

# Payment Institutions –

## Potenzielle Auswirkungen der neuen Zahlungsdienstleister auf den österreichischen Finanzmarkt

Ulrike Elsenhuber,  
Benedict Schimka

Im Gegensatz zu anderen Finanzmarkt Bereichen kann der bisherige Integrationsfortschritt im Bereich der Zahlungsverkehrsmärkte noch nicht als befriedigend bewertet werden. Mit der Einführung des Euro wurde zwar ein wichtiger Schritt in diese Richtung gesetzt, im unbaren Zahlungsverkehr existiert bislang jedoch noch kein einheitlicher europäischer Zahlungsverkehrsraum. Aktuelle Initiativen zielen daher darauf ab, insbesondere durch Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen die Grundlage für einen integrierten grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr zu schaffen.

Ein besonderer Stellenwert kommt hierbei der Initiative der Europäischen Kommission „Ein neuer Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt“ („New Legal Framework for Payments in the Internal Market“) zu. Diese sieht u.a. die Einführung einer neuen Kategorie von Zahlungsdienstleistern, so genannte Zahlungsinstitute (Payment Institutions), vor, die in Zukunft neben Kredit- und E-Geld-Instituten unter vergleichsweise erleichterten Zugangs- sowie Aufsichtsbestimmungen Zahlungsdienstleistungen erbringen sollen. Vor diesem Hintergrund hat die Oesterreichische Nationalbank im Sommer 2005 eine empirische Erhebung bei österreichischen Marktteilnehmern (Banken und Nichtbanken) mit dem Ziel durchgeführt, eine Einschätzung potenzieller wettbewerbs- und risikopolitischer Auswirkungen einer Einführung von Zahlungsinstituten auf den österreichischen Finanzmarkt vornehmen zu können.

Die Erhebung hat gezeigt, dass bei den befragten österreichischen Marktteilnehmern eine überwiegend kritische Haltung gegenüber dem aktuellen Richtlinienentwurf besteht und dass vor allem die wesentlichen Erwartungen der Europäischen Kommission, wie etwa die Schaffung eines Level-Playing-Field, nicht oder nur bedingt geteilt werden. Vielmehr werden Wettbewerbsverzerrungen, eine Erhöhung der Risiken sowie langfristig eine Beeinträchtigung des Vertrauens der Endverbraucher in die Stabilität des Zahlungsverkehrsmarktes befürchtet. Um diesen Risiken zu begegnen, wird einhellig die Forderung nach einer Gleichbehandlung von Zahlungsinstituten und Kreditinstituten in den Bereichen Mindesteigenmittelerfordernisse und Aufsicht erhoben. Ferner macht die Erhebung deutlich, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keiner der befragten österreichischen Marktteilnehmer eine Unternehmensumwandlung in ein Zahlungsinstitut in Betracht zieht.

### 1 Ausgangslage in der Europäischen Union

Der Markt für unbare Zahlungen ist in der Europäischen Union nach wie vor überwiegend fragmentiert, was vor allem auf rechtliche und technische Hindernisse zurückzuführen ist. So stützt sich der bestehende Rechtsrahmen weitgehend auf nationale Vorschriften, wodurch die Einrichtung EU-weiter Zahlungsverkehrsinfrastrukturen, aber auch das EU-weite Tätigwerden von Zahlungsdienstleistern erheblich erschwert wird. Während z.B. für Kartenanbieter in einigen EU-Mitgliedstaaten spezifische gesetzliche Regelungen (Konzessions- und Aufsichtsbestimmungen) beste-

hen, fehlen derartige Regelungen in manchen Ländern zur Gänze. Gleiches gilt für Money Remitter<sup>1</sup>, bei denen die rechtlichen Zulassungsvoraussetzungen von der Kreditinstitutskonzession bis hin zur bloßen Registrierung reichen.<sup>2</sup> Auch in technischer Hinsicht bestehen effiziente Zahlungssysteme, die eine rasche, sichere und kostengünstige, da weitgehend automatisierte (Straight-Through Processing) Abwicklung des Zahlungsverkehrs gewährleisten, gegenwärtig zum überwiegenden Teil nur auf einzelstaatlicher Ebene. Verschiedene Initiativen der jüngeren Vergangenheit zielen daher darauf ab, die Harmonisierung der rechtlichen

Wissenschaftliche  
Begutachtung:  
Johannes Priesemann,  
EZB.

