

Bundesrat

Drucksache 512/96

28.06.96

EU - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die
Endgültigkeit der Abrechnung und die Stellung von Sicherheiten in Zahlungssystemen
KOM(96) 193 endg.; Ratsdok. 8257/96

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 28. Juni 1996 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 30. Mai 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Da sich der Vorschlag auf Artikel 100a EGV stützt, findet das Mitentscheidungsverfahren Anwendung. Nach den Vorstellungen der Kommission sollte das Europäische Parlament seine Stellungnahme in erster Lesung im Oktober 1996 abgeben, und der Rat sollte seinen gemeinsamen Standpunkt im Dezember 1996 festlegen.

Das Europäische Währungsinstitut und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 1133/94 = AE-Nr. 944347.

BEGRÜNDUNG

I. Hintergrund

Dieser Richtlinienvorschlag ist das Ergebnis eines Prozesses, der sich wie folgt zusammenfassen lässt:

Im Lamfalussy-Bericht von 1990¹ wurden die wichtigen Systemrisiken der Zahlungssysteme aufgezeigt, die auf der Grundlage einer oder mehrerer der rechtlich zulässigen Arten der *Aufrechnung von Zahlungen*² operieren. Die Kommission wurde auf diese Fragen von einem ihrer beratenden Ausschüsse, und zwar der Beratergruppe für technische Entwicklung im Zahlungsverkehr ("Payment Systems Technical Development Group" - PSTDG), aufmerksam gemacht.

In ihrem Arbeitsprogramm vom März 1992³ hat die Kommission festgestellt, daß bestimmte Eigenheiten der Rechtsvorschriften in einer Reihe von Mitgliedstaaten sowie die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Bestimmungen auf dem Gebiet der Zahlungssysteme im allgemeinen Rechtsunsicherheiten und Risiken aufwerfen. Dieser Auffassung schloß sich auch der Ausschuß der EG-Zentralbankpräsidenten⁴ an.

Anfang 1993 nahm eine Arbeitsgruppe aus nationalen Rechtssachverständigen und Zentralbankvertretern unter dem Vorsitz der Kommission die Arbeiten zu diesen Themen auf. In einer ersten Phase wurde ein Überblick über die Rechtslage in den Bereichen "Aufrechnung von Zahlungen" und "Endgültigkeit der Abrechnung" in allen Mitgliedstaaten erstellt, anhand dessen diese Probleme besser abgegrenzt werden konnten. Eine ausführliche im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie⁵, die im Februar 1994 vorgelegt wurde, unterstützte die vorläufigen Schlußfolgerungen. Im Frühjahr 1994 wurde dann eine erste Anhörung mit der europäischen Kreditwirtschaft durchgeführt.

In der (seit 1994) laufenden zweiten Phase wurden in der genannten Arbeitsgruppe verschiedene Lösungsansätze erörtert und geprüft (vgl. Auflistung in Punkt II.3). Im Oktober 1995 fand sodann eine zweite Anhörung der europäischen Kreditwirtschaft statt, in der die grundsätzliche Gültigkeit des verfolgten Ansatzes bestätigt wurde.

Im Lichte dieses Prozesses ist die Kommission zu operationellen Schlußfolgerungen gelangt, die insbesondere die Fragen hinsichtlich der Endgültigkeit der Abrechnung und der Stellung von Sicherheiten in Zahlungssystemen betreffen. Ihrer Meinung nach sollte nun eine Richtlinie vorgeschlagen werden. Was die Abrechnungssysteme auf dem Wertpapiersektor angeht, so wurden bisher keine technischen Lösungen erarbeitet. Doch wird die Kommission die offenen Fragen auf

¹ Bericht für die G10-Zentralbankpräsidenten, Basel, November 1990

² Im Sinne dieses Richtlinienvorschlags bedeutet "Aufrechnung von Zahlungen" die Umwandlung von Forderungen und Verbindlichkeiten in eine einzige Nettoforderung oder Nettoverbindlichkeit, wobei die Forderungen und Verbindlichkeiten das Ergebnis von Zahlungsaufträgen sind, die das Institut entweder selbst erteilt hat oder erhält mit der Folge, daß nur die Nettoforderung erhoben werden kann bzw. die Nettoverbindlichkeit geschuldet wird.

³ "Erleichterung für grenzüberschreitende Zahlungen: Die Grenzen fallen", SEK (92) 621 endg.

⁴ "Fragen von gemeinsamem Interesse für EG-Zentralbanken im Bereich der Zahlungssysteme", Ad-hoc-Arbeitsgruppe über EG-Zahlungssysteme, September 1992

⁵ Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Überweisungen und ihrer Abrechnung in den Mitgliedstaaten der EU: Bericht an die Europäische Kommission (GD XV), Wilde Sapte - Brüssel, Februar 1994

diesem Gebiet weiter untersuchen. Es könnte notwendig werden, dazu in Zukunft einen weiteren Vorschlag vorzulegen.

Gesamtbeurteilung

In ihrem Strategischen Programm für den Binnenmarkt hat die Kommission deutlich darauf hingewiesen, daß die Einführung wirkungsvoller grenzüberschreitender Zahlungssysteme eine der wenigen Voraussetzungen ist, die noch erfüllt werden müssen, um das Funktionieren des Binnenmarktes voll zu gewährleisten. Dazu müssen aber sowohl die Zentral- als auch die Geschäftsbanksysteme modernisiert werden, d.h. die Kreditwirtschaft muß konsequent investieren, ein Prozeß, der bereits in Gang gekommen ist. Außerdem schließen sich den Großbetrags-Zahlungssystemen, die in erster Linie dem jeweils inländischen Markt dienen, immer mehr Banken aus anderen Mitgliedstaaten an.

Die Rechtsfragen, die Gegenstand dieses Vorschlags sind, beeinflussen die Planung der erforderlichen Systeme und Systemverbindungen ganz erheblich. Dies gilt sowohl für jene, über die vor allem grenzüberschreitende Zahlungen abgewickelt werden, als auch für jene, bei denen eine "grenzüberschreitende Mitgliedschaft" möglich ist. Mit der Beantwortung der genannten Rechtsfragen wird eine wertvolle Grundlage für die Planungssicherheit geschaffen; zugleich werden die rechtlichen Systemrisiken und die mit ihnen einhergehenden Kosten verringert.

Der Handlungsbedarf in diesem Bereich ist umso vordringlicher, als auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion bereits wichtige Fortschritte erzielt wurden. Der Europäische Rat von Madrid vom 15. und 16. Dezember 1995 hat betont, daß die Infrastruktur für Zahlungssysteme vorhanden sein muß, wenn das reibungslose Funktionieren des EU-Geldmarktes auf der Grundlage der einheitlichen Währung gewährleistet werden soll.

II. Bewertung unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität

1. Welche Ziele hat die Richtlinie im Hinblick auf die Verpflichtungen der Gemeinschaft?

Im wesentlichen werden drei Ziele verfolgt:

- * Verringerung der rechtlichen Risiken, die mit der Mitgliedschaft in Zahlungssystemen verbunden sind. Auf sie wurde im Lamfalussy-Bericht von 1990 hingewiesen, wo insbesondere auf die Risiken aufmerksam gemacht wurde, die mit der Rechtsgültigkeit von Nettingvereinbarungen und der Verwertbarkeit von Sicherheiten verbunden sein können;
- * Gewährleistung der ungehinderten Abwicklung von Zahlungen im Binnenmarkt, d.h. Förderung der Effizienz und eines kostengünstigen Betriebs grenzüberschreitender Zahlungssysteme innerhalb der Europäischen Union;
- * unter Berücksichtigung der zu monetären Zwecken gebildeten Sicherheiten liefert die Richtlinie auch einen Beitrag zum Aufbau des erforderlichen rechtlichen Rahmens, in dem die künftige Europäische Zentralbank ihre Währungspolitik entwickeln kann.

Überdies trägt die Richtlinie bei

- * zu einer weiteren Integration der EU-Banken in die inländischen Zahlungssysteme anderer EU-Mitgliedstaaten. Die Richtlinie erleichtert also auch den freien Kapitalverkehr im Sinne von Artikel 73b bis 73g und den freien Dienstleistungsverkehr gemäß Artikel 59 EG-Vertrag;
- * zur Vorbereitung der dritten Phase der WWU, für die effiziente Zahlungsmechanismen unabdingbar sind.

