

# SEPA braucht mehr Wettbewerb

**Stellungnahme der PaySys Consultancy GmbH zum öffentlichen Hearing der Europäischen Kommission am 17. November 2010 über die Einführung von Enddaten der Migration von Überweisungen und Lastschriften**

**Frankfurt, 15. November 2010**

**PaySys Consultancy GmbH**

Im Uhrig 7

60433 Frankfurt am Main

Tel.: 0049 69 95 11 77 - 0

Fax: 0049 69 52 10 90

E-Mail: [info@paysys.de](mailto:info@paysys.de)

[www.paysys.de](http://www.paysys.de)

PaySys Consultancy is German member of the



europaean | payments  
consulting | association

# ***Inhalt***

- **SEPA und die SEPA-Ziele**
- **Was wurde getan, um SEPA zu verwirklichen und die Ziele zu erreichen?**
- **SEPA am Scheideweg**
- **"Unverzichtbare Anforderungen" als De-facto-Zwangssabschaltung**
- **Optionen**
- **Fazit und Empfehlung**

# SEPA und die SEPA-Ziele

- „SEPA“ steht für Single Euro Payments Area (einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum).
- Die europäische Kommission definiert SEPA folgendermaßen: „SEPA ist der integrierte Markt für Zahlungsdienste. Dieser Markt unterliegt effektivem Wettbewerb und macht keine Unterschiede zwischen grenzüberschreitenden Zahlungen in der Eurozone und nationalen Zahlungen.“ (EU Kommission: Consultative Paper on SEPA Incentives, 13.2.2006)
- SEPA soll zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie beitragen, welche vorsieht, die EU zur "wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt" zu machen.
- Betroffen sind zunächst nur
  - die Überweisung,
  - die Lastschrift und
  - Kartenzahlungen.

# Was wurde getan, um SEPA zu verwirklichen und die Ziele zu erreichen?

- Die europäischen Banken haben ein gemeinsames Gremium gegründet, das EPC (European Payments Council), welches neue SEPA-Zahlungsverfahren entwickelt hat: die „SEPA-Überweisung“ (SCT) und die „SEPA-Lastschrift“ (SDD).
- Für den Bereich der Kartenzahlungen hat das EPC ein Regelwerk für die SEPA-Konformität von Kartensystemen aufgestellt. Die europäischen Banken haben sich verpflichtet, nur Karten von SEPA-konformen Kartensystemen auszugeben.
- Die Europäische Kommission hat mit der Verabschiedung der Zahlungsdiensterichtlinie einen einheitlichen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr geschaffen und die Erreichbarkeit aller Zahlungsdiensteanbieter für grenzüberschreitende Lastschriften verordnet (924/2009) .
- Das EPC und andere Organisationen haben die Ablösung nationaler Standards durch neue einheitliche technische Industrie-Standards (z.B. EMV bei Karten oder ISO20022 im Giroverkehr) vorangetrieben.
- Die europäische Zentralbank hat mehrere Regelwerke (Terms of Reference) für die Marktteilnehmer im Zahlungsverkehr aufgestellt.
- Die Abwicklungsstrukturen im nationalen Zahlungsverkehr, die bislang unter der „Hoheit“ nationaler Bankenverbände und Zentralbanken standen, sind geöffnet worden. Als Ergebnis entstanden erste multinationale Unternehmen wie z.B. Equens oder VocaLink, die europaweit Zahlungsverkehrsdienstleistungen im Interbankenverkehr anbieten.