<sup>1</sup> Das sind Dienstleister, die innerhalb eines globalen Netzwerks Bargeldtransfers durchführen.

<sup>2</sup> Das Erbringen von Dienstleistungen in der gesamten Europäischen Union auf der Grundlage der Herkunftslandaufsicht ist bislang lediglich Kredit- und E-Geld-Instituten vorbehalten – auf Basis des so genannten Europäischen Passes.

Rahmenbedingungen im Bereich des Zahlungsverkehrs voranzutreiben und die Integration des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs zu forcieren.<sup>3</sup>

Ein besonderer Stellenwert kommt dabei der Initiative der Europäischen Kommission „Ein neuer Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt“ („New Legal Framework for Payments in the Internal Market“)<sup>4</sup> zu. Mittels dieser Initiative beabsichtigt die Europäische Kommission das zersplitterte Gemeinschaftsrecht im Bereich des Zahlungsverkehrs zu konsolidieren, rechtliche Hindernisse für grenzüberschreitende Tätigkeiten zu beseitigen sowie die Bemühungen der Zahlungsverkehrsindustrie um einen effizienten und sicheren Markt zu unterstützen.<sup>5</sup> Der Vorschlag der Europäischen Kommission gilt als wichtiger Bestandteil bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie<sup>6</sup>, wonach Europa bis zum Jahr 2010 der wettbewerbsfähigste und dynamischste Wirtschaftsraum werden soll. Er wurde mit besonderer Priorität in den Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (Financial Services Action Plan)<sup>7</sup> aufgenommen und wurde im Herbst

2005 als offizieller Richtlinienvorschlag vorgelegt.<sup>8</sup>

Parallel dazu werden auch von der Industrie erhöhte Anstrengungen unternommen, um die Unterschiede zwischen nationalen und grenzüberschreitenden Zahlungen im Binnenmarkt auf selbstregulierender Basis zu beseitigen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Initiativen des von den europäischen Bankenverbänden eingesetzten European Payments Council<sup>9</sup> zu erwähnen, die eine Konsolidierung der Infrastrukturen für Massenzahlungssysteme sowie die Schaffung von europaweiten Zahlungsinstrumenten zum Ziel haben.<sup>10</sup>

Die Bestrebungen der Europäischen Kommission und der Bankenindustrie werden durch das Eurosystem<sup>11</sup>, zu dessen grundlegenden Aufgaben gemäß Artikel 3.1 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (EZB)<sup>12</sup> auch die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme zählt, unterstützt. Als integraler Bestandteil des Eurosystems setzt die OeNB in diesem Umfeld auf ein ausgewogenes Zusammenspiel zwischen Gesetzgebung und Selbstregulierung.<sup>13</sup>

<sup>3</sup> Zu den wichtigsten diesbezüglichen Rechtsakten zählen insbesondere die Empfehlung der Europäischen Kommission vom 30. Juli 1997 zu den Geschäften, die mit elektronischen Zahlungsinstrumenten getätigt werden (97/489/EG), die Richtlinie 97/5/EG vom 27. Jänner 1997 über grenzüberschreitende Überweisungen, die Richtlinie 98/26/EG vom 19. Mai 1998 über die Wirksamkeit von Abrechnungen in Zahlungs- sowie Wertpapierliefer- und -abrechnungssystemen sowie die Verordnung 2560/2001 vom 19. Dezember 2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro.

<sup>4</sup> Siehe Konsultationspapier KOM(2003) 718 endgültig.