2. Ist die Gemeinschaft für die geplante Maßnahme allein zuständig?

Ausschließliche Zuständigkeit: Artikel 100 a in Verbindung mit Artikel 7A.

3. Welche Handlungsmöglichkeiten stehen der Gemeinschaft offen?

Es wurden eine Reihe von Alternativen in Betracht gezogen:

Zunächst wurde der Minimalansatz geprüft, d.h. eine Lösung, der zufolge der derzeitige Stand der nationalen Rechtsvorschriften beibehalten wird. In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob ein Modellvertrag möglich wäre, auf den sich die Mitglieder eines Zahlungssystems stützen könnten und der die besagten Probleme lösen würde. Von diesem Ansatz wurde aus zwei Gründen abgesehen:

- * Diese Lösung bezieht sich nur auf die Vertragsparteien selbst, während doch die rechtliche Einbeziehung Dritter erforderlich ist. Dies läßt sich an folgendem Beispiel aufzeigen: Eine Bank in Land A ist Mitglied eines multilateralen Nettingsystems mit einer zentralen Verrechnungsstelle in Land B. Die Bank in Land A wird nun zahlungsunfähig. In diesem Fall werden die Gläubiger - bzw. der Konkursverwalter - der insolventen Bank in Land A versuchen, einen Teil ihrer Forderungen gegenüber der Bank beizutreiben, und sie werden wahrscheinlich die Nettingvereinbarung anfechten, die unter die Rechtsvorschriften von Land A fällt, da letztere vielleicht das multilaterale Netting nicht anerkennen. Sollte ein solches Vorgehen zum Erfolg führen, könnte es das gesamte Nettingsystem gefährden.
- * Das Konkursrecht enthält Bestimmungen der öffentlichen Ordnung ("ordre public"), die vertraglich festgelegte Vorschriften außer Kraft setzen können. Selbst wenn in einer Vereinbarung über ein Zahlungssystem festgelegt ist, daß im Falle der Insolvenz eines Mitglieds die Zahlungsaufträge, die vor dem Zeitpunkt des Konkursantrages eingegangen sind, nicht nachträglich in Frage gestellt werden können, würde z.B. die in vielen Mitgliedstaaten bestehende Null-Uhr-Regel diese vertragliche Vereinbarung außer Kraft setzen. Folglich könnte die Rückabwicklung aller betroffenen Zahlungen nötig werden, was für das entsprechende Zahlungssystem u.U. weitreichende und nachteilige Folgen haben kann.

Eine zweite mögliche Lösung war der Ansatz gemäß dem internationalen Privatrecht. Dabei kann vereinbart werden, daß ein nach den Vorschriften von Land A aufgebautes Zahlungssystem in jeder Hinsicht, d.h. für alle EU-Mitglieder, unter die Bestimmungen von Land A fällt, wobei angenommen sei, daß das Wirtschaftsrecht von Land A das Netting anerkennt und daß dessen Insolvenzrechtsvorschriften die ordnungsgemäße Funktionsweise der Zahlungssysteme nicht behindern. Damit wäre es unerheblich, ob die Rechtsvorschriften eines Landes B die Endgültigkeit des Netting für Bank B anerkennen oder ob die Insolvenzrechtsvorschriften von Land B Bestimmungen des "ordre public", wie z.B. die Null-Uhr-Regel, enthalten. Letztendlich war dieser

Ansatz jedoch nicht vielversprechend. Bei seiner Anwendung müßten die Gerichte in jedem Mitgliedstaat grundsätzlich in der Lage sein, die Vorschriften verschiedener Rechtsgebiete (z.B. Handelsrecht, Insolvenzrecht u.s.w.) aller anderen Mitgliedstaaten auszulegen und anzuwenden. Ein solcher Ansatz erschien - zumindest für sich genommen - unnötig schwerfällig.

Eine dritte Möglichkeit bestand darin, den Mitgliedstaaten die erforderlichen Änderungen ihrer Rechtsvorschriften unverbindlich zu empfehlen. Ein solcher Ansatz ist verfahrenstechnisch in gewisser Weise interessant, da er den EU-Rechtssetzungsprozeß mehr oder weniger umgeht; für die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten ist er jedoch nicht sehr hilfreich, da sie die erforderlichen Rechtsvorschriften nach wie vor konzipieren und umsetzen müßten. Aus Sicht der Finanzinstitute und der Zahlungssysteme ist diese Lösung nicht transparent genug und bietet zu wenig Rechtssicherheit. Man gelangte also zu der Auffassung, daß die Nachteile jeglichen eventuellen Vorteil dieses Vorgehens überwogen.

Deshalb wird - wie zuvor in Abschnitt I erläutert - ein verbindliches Rechtsinstrument nun für zweckmäßig und erforderlich gehalten.

4. Bedarf es einer einheitlichen Regelung oder reicht eine Richtlinie, die das allgemeine Ziel vorgibt und seine Verwirklichung den Mitgliedstaaten überläßt?

Es ist nicht notwendig Einheitsrecht zu schaffen. Es genügt der Erlass einer Richtlinie, welche die allgemeinen Ziele vorgibt, die im folgenden beschrieben werden.

Teil I der Richtlinie legt den Anwendungsbereich der Richtlinie und die Begriffsbestimmungen fest.

In Teil II der Richtlinie wird der allgemeine Grundsatz festgeschrieben, mit dem sichergestellt werden soll, daß die Aufrechnung von Zahlungen in allen Rechtsordnungen rechtlich durchsetzbar ist und daß ihre Auswirkungen für Dritte verbindlich sind.

In Teil III wird die Unwiderruflichkeit von Zahlungsaufträgen gemäß den Vorschriften des entsprechenden Zahlungssystems festgelegt.

In Teil IV der Richtlinie wird allgemein vorgeschrieben, daß

- * sicherzustellen ist, daß Konkursverfahren oder sonstige Vorschriften oder Praktiken keinen rückwirkenden Effekt auf die Rechte und Verpflichtungen der Teilnehmer zeitigen;
- * festzulegen ist, welches Insolvenzrecht auf die Rechte und Verpflichtungen eines Direktteilnehmers eines Zahlungssystems im Falle eines Konkursverfahrens gegen einen Teilnehmer in diesem System Anwendung findet.

In Teil V der Richtlinie wird generell festgelegt, daß hinterlegte Sicherheiten vor der Anwendung des Insolvenzrechts abzuschirmen sind, das auf den in Konkurs gegangenen Teilnehmer anwendbar ist.

Diese Bestimmungen legen das angestrebte allgemeine Ziel fest und überlassen die Umsetzung der Richtlinie den Mitgliedstaaten; die Institute können gegebenenfalls den genauen Inhalt dieser allgemeinen Grundsätze selbst noch präziser ausfüllen.

III. Kommentare zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1

Hauptziel dieser Richtlinie ist die Reduzierung des Systemrisikos, das mit einer Teilnahme an einem Zahlungssystem verbunden ist. Man war sich allgemein darin einig, daß diese Richtlinie den größtmöglichen Anwendungsbereich haben sollte. Deshalb deckt sie sowohl grenzüberschreitende als auch inländische Zahlungssysteme ab. Im übrigen findet sie auf folgende zwei Gruppen von Instituten Anwendung:

- * EG-Institute, die Teilnehmer von Drittland-Zahlungssystemen sind und entsprechende Sicherheiten gestellt haben;
- * Zweigstellen von Drittlandinstituten, die an EG-Zahlungssystemen teilnehmen und entsprechende Sicherheiten gestellt haben.

Die Einbeziehung der erstgenannten Institute dehnt die Begünstigungen dieser Richtlinie auf Drittland-Zahlungssysteme aus, sofern sie die EU-Teilnehmer betreffen. Drittland-Zahlungssysteme als solche werden von der Richtlinie natürlich nicht erfasst; doch können EU-Institute im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie, die an solchen Systemen teilnehmen, durchaus der Richtlinie unterstellt bleiben.

Was die zweite Gruppe von Instituten betrifft, so macht ihre Einbeziehung in die Richtlinie es möglich, daß die Sicherheiten, die ein Drittlandinstitut in einem EU-Mitgliedstaat gestellt hat, vor der in einem Drittland möglicherweise existierenden Universalität des dortigen Konkursrechts abgesichert werden.

