économique. Le système de paiement dans la Communauté devra être organisé jusque là comme un «système de paiement intérieur» rapide, sûr et avantageux. De grands progrès ont déjà été faite par l'industrie de crédit en ce qui concerne les opérations transfrontalières de paiement de masse grâce à l'intégration de systèmes de cartes de paiement et à l'introduction du système eurochèque dans le secteur privé. Comme pour les grands paiements transfrontaliers, les problèmes pour les paiements de masse se situent moins dans la transmission d'un pays membre à l'autre que dans le standard du système de paiement du pays de destination. Il est donc nécessaire de donner une nouvelle structure au système de grands paiements. Les risques du système, en particulier dans le secteur des paiements automatisés, doivent être reconnus et limités. Du point de vue des ban-

ques d'émission, il faut coordonner les aspects opérationnels et ceux de la politique monétaire et de la surveillance bancaire. Parmi les solutions discutées, il faut trouver dans l'intérêt du consommateur une combinaison optimale entre l'engagement de banques centrales et un règlement des paiements, organisé suivant les principes de l'économie de marché.