# SEPA am Scheideweg

- Trotz aller Bemühungen haben die SEPA-Lastschrift und die SEPA-Überweisung bisher nur einen kleinen Marktanteil erringen können. Gerade bei der SEPA-Lastschrift gibt es auf Kundenseite noch große Vorbehalte.
- Aus diesem Grund denkt die EU-Kommission über die Verordnung eines Enddatums für nicht SEPA-konforme Verfahren nach. Das EPC und die ECB befürworten einen derartigen Schritt nachdrücklich.
- Dieses Vorgehen würde bedeuten, dass alle nationalen Verfahren (Lastschriften und Überweisungen) an einem bestimmten Datum eingestellt werden müssten.
- Die EU Kommission zögert jedoch noch mit einem solchen Schritt, da eine Zwangsabschaltung der herkömmlichen nationalen Verfahren dem EPC „de facto ein privates Monopolrecht einräumen“ würde (Europäische Kommission: SEPA Migration End-Date. Discussion paper, 15.3.2010).
- Als Alternative zu einer De-jure-Zwangsabschaltung hat die EU Kommission einen Ansatz in die Diskussion gebracht, bei dem lediglich „unverzichtbare Anforderungen“ (essential requirements) an die Ausführung aller Überweisungen und Lastschriften definiert werden, die weitere Entwicklung aber dem Markt überlassen wird.
- Eine solche Strategie würde einen Wettbewerb unterschiedlicher Verfahren (etwa unterschiedlicher Lastschriftverfahren) in SEPA ermöglichen.
- Im Bereich der Giroverfahren (Überweisung, Lastschrift) würde man damit sicherlich Neuland betreten, da diese Verfahren bislang auf nationalstaatlicher Ebene in der Regel als einheitliche Verfahren von der nationalen Bankengemeinschaft betrieben wurden.
- Aber es ist nicht einzusehen, warum der Bereich der Giroverfahren weiterhin aus dem Wettbewerb herausgehalten werden soll. Im Bereich der Kartenzahlungen hat man sich auch für eine Wettbewerbslösung entschieden. Gleiches gilt für andere Netzwerkdienste wie Telekommunikationsleistungen oder Postdienste, die ehemals im Monopol betrieben wurden.

# "Unverzichtbare Anforderungen" als De-facto-Zwangabschaltung

- Der von der EU Kommission vorgeschlagene Ansatz „unverzichtbare Anforderungen“ an SEPA-Verfahren zu definieren, statt bestimmte Verfahren wie die EPC-Verfahren vorzuschreiben, ist grundsätzlich nachhaltig zu begrüßen, da er dem Wettbewerb neuen Spielraum eröffnet. Bisher national operierende "Alt"-Verfahren erhalten somit analog zu den Kartensystemen die Möglichkeit, zu SEPA-Verfahren zu transformieren.
- Der von der EU Kommission in einem „Arbeitspapier“ (Europäische Kommission: Working Paper on SEPA Migration End-Date, 2.6.2010, also noch nicht in einem offiziellen Entwurf) vorliegende Vorschlag für die Ausgestaltung dieser „unverzichtbaren Anforderungen“ läuft jedoch auf etwas anderes hinaus. Statt allgemein gehaltene Anforderungen zu definieren, möchte die EU Kommission durch die Vorschrift eines maßgeschneiderten Katalogs von Detailbestimmungen die SEPA-Lastschrift und die SEPA-Überweisung des EPC durch die Hintertür doch verbindlich vorschreiben.
- Die Umbenennung der "unverzichtbaren Anforderungen" im Arbeitspapier in "technische Anforderungen" im Thema des Hearings ändert nichts an der Tatsache, dass es sich hierbei um detaillierte Verfahrensanforderungen und nicht nur wettbewerbsneutrale technische Anforderungen an die jeweiligen Verfahren handelt. Die Europäische Kommission hat für den 17. November 2010 zu einem öffentlichen Hearing über das Thema End-Datum eingeladen. Wie die bereits veröffentlichte Agenda zu diesem Hearing zeigt, ist sie nicht bereit, sich auf die Festschreibung „unverzichtbarer Anforderungen“ zu beschränken. Es geht allein darum, wie bei der verbindlichen Einführung der EPC-Verfahren (SDD und SCT) taktisch am besten vorzugehen ist.
- Dieses Vorgehen ist strikt abzulehnen. Wenn Wettbewerb gewünscht ist, dann sollte man sich auf Anforderungen beschränken, die wirklich „unverzichtbar“ für die Erreichung des SEPA-Zieles sind. Das „Rahmenwerk für Kartenzahlungen in SEPA“ des ECP und die Regelwerke der ECB können dabei als Beispiel dienen.