Die Stellung von Sicherheiten wird mit Blick auf die Errichtung der künftigen Europäischen Zentralbank in zunehmendem Maße grenzüberschreitenden Charakter annehmen. Diesbezüglich werden sich die gleichen Probleme wie bei der Hinterlegung von Sicherheiten im Rahmen der Zahlungssysteme ergeben. Deshalb ist der Anwendungsbereich dieses Richtlinienvorschlags auf Sicherheiten ausgedehnt worden, die zu währungspolitischen Zwecken gebildet werden.

Artikel 2

"Institut": Das Feld, das dieser Begriff abdecken soll, wurde weit ausgedehnt. Unter diesen Begriff fallen nicht nur Kreditinstitute im Sinne der Ersten Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie, sondern auch Investitionsbanken, Giro- und Postbanken und alle anderen Unternehmen, die direkte Teilnehmer eines Zahlungssystems sind.

"Zahlungsauftrag": Dabei handelt es sich um eine Anweisung, mittels einer Buchung auf den Konten eines Kreditinstituts oder einer Zentralbank eine Gutschrift oder eine Lastschrift vorzunehmen. Der Zusatz "auf den Konten eines Kreditinstituts" wurde aufgenommen, weil diese Art von Zahlungssystem - unter dem Aspekt der öffentlichen Ordnung ("ordre public") - den Schutz braucht, der von diesem Richtlinienvorschlag eingeführt wird. Mit den Worten "auf den Konten einer Zentralbank" soll die abschbare Entwicklung angesprochen werden, die Systeme mit Bruttoausgleich in Echtzeit ("Real Time Gross Settlement") hervorbringen wird, die dann Kontobewegungen bei den Zentralbanken erforderlich machen.

"Zahlungssystem": Dieser Begriff ist im weiteren Sinne definiert, d.h. er bezieht sich auf alle Systeme, unabhängig davon, ob sie nun einen Brutto- oder einen Nettoausgleich vornehmen und ob sie sich auf multilaterale oder bilaterale Vereinbarungen stützen. Natürlich fällt auch eine *Zusammenfassung* von Zahlungssystemen als solche unter diese Richtlinie.

Artikel 3

Viele Zahlungssysteme, d. h. sowohl solche, über die sehr hohe Beträge ("Großbeträge"), als auch solche, über die kleinere Beträge ("Massenzahlungen") abgewickelt werden, verwenden eine Technik, die als Aufrechnung⁶ ("Netting" oder "Set-off") bekannt ist. 'Zahlungs-Netting' bedeutet die Umwandlung von Forderungen und Verbindlichkeiten in eine einzige Nettoforderung oder Nettoverbindlichkeit, wobei die Forderungen und Verbindlichkeiten das Ergebnis von Zahlungsaufträgen sind, die das Institut entweder selbst an ein oder mehrere andere Institute erteilt oder von einem oder mehreren anderen Instituten erhalten hat, mit der Folge, daß nur mehr eine einzige Nettoforderung erhoben werden kann oder eine einzige Nettoverbindlichkeit geschuldet wird. Damit wird die Anzahl der Ausgleichstransaktionen, die für die Abwicklung eines bestimmten Volumens von Zahlungen erforderlich sind, erheblich verringert. Anstatt jeden im Laufe des Geschäftstages anfallenden Zahlungsauftrag einzeln auszugleichen, nehmen die Banken, die sich einer Netting-Vereinbarung angeschlossen haben, nur einen einzigen Ausgleich vor, indem sie den anderen Systemteilnehmern nur einen einzigen Nettobetrag zahlen (bzw. von ihnen erhalten).

Die rechtliche Durchsetzbarkeit einer Aufrechnung zwischen Instituten aus verschiedenen Mitgliedstaaten hängt letztlich von der Gesetzeslage in denjenigen Mitgliedstaaten ab, in denen diese Institute ihren Sitz haben. In einigen Mitgliedstaaten kann eine Aufrechnung, insbesondere ein multilaterales Netting, nach derzeitiger Rechtslage nicht mit Sicherheit geltend gemacht werden. Wenn der Konkursverwalter eines insolvent gewordenen Systemteilnehmers im Hinblick darauf die Aufrechnung anfechten würden, so könnte er es im Ergebnis ablehnen, den Schuldsaldo auszugleichen, der diesen Teilnehmer nach dem Netting trifft. Auf der anderen Seite könnte er aber verlangen, daß all die einzelnen Beträge an diesen Teilnehmer gezahlt werden, die diesem ursprünglich aufgrund des Ausgangsschuldverhältnisses zustanden. Forderungen an den betreffenden Teilnehmer würde dagegen nur mehr auf dem Papier stehen und im Rahmen des Insolvenzverfahrens kaum mehr zum Ausgleich kommen. Dieser Vorgang, bei dem Schulden angefochten und Forderungen eingetrieben werden, wird oft als "cherry picking" bezeichnet. Als Folge daraus ergeben sich im einfachsten Fall ernsthafte Unterbrechungen in den Zahlungsströmen, im schlimmsten aber sogar Zusammenbrüche (Systemrisiko), welche immer weitere Teilnehmer eines Systems in Verlegenheit bringen, wenn es um den Ausgleich ihrer Verpflichtungen geht (Domino-effekt).

Aus diesem Grund sieht Artikel 3 Absatz 1 vor, daß die Aufrechnung rechtlich durchsetzbar und auch für Dritte verbindlich ist, sobald ein Zahlungsauftrag vor der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens einmal in das Zahlungssystem eingebracht worden ist.

Artikel 3 Absatz 2 zielt insbesondere auf die Fälle ab, in denen einem Systemteilnehmer der bevorstehende Konkurs klar ist, und er noch vor dem Konkursantrag Zahlungsaufträge in ein

⁶ Aus rechtlicher Sicht ist "Netting" hier als die gleiche Technik zu verstehen, auf die sich der Richtlinienentwurf über "Vertragliches Netting" bezieht. Letzterer behandelt jedoch noch nicht fällige Verbindlichkeiten, die lediglich auf bilateraler Basis aufgerechnet werden, wohingegen sich der vorliegende Richtlinienentwurf sowohl auf Zahlungsströme bezieht, die bilateral, als auch auf solche, die multilateral aufgerechnet werden. Beide Netting-Arten unterscheiden sich deutlich von dem Begriff der Positionenaufrechnung ("position netting"), wie er in der Kapitaladäquanz-Richtlinie verwendet wird.

Zahlungssystem einbringt, um Vermögenswerte zum Schaden der Gläubiger zur Seite zu bringen. Dieser Artikel bekräftigt deshalb, daß die Richtlinie keine Gewähr dafür bietet, daß betrügerische Zahlungsaufträge nicht für rechtsunwirksam erklärt werden. Eine solche Annullierung kann jedoch nicht mittels der Rückrechnung des Netting erfolgen, ein Umstand, den die Richtlinie auf jeden Fall vermeiden will; sie muß vielmehr außerhalb des Zahlungssystems oder im Laufe eines späteren Netting-Zyklus (mittels eines Stornoauftrags) vorgenommen werden.

Artikel 4

Es steht außer Zweifel, daß die Möglichkeit des Widerrufs einer sehr hohen Zahlung zu Systemrisiken führen kann, wenn der Widerruf während des Prozesses erfolgt, der zum Saldenausgleich ("settlement") in einem Zahlungssystem führt. Auf der anderen Seite wäre es auch nicht hinnehmbar, wenn bei dem Versuch der Reduzierung oder Minimierung dieses Risikos die Handlungs- und Vertragsfreiheit der verschiedenen Teilnehmer eines Zahlungssystems unverhältnismäßig stark eingeschränkt würde.

Es ist nicht zu bezweifeln, daß ein Widerruf zur Rückabwicklung der Verrechnung führen könnte. Um dies zu vermeiden, schließt Artikel 4 Absatz 1 den Widerruf eines Zahlungsauftrags nach einem vertraglich festgelegten Zeitpunkt aus, und zwar nicht nur für die Vertragsteilnehmer, die die Zahlungsverkehrsvereinbarung unterzeichnet haben, sondern auch für Dritte (z.B. indirekte Teilnehmer). Dieses Verbot ist nicht nur im Falle des Netting von großer Bedeutung, sondern auch in bezug auf die Vereinbarungen über den Bruttoausgleich in Echtzeit.

Dies bedeutet natürlich nicht, daß ein Zahlungsauftrag, den der Auftraggeber nicht schuldete, der aber dennoch in das Zahlungssystem eingebracht wurde, für immer verloren ist. In Artikel 4 Absatz 2 heißt es deshalb, daß für den Fall, daß der Auftraggeber, d.h. ein Kunde, gegen den Begünstigten einen Anspruch auf Rückgabe eines Betrages hat, der in das Zahlungssystem eingebracht wurde, dieser Anspruch nicht verfällt, aber außerhalb des Zahlungssystems oder mittels einer Stornozahlung im nächsten Netting-Zyklus zu erfüllen ist.

Artikel 5 und 6

Unabhängig davon, ob ein Zahlungssystem auf der Grundlage des Netting oder des Bruttoausgleichs betrieben wird, verursachen die unterschiedlichen Konkursrechte in den verschiedenen Mitgliedstaaten weiterhin Probleme, sofern die Bestimmungen der öffentlichen Ordnung ("ordre public"), die Bestandteil dieser Rechte sind, die Möglichkeit des "cherry picking" eröffnen, das - wie oben beschrieben - höchst nachteilige Folgen hat.

Dieser Fall ist bei der sogenannten "Null-Uhr-Regel" gegeben, die dem Konkursantrag rückwirkenden Effekt verleiht. Nach einer solchen Regel können Zahlungsaufträge, die nach Null Uhr am Tage des Konkursantrags gegen einen Systemteilnehmer, aber vor der Eröffnung des Insolvenzverfahrens eingebracht wurden, vom Konkursverwalter eines insolventen Instituts angefochten werden. Letzterer könnte dann die Zahlung sämtlicher überwiesenen Beträge in die Konkursmasse fordern, die dem Institut ursprünglich geschuldet wurden. Die ausstehenden Verbindlichkeiten des in Konkurs gegangenen Instituts werden im Konkursverfahren dagegen nur mehr auf dem Papier stehen und wahrscheinlich nicht honoriert werden. Um dieser Möglichkeit vorzubeugen, sieht Artikel 5 vor, daß Insolvenzverfahren keine rückwirkende Wirkung haben.

Nichtsdestoweniger können neben der Null-Uhr-Regel weitere Bestimmungen öffentlichen Interesses bestehen, die möglicherweise ihrerseits ein "cherry picking" ermöglichen. Deshalb ist

Artikel 6 als eine "Sammelbestimmung" konzipiert worden, die alle Fälle erfassen soll, welche nicht im einzelnen belegt aber zu vermuten sind. Artikel 6 sagt daher: "Im Falle eines Konkursverfahrens gegen ein Institut, das direkt an einem Zahlungssystem teilnimmt, werden die Rechte und Verpflichtungen, die sich aus der direkten Teilnahme an diesem System oder in Verbindung damit ergeben, durch das Insolvenzrecht des Landes bestimmt, in dem das Zahlungssystem belegen ist." In der Praxis bedeutet Artikel 6 natürlich nicht, daß in dem Mitgliedstaat, in dem das Zahlungssystem belegen ist, ein gesondertes Konkursverfahren zu eröffnen ist. Der Konkurs eines Teilnehmerinstituts fiele nach wie vor unter das Konkursrecht des Mitgliedstaats, in dem das Institut ansässig ist, so wie es derzeit der Fall ist. Wenn sich der Konkursverwalter dennoch auf Insolvenzbestimmungen der öffentlichen Ordnung berufen möchte, um eine über das Zahlungssystem abgewickelte Zahlung anzufechten, so müßte er aber das Konkursrecht des Mitgliedstaates anwenden, in dem das Zahlungssystem belegen ist. Dieser Ansatz hat den Vorteil, daß die Partner in einem Zahlungssystem, nur ein Insolvenzrecht zu prüfen haben, und zwar das des Mitgliedstaates, in dem das Zahlungssystem belegen ist. Sie müssen also nicht die Konkursrechte der Herkunftsländer der einzelnen Teilnehmer prüfen und versuchen, sie miteinander in Einklang zu bringen. Der von der Richtlinie gewählte Ansatz würde damit sowohl zu einer Verringerung der Kosten als auch zur Beseitigung der Rechtsunsicherheit beitragen.

Artikel 7

Schließlich geht die Richtlinie auf die Probleme im Zusammenhang mit Sicherheiten ein, die die Mitgliedschaft in Zahlungssystemen grenzüberschreitend absichern. Dabei soll eine Situation vermieden werden, in der im Falle des Konkurses eines Systemteilnehmers die Insolvenzrechtsvorschriften des Mitgliedstaates dieses Teilnehmers die Gültigkeit der in einem anderen Mitgliedstaat gestellten Sicherheiten nicht anerkennen. Artikel 7 Absatz 1 sieht deshalb vor, daß im Falle des Konkurses eines Systemteilnehmers die **Rechte des Pfandgläubigers** vor den für diesen Teilnehmer geltenden Insolvenzrechtsvorschriften geschützt sind. Diese Bestimmung läßt sich aus Gründen des Allgemeinwohls rechtfertigen. Über die Zahlungssysteme werden täglich hohe Summen abgewickelt. Wenn ein Systemteilnehmer seinen Verpflichtungen nicht nachkommen kann, und die Sicherheiten nicht realisiert werden könnten, so könnte dies für das Zahlungssystem im schlimmsten Fall verhängnisvolle Folgen haben und letztendlich zu seinem Zusammenbruch führen - mit der entsprechend verheerenden Wirkung für die Finanzmärkte.

An dieser Stelle sei darauf verwiesen, daß der Richtlinienentwurf nichts daran ändert, welches Gesetz für die Sicherheiten gültig ist. Wie es gegenwärtig bereits der Fall ist, sind die Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates, in dem die Sicherheit belegen ist, ausschlaggebend (im Sinne des Grundsatzes einer Anwendung der *lex rei sitae*).

In seinem zweiten Absatz sieht Artikel 7 vor, dass etwaige universelle Wirkungen des Insolvenzrechts eines Drittlandes sich nicht auf die **Rechte des Pfandgläubigers** erstrecken, die einem EG-Zahlungssystem gestellt oder im Zusammenhang mit währungspolitischen Maßnahmen hinterlegt werden, wenn solche Sicherheiten in einem Mitgliedstaat gebildet sind.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über die Endgültigkeit der Abrechnung und die Stellung von Sicherheiten in
Zahlungssystemen**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100 a,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Währungsinstituts,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

gemäß dem in Artikel 189 b des Vertrages niedergelegten Verfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Im Lamfalussy-Bericht von 1990 der G10-Zentralbankpräsidenten wurde zum einen das bedeutende Systemrisiko von Zahlungssystemen aufgezeigt, die auf der Grundlage einer oder mehrerer der rechtlich zulässigen Arten der Aufrechnung von Zahlungen ("payment netting") - auf bilateraler oder multilateraler Basis - arbeiten. Zum anderen ist die Verringerung der rechtlichen Risiken, die mit der Teilnahme an Zahlungssystemen verbunden sind, die auf der Basis des Bruttoausgleichs in Echtzeit ("Real Time Gross Settlement") arbeiten, von vorrangiger Bedeutung, da diese Systeme sich immer deutlicher herausbilden.

Die Vermeidung von Systemrisiken setzt insbesondere die Endgültigkeit der Abrechnung und die garantierte Verwertbarkeit von Sicherheiten betrifft. Unter Sicherheiten sind alle Mittel zu verstehen, die von einem Systemteilnehmer entweder den anderen Teilnehmern des Zahlungssystems oder der zentralen Vertragspartei zur Verfügung gestellt werden, um die sich in Verbindung mit diesem Zahlungssystem ergebenden Rechte und Verpflichtungen abzusichern. Zu diesen Mitteln können u.a. Rückkaufsvereinbarungen und Versicherungen gehören, die von einem Systemteilnehmer zugunsten anderer Teilnehmer abgeschlossen wurden.

Dadurch daß sichergestellt wird, daß Zahlungen und Kapitalbewegungen im Binnenmarkt ungehindert erfolgen können, trägt diese Richtlinie zur effizienten und kostenwirksamen Realisierung grenzüberschreitender Zahlungsvereinbarungen in der Europäischen Union bei. So gesehen ist die Richtlinie - insbesondere was den freien Dienstleistungsverkehr und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs betrifft - ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarktes, und sie leistet einen Beitrag zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion.