# Optionen

- **Die Kommission hat erkannt, dass die unmittelbare Zwangseinführung der EPC-Verfahren wettbewerbspolitisch problematisch ist. Sie steht nun vor der Frage, welche Konsequenzen aus dieser Erkenntnis zu ziehen sind: Können die SEPA-Ziele des einheitlichen Zahlungsverkehrsraumes, der Effizienz und Innovation nur in der Beschränkung auf ein Verfahren erreicht werden oder sollte Wettbewerb zwischen Zahlungsverfahren zugelassen werden? Daraus ergeben sich die Optionen:**
  1. die Regeln der EPC-Verfahren (und damit faktisch die Exklusivität dieser Verfahren) verbindlich vorzuschreiben oder
  2. lediglich die "Spielregeln" - also "unverzichtbare Anforderungen" im Wortsinne -, nach denen Zahlungsverfahren im Wettbewerb betrieben werden sollen sowie die Erreichbarkeit und Interoperabilität festzulegen.
- **Falls die erste Option gewählt wird,**
  - werden die Altverfahren durch die neuen SEPA-Verfahren des EPC ersetzt,
  - wird der Wettbewerb zwischen Systemen nicht, wie von der Kommission angedacht, stattfinden,
  - ist es ungewiss, ob die vom EPC entwickelten Verfahren tatsächlich den Erfordernissen des Marktes entsprechen, da es große Unterschiede zu den etablierten Verfahren gibt.
- **Falls die zweite Option gewählt wird,**
  - müssten die "Spielregeln" für die Giroverfahren neu festgelegt werden. Entsprechend dem "Sepa Cards Framework" und den ergänzenden "Terms of Reference for the SEPA compliance of card schemes" der ECB wäre ein "Giro Payments Framework" und - möglicherweise - "Terms of Reference for the SEPA compliance of credit transfer schemes and direct debit schemes" festzulegen, nach dem Überweisungs- und Lastschriftsysteme betrieben werden sollen,
  - hätte zudem die Kommission die Möglichkeit, die volle Interoperabilität und Erreichbarkeit für Lastschriften und Überweisungen vorzuschreiben, wenn sie dies für die Vollendung der SEPA für erforderlich hält. Wie diese erreicht wird, kann der Industrie und dem Wettbewerb überlassen bleiben und braucht nicht durch detaillierte Anforderungen an die Ausgestaltung reguliert zu werden. Eine Fragmentierung der Zahlungsverkehrslandschaft ist somit auch bei einem weniger restriktiven Ansatz nicht zu befürchten,
  - kann die Kommission für die Alt-Verfahren ein Enddatum vorschreiben, wenn diese nicht zu SEPA-Verfahren migrieren.

## Fazit und Empfehlung:

- Wie aus der Agenda des Hearings hervorgeht, wählt die Kommission die erste Option. Es geht in dem Hearing allein noch um die Frage, auf welchem Weg die Mandatierung der EPC-Verfahren erreicht werden kann: durch Mandatierung technischer Anforderungen oder direkte Mandatierung der EPC-Verfahren.
- Das Beispiel der Kartensysteme und Beispiele aus vielen anderen Netzwerkindustrien zeigen, dass auch in Netzwerkindustrien mit starken Skalen- und Verbundvorteilen Raum für Systemwettbewerb ist. Auch wenn die Frage eines Systemwettbewerbs zwischen Giroverfahren erst sehr spät in den Blick der Kommission geraten ist, ist es nicht zu spät diese zweite Option sorgfältig zu prüfen statt voreilig zu verwerfen.
- "Given that the European cards market is big enough to combine competition with consolidation and economies of scale [...]". Warum gilt diese Aussage über Karten aus dem siebten Fortschrittsbericht der ECB nicht auch für Überweisungs- und Lastschriftsysteme?
- Die Kommission steht am Scheideweg: Ein Verstoß gegen wettbewerbspolitische Grundsätze, ohne dass die Notwendigkeit überzeugend begründet wird, könnte sich als folgenschwerer Geburtsfehler der SEPA erweisen. Der Zeitdruck rechtfertigt keinen Verzicht auf eine Bedenkpause vor dieser wichtigen Entscheidung.

***„Wer A sagt, der muss nicht B sagen. Er kann auch erkennen, daß A falsch war.“  
(Bertolt Brecht)***

**Die Kommission sollte den Mut haben, auch für Giroverfahren  
den Systemwettbewerb zuzulassen und zu fördern.**