Mit dieser Richtlinie sollen sowohl inländische als auch grenzüberschreitende Zahlungssysteme, gleich ob sie Überweisungen oder Lastschriften abwickeln, abgedeckt werden. Unter die Richtlinie fallen alle EU-Zahlungssysteme sowie die von ihren Teilnehmern im Zusammenhang mit ihrer Mitgliedschaft in diesen Systemen gestellten Sicherheiten. Dabei ist es unwesentlich, ob es sich um Systemteilnehmer aus der EU oder aus Drittländern handelt. Außerdem betrifft diese Richtlinie auch EG-Institute, die an Zahlungssystemen in Drittländern teilnehmen. Immer mehr Finanztransaktionen werden auf weltweiter Ebene abgewickelt. EC-Institute müssen deshalb enge Verbindungen mit Drittländer-Zahlungssystemen herstellen und beibehalten und an solchen Systemen teilnehmen. Deshalb ist es wesentlich, daß die Beziehungen zwischen EC-Instituten und ihren Systemen einerseits und den Zahlungssystemen von Drittländern andererseits durch diese Richtlinie aufgegriffen und erleichtert werden, um zu verhindern, daß wegen mangelnder

Rechtssicherheit Probleme entstehen, wenn EC-Institute an solchen Drittländersystemen teilnehmen. Wirksame EC-Zahlungssysteme sind für den Binnenmarkt von entscheidender Bedeutung; sie können aber ohne *Beziehungen* zu Drittländersystemen nicht effizient arbeiten, *weil die Finanzmärkte untrennbar miteinander verbunden sind.*

Dadurch daß die Richtlinie auch Sicherheiten abdeckt, die im Zusammenhang mit währungspolitischen Maßnahmen gebildet werden, unterstützt sie das EWI bei seiner Aufgabe, mit Blick auf die Vorbereitung der dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion die Effizienz grenzüberschreitender Zahlungen zu erhöhen und trägt somit zum Aufbau des erforderlichen rechtlichen Rahmens bei, innerhalb dessen die künftige Europäische Zentralbank ihre monetäre Politik entwickeln kann.

Mit dieser Richtlinie soll sichergestellt werden, daß das Netting in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten rechtlich durchsetzbar und für Dritte verbindlich ist. Außerdem soll gewährleistet werden, daß Zahlungsaufträge nach einer vertraglich festgelegten Zeit nicht mehr widerrufen werden können. Überdies wird in der Richtlinie festgelegt, daß Konkursverfahren keinen rückwirkenden Effekt auf die Rechte und Verpflichtungen der Teilnehmer zeitigen; sie bestimmt ferner, welches Insolvenzrecht im Falle eines Konkursverfahrens gegen einen Systemteilnehmer auf die Rechte und Verpflichtungen anwendbar ist, die sich aus der direkten Mitgliedschaft in dem betreffenden Zahlungssystem ergeben. Schließlich soll mit dieser Richtlinie gewährleistet werden, daß Sicherheiten von dem Insolvenzrecht, das auf den in Konkurs gegangenen Teilnehmer anwendbar ist, unberührt bleiben.

Die vorliegende Richtlinie ist auch auf diejenige Beziehung zwischen einem Institut und einem Mitglied eines Zahlungssystems anwendbar, aufgrund derer dieses Mitglied die Zahlungsaufträge jenes Instituts in das System einspeist; eine solche Beziehung kann nämlich für sich genommen wiederum als ein Zahlungssystem angesehen werden.

Die Annahme dieser Richtlinie ist der beste Weg, um die oben genannten Ziele zu erreichen. Die angegebene Zielsetzung macht den vorliegenden Vorschlag notwendig; dieser geht aber nicht über dasjenige hinaus, was mit dem Blick auf die geschilderten Ziele notwendig ist.

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

I. ANWENDUNGSBEREICH und BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Artikel 1 - Anwendungsbereich

Die Bestimmungen dieser Richtlinie finden Anwendung auf:

- (1) jedes in einer beliebigen Währung oder in ECU arbeitende EG-Zahlungssystem, sowie Sicherheiten, die im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in einem solchen System gestellt werden;
- (2) jedes EG-Institut, das direkt an einem Drittland-Zahlungssystem teilnimmt, sowie die Sicherheiten, die im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in einem solchen System gestellt werden;
- (3) Sicherheiten, die im Zusammenhang mit währungspolitischen Maßnahmen gestellt werden.

Artikel 2 - Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bedeuten:

- (a) "Institut": ein Unternehmen im Sinne von Artikel 1 der Richtlinie 77/780/EWG des Rates, einschließlich der in der Aufzählung von Artikel 2 Absatz 2 dieser Richtlinie genannten Institute, sofern das Unternehmen direkt an einem Zahlungssystem teilnimmt, und jedes andere Unternehmen, das direkt an einem Zahlungssystem teilnimmt;
- (b) "direkte Teilnahme": diejenige Art und Weise der Teilnahme an einem Zahlungssystem, welche eine Haftung für den Saldenausgleich bei der Verrechnung ("settlement") begründet;
- (c) "EG-Institut": jedes Institut, das seinen satzungsmäßigen Sitz in einem EU-Mitgliedstaat hat;
- (d) "Drittlandinstitut": jedes Institut, das kein EG-Institut ist;
- (e) "Zahlungsauftrag": jede Anweisung, einem Endbegünstigten einen bestimmten Geldbetrag mittels Verbuchung auf den Konten eines Kreditinstituts oder einer Zentralbank zur Verfügung zu stellen;
- (f) "Insolvenzverfahren": jede Maßnahme, die aus Gründen einer unmittelbar bevorstehenden oder tatsächlich gegebenen Unfähigkeit, finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, von einer Justiz- oder Verwaltungsbehörde zugunsten einer Gemeinschaft von Gläubigern verhängt wird und ein Institut daran hindert, weitere Zahlungen vorzunehmen oder über seine Vermögenswerte zu verfügen;
- (g) 'Zahlungs-Netting' bedeutet die Umwandlung von Forderungen und Verbindlichkeiten in eine einzige Nettoforderung oder Nettoverbindlichkeit, wobei die Forderungen und Verbindlichkeiten das Ergebnis von Zahlungsaufträgen sind, die das Institut entweder selbst an ein oder mehrere andere Institute erteilt oder von einem oder mehreren anderen Instituten erhalten hat, mit der Folge, daß nur mehr eine einzige Nettoforderung erhoben werden kann oder eine einzige Nettoverbindlichkeit geschuldet wird.
- (h) "Zahlungssystem": eine schriftliche Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren Instituten über die Abwicklung von Zahlungsaufträgen;
- (i) "EG-Zahlungssystem": ein in einem EU-Mitgliedstaat belegenes Zahlungssystem. Ein Zahlungssystem gilt als in dem Mitgliedstaat belegen, dessen Recht die Institute gewählt haben, die Direktteilnehmer dieses Systems sind. Sollte eine Rechtswahl nicht getroffen worden sein, so gilt das Zahlungssystem als in demjenigen Mitgliedstaat belegen, in dem die Abrechnung ("settlement") stattfindet;
- (j) "Drittland-Zahlungssystem": jedes Zahlungssystem, das kein EU-Zahlungssystem ist;
- (k) "währungspolitische Maßnahme": ein endgültiges Kauf- und Verkaufsgeschäft (per Kasse oder Termin) auf den Finanzmärkten oder ein solches Geschäft im Rahmen einer Rückkaufsvereinbarung oder die Beleihung oder Ausleihung von Forderungen und börsengängigen Wertpapieren in Gemeinschafts- oder Drittlandswährungen oder in Edelmetallen durch eine EU-Zentralbank oder durch die künftige Europäische Zentralbank; außerdem fallen unter diese Bezeichnung Kreditgeschäfte, die eine einzelstaatliche

Zentralbank oder die künftige Europäische Zentralbank mit Kreditinstituten oder anderen Marktteilnehmern abschließt, wobei für die Darlehen ausreichende Sicherheiten zu stellen sind;

- (1) "Sicherheiten": alle Vermögenswerte, die zum Zwecke der Absicherung von Rechten und Verbindlichkeiten bereitgestellt werden, die sich aus einer Mitgliedschaft in einem Zahlungssystem ergeben können, oder die im Zusammenhang mit währungspolitischen Maßnahmen einer EU-Zentralbank oder der künftigen Europäischen Zentralbank gebildet werden.

II. ENDGÜLTIGKEIT DER AUFRECHNUNG VON ZAHLUNGEN

Artikel 3 - Aufrechnung von Zahlungen

- (1) Die Aufrechnung von Zahlungen ist rechtlich durchsetzbar und wird im Falle eines Insolvenzverfahrens gegen ein Institut, das direkt an einem Zahlungssystem teilnimmt, auch für Dritte verbindlich, sofern der Zahlungsauftrag vor der Eröffnung des Insolvenzverfahrens in das Zahlungssystem eingebracht wurde. Der Zeitpunkt des Einbringens ist nach den Regeln zu bestimmen, die in dem betreffenden Zahlungssystem gelten.
- (2) Bestimmungen über die Annullierung von Verträgen und Geschäften, die vor der Eröffnung des Insolvenzverfahrens in das Zahlungssystem eingebracht wurden, dürfen nicht zu einer Rückabwicklung der Aufrechnung führen.

III. WIDERRUF VON ZAHLUNGSaufTRÄGEN

Artikel 4 - Widerruf

- (1) Ein Zahlungsauftrag kann gegenüber anderen Teilnehmern an einem Zahlungssystem weder von einem Institut, das direkt an diesem Zahlungssystem teilnimmt, noch von einem Dritten nach dem Zeitpunkt widerrufen werden, der von den in dem betreffenden Zahlungssystem geltenden Regeln bestimmt wird. Diese Regeln haben auch im Insolvenzfall Gültigkeit.
- (2) Etwaige Ansprüche des Auftraggebers einer Zahlung auf Rückerstattung stehen der Anwendung von Absatz 1 nicht entgegen.

IV. NICHTRÜCKWIRKENDER EFFEKT UND ANWENDBARES INSOLVENZRECHT

Artikel 5 - Nichtrückwirkender Effekt

Ein Insolvenzverfahren zeitigt keinen rückwirkenden Effekt auf die Rechte und Verpflichtungen, die sich für ein Institut aus seiner direkten Teilnahme an einem EG-Zahlungssystem ergeben. Jede andere Bestimmung oder Praxis, die einen rückwirkenden Effekt besitzt, wird durch diesen Artikel außer Kraft gesetzt.

Artikel 6 - Anwendbares Insolvenzrecht

Im Falle eines Konkursverfahrens gegen ein Institut, das direkt an einem Zahlungssystem teilnimmt, werden die Rechte und Verpflichtungen, die sich aus der direkten Teilnahme an diesem System oder in Verbindung damit ergeben, durch das Insolvenzrecht des Landes bestimmt, in dem das Zahlungssystem belegen ist.

V. SCHUTZ DER RECHTE DES PFANDGLÄUBIGERS VOR DEN AUSWIRKUNGEN EINER INSOLVENZ DES VERPFÄNDERS

Artikel 7 - Schutz der Sicherheiten

- (1) Die Rechte eines Pfandgläubigers die im Zusammenhang mit Verbindlichkeiten eines Teilnehmers gegen einen oder mehrere andere Teilnehmer eines Zahlungssystems entstanden sind, oder die Rechte von Währungsbehörden, denen Sicherheiten im Zusammenhang mit währungspolitischen Maßnahmen gestellt worden sind, werden durch die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens gegen den Verpfänder nicht berührt. Die Sicherheiten werden mit Vorrang vor allen anderen Gläubigern zur Erfüllung der Ansprüche verwertet, die sich im Zusammenhang mit der Teilnahme an einem Zahlungssystem oder mit währungspolitischen Maßnahmen ergeben.
- (2) Stellt ein Drittlandinstitut im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in einem EG-Zahlungssystem oder in Verbindung mit währungspolitischen Maßnahmen Sicherheiten in einem EU-Mitgliedstaat, so bleiben *die Rechte des Pfandgläubigers* von der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens gegen das Drittlandinstitut unberührt.

VI. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 8 - Durchführung

- (1) Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis spätestens 31. Dezember 1998 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.
- (2) Wenn die Mitgliedstaaten Vorschriften nach Absatz 1 erlassen, nehmen sie in diesen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.
- (3) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen. Sie legen hierzu eine Aufstellung vor, aus der hervorgeht, welche bereits vorhandenen oder neu eingeführten innerstaatlichen Vorschriften den einzelnen Artikeln dieser Richtlinie entsprechen.

Artikel 9 - Bericht an das Europäische Parlament und an den Rat

Drei Jahre nach dem in Artikel 8 Absatz 1 genannten Zeitpunkt legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie vor, dem gegebenenfalls Vorschläge für ihre Überarbeitung beigelegt werden.

Artikel 10

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am ...

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident

FOLGENABSCHÄTZUNG

AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS AUF DIE UNTERNEHMEN, INSBESONDERE AUF KMU

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Endgültigkeit der Abrechnung und Sicherheiten

1.a) Warum sind angesichts des Subsidiaritätsprinzips gemeinschaftliche Rechtsvorschriften in diesem Bereich erforderlich und was sind ihre hauptsächlichsten Ziele?

Die im Auftrag der Kommission von Bankrechtlern¹ durchgeführten Studien haben - zusammen mit den von der Arbeitsgruppe der Kommission vorgenommenen Analysen - bestätigt, daß sich die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten erheblich voneinander unterscheiden, was der Rechtsgültigkeit bestimmter Schlüsselfaktoren² von Zahlungssystemen abträglich ist.

Eines der Hauptmerkmale eines soliden Zahlungssystems ist es, daß kein Zweifel darüber besteht, ab wann und auf welche Weise die Abrechnung ("settlement") endgültig wird. Gegenwärtig hängt diese Endgültigkeit bei Zahlungssystemen, deren Teilnehmer verschiedenen Rechtsordnungen unterliegen (dieser Fall dürfte im Hinblick auf den EG-Vertrag und die Zweite Bankenrichtlinie künftig immer häufiger eintreten), letztlich von den Rechtsvorschriften der verschiedenen Mitgliedstaaten ab, deren Institute an einem System teilnehmen.

Eine andere unabdingbare Voraussetzung ist es, daß für den Fall, in welchem ein Teilnehmer seinen Verpflichtungen gegenüber einem Zahlungssystem nicht nachkommt, diesem System die Möglichkeit eingeräumt ist, die Sicherheiten zu verwerten, die der betreffende Teilnehmer gestellt hat. Gegenwärtig ist der einzige Weg, auf dem das sichergestellt werden kann, die Bildung dieser Sicherheiten nach den gleichen Rechtsvorschriften, die auch für das Zahlungssystem gelten; Normenkollisionen können nur auf diesem Weg vermieden werden. Dies widerspricht jedoch der Idee des Binnenmarktes.

Rechtssicherheit in Bezug auf hinterlegte Sicherheiten und die Endgültigkeit der Abrechnung kann nur dadurch erreicht werden, daß die nationalen Rechtsvorschriften in jedem Mitgliedstaat in entsprechender Weise geändert werden. Dies kann am wirkungsvollsten durch eine Richtlinie geschehen, in der sich die erforderlichen Mindeststandards niedergelegt finden.

¹ Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Überweisungen und ihrer Abrechnung in den Mitgliedstaaten der EU; Bericht an die Europäische Kommission (GD XV), Wilde Sapé - Brüssel, 1994

² Die Hauptunterschiede beziehen sich auf:

- die Endgültigkeit der Abrechnung in Netting-Systemen: unterschiedliche Möglichkeiten bei der Rückrechnung der Abrechnung;
- die Auswirkungen der Insolvenz eines Teilnehmers auf Netting-Systeme: unterschiedliche Befugnisse des Konkursverwalters, die laufende Abrechnung zu verhindern oder zurückzurechnen;
- die Widerrufbestimmungen: unterschiedliche Vorschriften über den Zeitpunkt, ab dem ein Zahlungsauftrag unwiderruflich wird.

1.b) Sind von dem Vorschlag größere Vor- und Nachteile zu erwarten?

Wenn für den Finanzsektor ein Effekt zu erwarten ist, dann ist es der des Schutzes der derzeitigen Arbeitsplätze und sogar der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Das Hauptziel des Vorschlags besteht in der Stärkung der Stabilität der Zahlungssysteme und damit der Finanzbeziehungen zwischen den Banken. Somit würden die nachteiligen Folgen vermieden, die in Anbetracht der derzeitigen Rechtslage im Falle der Insolvenz eines großen Systemteilnehmers u.U. eintreten würden. Folglich wird auch dem in einem solchen Falle auftretenden Verlust zahlreicher Arbeitsplätze vorgebeugt.

Außerdem dürfte die Existenz eines Rechtsrahmens für Zahlungssysteme, mit dem die bei grenzüberschreitenden Systemen vorhandene Rechtsunsicherheit ausgeräumt wird, den Ausbau grenzüberschreitender Systeme fördern. Infolge des entsprechend größeren Geschäftsvolumens dürften neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

1.c) Ist in Betracht gezogen worden, andersartige Regelungen vorzuschlagen (z.B. Verhaltenskodizes, freiwillige Vereinbarungen), und welche Ergebnisse hatten diese Überlegungen?

Wie unter Abschnitt II.3 der Begründung erläutert, wurden eine Reihe von Möglichkeiten erwogen, aber aus den genannten Gründen wieder aufgegeben.

2. Welche Unternehmen sind von dem Vorschlag betroffen?

Welcher Unternehmenssektor? Welche Unternehmensgröße? Wie hoch ist die Gesamtbeschäftigtenzahl?

Der Vorschlag findet auf jedes Unternehmen Anwendung, das Direktteilnehmer eines Zahlungssystems ist. In der Praxis dürfte es sich größtenteils wohl um Kreditinstitute handeln.

Ist der Gewerbebezweig durch bestimmte besondere Merkmale gekennzeichnet, z.B. durch die beherrschende Stellung einer begrenzten Anzahl von Großunternehmen?

Dieser Sektor ist vor allem durch die bislang unzureichende Integration von Zahlungssystemen auf europäischer Ebene gekennzeichnet.

Welche Auswirkungen hat der Vorschlag auf Kleinunternehmen, Handwerk und Selbständige?

Auch wenn Kleinunternehmen kaum ein eigenes Zahlungssystem aufbauen dürften, würden sie doch unter die Richtlinie fallen. Als Endbenutzer von Zahlungssystemen profitieren sie jedenfalls von dem Vorschlag und seinen Auswirkungen (Beseitigung rechtlicher Risiken, erhöhte Effizienz und Kostensenkung). Dies gilt in gleicher Weise für Handwerk und Selbständige.

Gibt es bestimmte geographische Bereiche in der EU, in denen diese Unternehmen angesiedelt sind?

Nein.

3. Welche Maßnahmen haben die Unternehmen zu treffen, um dem vorgeschlagenen Rechtsakt nachzukommen?

Welche Kosten werden sich aus der Befolgung der Richtlinie ergeben?

Es fallen lediglich die durch das Gesetzgebungsverfahren verursachten Kosten an.

Sind andere behördliche Verfahren zu durchlaufen oder Formalitäten zu erfüllen?

Nein.

Sind Lizenzen oder Genehmigungen für das Inverkehrbringen erforderlich?

Nein.

Werden Gebühren erhoben?

Nein.

4. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen, welche Kosten und welchen Nutzen wird der vorgeschlagene Rechtsakt voraussichtlich mit sich bringen?

In bezug auf die Beschäftigung?

Im Zahlungsverkehr wird, wenn überhaupt eine Wirkung auf die Beschäftigungslage zu erwarten ist, von einem positiven Effekt ausgegangen. Für den KMU-Sektor werden erhebliche Beschäftigungseffekte erwartet (effizientere Zahlungsdienstleistungen, Ausweitung der Handelsbeziehungen innerhalb der EU, Beitrag zu Wachstum und mehr Beschäftigung, erhöhte und stärker spezialisierte Nachfrage nach effizienten Zahlungsdienstleistungen usw.).

In bezug auf Investitionen und die Gründung bzw. den Aufbau neuer Unternehmen?

Marginaler Effekt, wenn überhaupt.

In bezug auf die Wettbewerbsstellung der Unternehmen innerhalb der EU und auf Drittlandsmärkten?

Die Effizienzgewinne und Kostensenkungseffekte für Unternehmen innerhalb der EU werden äußerst positiv sein (s.o. Abschnitt 1 und 4); die Drittlandunternehmen werden von den Vorteilen dieser Richtlinie innerhalb der EU in dem gleichen Maße profitieren wie die EU-Unternehmen.

Überdies wird den Drittland-Zahlungssystemen die einseitige Ausdehnung der Vorteile dieser Richtlinie auf diese Systeme, z.B. in bezug auf den Schutz vor unzulässigem Widerruf, vor

rückwirkenden Effekten von Konkursverfahren und den Schutz von Sicherheiten vor ausländischen Insolvenzrechtsvorschriften, ebenfalls zugute kommen. Indirekt werden aber auch die EU-Unternehmen von der zuvor genannten Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf die EU-Teilnehmer von Drittland-Zahlungssystemen profitieren.

Deshalb ist eine Verzerrung des Wettbewerbs nicht zu erwarten.

In bezug auf die mit der Durchführung befaßten Verwaltungsbehörden?

Lediglich die Kosten, die beim inländischen Gesetzgebungsverfahren anfallen.

Ist mit sonstigen indirekten Auswirkungen zu rechnen?

Nein.

Welche Kosten und welchen Nutzen bringt der vorgeschlagene Rechtsakt mit sich?

Kosten: Es fallen lediglich die Kosten des Gesetzgebungsverfahrens an.

Nutzen:

- Beseitigung der rechtlichen Risiken, die mit der Mitgliedschaft in Zahlungssystemen verbunden sind, womit ein wirksamerer und kosteneffizienterer Betrieb der EU-Zahlungssysteme möglich wird;
- Vollendung des Binnenmarktes: Mit dem Vorschlag wird auch der Zugang von Banken eines EU-Mitgliedstaates zu den Zahlungssystemen eines anderen Mitgliedstaates erleichtert (im Rahmen der Fernzahlungen oder mittels einer Zweigniederlassung);
- weitere Integration des EU-Finanzsektors sowohl im inländischen als auch im grenzüberschreitenden Rahmen, womit ein Beitrag zum freien Kapitalverkehr und zum freien Dienstleistungsverkehr geleistet wird;
- Erleichterung der grenzüberschreitenden Verwendung von Sicherheiten. Auch dieser Faktor fördert den freien Kapitalverkehr, den freien Dienstleistungsverkehr, den Ausbau der Wertpapiermärkte und die Absteckung des erforderlichen rechtlichen Rahmens, innerhalb dessen die künftige Europäische Zentralbank ihre monetäre Politik entwickeln kann.

Saldo: Der Nutzen übersteigt die Kosten bei weitem.

5. Auswirkungen auf KMU: Enthält der Vorschlag Maßnahmen, die der besonderen Situation kleiner und mittlerer Unternehmen Rechnung tragen -wenn nein, warum nicht? Sind weniger hohe bzw. andersartige Anforderungen angebracht?

Nein, keine direkten Auswirkungen auf KMU.

Anhörung der Betroffenen

6. In welchem Stadium wurden Konsultierungen durchgeführt? Wann wurde der Plan für eine legislative Vorlage mitgeteilt?

Die Kommission hat alle beteiligten Kreise über viele Jahre hin ausführlich konsultiert und ihre Politik in diesem Bereich so früh wie möglich offengelegt. Dies hat sich in folgenden konkreten Etappen niedergeschlagen:

- Grünbuch³ (Konsultationspapier) von September 1990, in dem alle beteiligten Kreise zu Kommentaren aufgefordert wurden; beigelegt war ein Beschluß über die Einrichtung zweier beratender Gremien;
- Einrichtung zweier ständiger beratender Gremien auf dem Gebiet der Zahlungssysteme im März 1991, mit häufigen Sitzungen 1991 und Anfang 1992, aufgrund deren Berichte an die Kommission erstellt wurden (Februar 1992, veröffentlicht im März 1992);
- Arbeitsdokument SEC(92)621 der Kommission⁴ auf der Grundlage der ausführlichen Berichte dieser beratenden Gremien; in diesem Papier legte die Kommission das von ihr vorgeschlagene Vorgehen dar (u.a. Ankündigung des Vorschlags von Rechtsvorschriften in diesem Bereich).

Außerdem wurden mit den Vertretern der Europäischen Spitzenverbände des Kreditgewerbes im Frühjahr 1994 und im Oktober 1995 zwei Anhörungen durchgeführt. Diese erfolgten in zwei Schlüsselstadien der vorbereitenden Arbeiten, die zu diesem Vorschlag geführt haben (s.o. Abschnitt I, Hintergrund).

Organisationen, die zu diesem Vorschlag gehört wurden, und die wesentlichen Punkte ihrer Stellungnahmen, insbesondere ihre Anliegen und Bedenken gegenüber dem endgültigen Vorschlag. Warum ist es nicht möglich oder nicht wünschenswert, auf ihre Anliegen einzugehen?

Europäische Spitzenverbände des Kreditgewerbes: Diese Verbände sind ausführlich konsultiert worden. Es wurden zwei Anhörungen mit der Kommission und ihrer Arbeitsgruppe durchgeführt (zuletzt im Oktober 1995). Der Vorschlag wird in jeder Hinsicht unterstützt, da ihn das Kreditgewerbe selbst für grundlegend hält.

Regierungssachverständige, einschließlich Vertreter der EU-Zentralbanken: Die Regierungssachverständigen, die Mitglieder der Arbeitsgruppe der Kommission waren, stehen dem Vorschlag positiv gegenüber. In einigen technischen Fragen bestehen jedoch Meinungsunterschiede, die in der Arbeitsgruppe nicht völlig gelöst werden können. Strittig ist vor allem, daß einige Delegationen einen (noch) weitergehenden Ansatz wünschen, mit dem auch die sogenannte "Wertpapierabrechnung" ("securities settlement") oder das "Netting von Verpflichtungen" ("obligations netting") abgedeckt werden.

EWI: Ein EWI-Vertreter war in der Arbeitsgruppe als Beobachter anwesend.

Wurden die KMU-Verbände offiziell gehört? Wenn nein, warum nicht?

Nein. Dennoch sind die KMU und die Einzelhandelsverbände über ihre Vertreter in den beratenden Gremien der Kommission regelmäßig über die Fortschritte der Arbeiten auf dem Gebiet der Zahlungssysteme unterrichtet worden.

³ Diskussionspapier über "Zahlungsverkehr im Binnenmarkt", KOM(90)447

⁴ "Erleichterung für grenzüberschreitende Zahlungen : die Grenzen fallen" SEK(621) endg.

Überwachung und Überprüfung

7. **Wie sollen die Auswirkungen des vorgeschlagenen Rechtsaktes und die Kosten seiner Befolgung überwacht und überprüft werden? In welcher Weise soll auf Beschwerden eingegangen werden? Läßt sich der vorgeschlagene Rechtsakt, sobald er rechtskräftig geworden ist, leicht abändern?**

In Artikel 9 des Vorschlags wird die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat in dieser Angelegenheit den Bericht zu erstatten. Die Vorarbeiten hierfür werden von der Kommission in Zusammenarbeit mit den beiden vorhandenen beratenden Gremien über Zahlungssysteme durchgeführt.

Ein Ausschußverfahren gibt es nicht; Änderungen des erlassenen Rechtsaktes erfordern daher das übliche Legislativverfahren.

Kontaktstelle

Generaldirektion XV
Dr. Peter Troberg
Avenue de Cortenbergh 107
B-1040 Brüssel

Tel.: 295.79.78
295.41.09
295.32.19
295.94.62

Fax: 295.07.50

27.09.96**Beschluß
des Bundesrates**

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Endgültigkeit der Abrechnung und die Stellung von Sicherheiten in Zahlungssystemen

KOM(96) 193 endg.; Ratsdok. 8257/96

Der Bundesrat hat in seiner 702. Sitzung am 27. September 1996 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag für eine Richtlinie über die Endgültigkeit der Abrechnung und die Stellung von Sicherheiten in Zahlungssystemen als einen Versuch, bei der Harmonisierung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Konkursfestigkeit von Nettingssystemen gewährleisten und die Konsequenzen bzw. Risiken bei Ausfall eines Teilnehmers an einem EU-Abrechnungssystem minimieren. Gleichwohl ist der Bundesrat der Auffassung, daß einzelne Bestimmungen des Richtlinienvorschlages einer weitergehenden Klärung bedürfen.

So will der Richtlinienvorschlag in Artikel 2 Buchstabe h unter dem Begriff "Zahlungssystem" eine schriftliche Vereinbarung zwischen einem oder mehreren Instituten verstehen. Dies ist nicht nachvollziehbar, da nach deutschem Recht die Wirksamkeit vertraglicher Absprachen regelmäßig nicht an die Schriftform geknüpft ist. Daher wäre es in einem weitaus größeren Maße zielführend, wenn als Zahlungssystem im Sinne der EU-Richtlinie jede Art von Abmachung aufgefaßt werden könnte. Diese globale Definition eines Zahlungssystems war auch im ursprünglichen Richtlinienvorschlag von 1995 enthalten, so daß es aus Sicht des Bundesrates angezeigt erscheint, hieran anzuknüpfen und das Schriftformerfordernis aus der Definition herauszunehmen. Daher bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich im Rahmen der weiteren Beratungen bei der EU für die Aufnahme einer globalen Definition des Begriffs "Zahlungssystem" einzusetzen.

Des weiteren soll der Konkurs eines Teilnehmerinstituts gemäß Begründung zu den Artikeln 6 und 7 des Richtlinienvorschlages sich weiterhin nach dem Konkursrecht des Mitgliedstaates richten, in dem das Institut ansässig ist. Ferner soll die Richtli-

nie auch nichts an dem für die Sicherheiten gültigen Gesetz ändern. Der Wortlaut des Artikels 6 des Richtlinienvorschlages bringt diese gesetzgeberische Intention aber nur undeutlich zum Ausdruck und läßt die beabsichtigte Reichweite der Regelung des Artikels 6 selbst nicht erkennen. Unklar bleibt etwa, nach welchen Vorschriften sich zukünftig die Anfechtbarkeit von zugunsten der Teilnehmer eines Zahlungsverkehrssystems bestellten Sicherheiten richten soll. Es fehlt bisher an einer ausreichenden Abgrenzung des Anwendungsbereiches von Artikel 6 des Richtlinienvorschlages. Die in der Begründung zu Artikel 6 enthaltene Aussage, daß Artikel 6 als eine "Sammelbestimmung konzipiert sei, die alle Fälle erfassen soll, welche nicht im einzelnen belegt, aber zu vermuten sind", erscheint kaum geeignet, den Anwendungsbereich des Insolvenzrechts des Landes, in dem das Zahlungssystem belegen ist, einerseits und den Anwendungsbereich der nationalen Konkursordnung des Systemteilnehmers andererseits eindeutig voneinander abzugrenzen. Daher bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich im Rahmen der weiteren Beratungen für eine Verbesserung der Systematik der Richtlinie im Sinne einer genaueren Abgrenzung einzusetzen.

Ungeklärt bleibt schließlich auch die Frage, welche Wertigkeit die von den Teilnehmern eines Zahlungsverkehrssystems bestellte Sicherheit gemäß Artikel 7 des Richtlinienvorschlages besitzt. Die in Artikel 7 Abs. 1 vorgesehene Regelung kann einerseits so verstanden werden, daß sich die Werthaltigkeit und Qualität der von einem Teilnehmer bestellten Sicherheit jeweils nach dem nationalen Recht richten soll, nach dem die Sicherheit zugunsten des Teilnehmers des Zahlungsverkehrssystems bestellt wurde. Andererseits könnte die Regelung in Artikel 7 aber auch so verstanden werden, daß die einzelnen Mitgliedstaaten mit dem Erlaß der Richtlinie verpflichtet werden sollen, durch die Schaffung entsprechender nationaler Regelungen sicherzustellen, daß ein zugunsten eines Teilnehmers im Rahmen eines Zahlungsverkehrssystems bestelltes rechtsgeschäftliches Pfandrecht in jedem Falle Vorrang haben soll - vor etwa nach Maßgabe der jeweiligen nationalen Rechtsordnung an dem Sicherungsgegenstand bestehenden gesetzlichen Pfandrechten. Die Beseitigung dieser Unklarheiten erscheint notwendig um zu verhindern, daß einzelne nationale Gesetzgeber durch Schaffung vorrangiger gesetzlicher Befriedigungsrechte die von dem Teilnehmer eines Sicherungssystems zugunsten der anderen Teilnehmer rechtsgeschäftlich bestellten Sicherheiten aushöhlen. Wäre dies möglich, könnte der Zweck der Richtlinie - eine Erfüllung der im Rahmen von Nettzahlungssystemen anfallenden Ausgleichsansprüche sicherzustellen - unterlaufen werden. Daher bittet der Bundesrat die Bundesregierung, dafür Sorge zu tragen, daß die Frage von Werthaltigkeit und Qualität der von einem Teilnehmer bestellten Sicherheit im Rahmen der weiteren Beratungen bei der EU befriedigend geklärt wird.