<sup>5</sup> Siehe dazu auch Tumpel-Gugerell (2005, S. 18).

<sup>6</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Lissabon, 23. und 24. März 2000.

<sup>7</sup> Siehe dazu den 6. Fortschrittsbericht zum Aktionsplan für Finanzdienstleistungen der Europäischen Kommission (KOM/2002/267) – [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/de/finances/actionplan](http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/finances/actionplan).

<sup>8</sup> Siehe dazu Dieckmann (2005, S. 8).

<sup>9</sup> Siehe dazu <http://www.europeanpaymentscouncil.org>.

<sup>10</sup> Wirtschaftskammer Österreich (2005, S. 10–11).

<sup>11</sup> Das Eurosystem umfasst die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, die den Euro in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführt haben.

<sup>12</sup> Siehe dazu das Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 69.

<sup>13</sup> Siehe auch EZB (2004).

## 2 Wesentliche Bestimmungen im neuen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt

### 2.1 Allgemeine Zielsetzung und Regelungsschwerpunkte

Mit dem Richtlinienentwurf<sup>14</sup> verfolgt die Europäische Kommission das Ziel, einen einheitlichen europäischen Rechtsrahmen für den unbaren Zahlungsverkehr zu gleichen Wettbewerbsbedingungen für alle derzeitigen und künftigen Marktteilnehmer zu schaffen.<sup>15</sup>

Ein wesentlicher Teil der vorgesehenen Bestimmungen ist daher der Erhöhung der Transparenz und Rechtssicherheit gewidmet. So enthält der Entwurf insbesondere Regelungen über einheitliche Informationspflichten<sup>16</sup>, Ausführungszeiten<sup>17</sup> sowie über die Haftung für die ordnungsgemäße Durchführung von Zahlungstransaktionen<sup>18</sup>.

Der zweite Regelungsschwerpunkt zielt auf die Öffnung des Zahlungsverkehrsmarktes durch Einführung einer – neben Kreditinstituten<sup>19</sup> und E-Geld-Instituten<sup>20</sup> – weiteren Kategorie von Zahlungsdienstleistern, so genannten Zahlungsinstituten (Payment Institutions), deren regulatorisches Regime nach dem Prinzip „*same activity, same risks, same rules*“ gestaltet werden soll.<sup>21</sup> Die Europäische Kommission begründet das Erfordernis einer Marktöffnung mit den gegenwärtig unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erbringung von Zahlungsdienstleistungen auf einzelstaatlicher Ebene, die im Ergebnis zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Binnenmarktes führen und nur durch eine Harmonisierung der Marktzutrittsbestimmungen und durch die Schaffung eines angemessenen Rechtsrahmens für allfällige neue Akteure auf dem Zahlungsverkehrsmarkt überwunden werden können.

<sup>14</sup> Nachfolgende Ausführungen thematisieren die wesentlichen inhaltlichen Überlegungen der Europäischen Kommission, die im nicht veröffentlichten 5. Richtlinienentwurf vom 26. November 2004 enthalten sind.

<sup>15</sup> Dabei ist zu beachten, dass dies in Form einer Richtlinie (und nicht als Verordnung) erfolgen soll, was zu einer uneinheitlichen Implementierung auf nationaler Ebene führen könnte. Weiters ist in diesem Zusammenhang auf die Freistellungsoption hinzuweisen, welche den Mitgliedstaaten weitere Freiheiten einräumt.

<sup>16</sup> Die Informationspflichten sehen u.a. vor, dass Zahlungsdienstleister die Zahlungsdienstleistungsnutzer vor Abschluss eines Vertrags über eine Zahlungsdienstleistung in schriftlicher Form über Art und Umfang der angebotenen Dienstleistung, Gebühren, Ausführungszeiten etc. zu informieren haben.

<sup>17</sup> Im Zusammenhang mit den Ausführungszeiten ist z.B. geregelt, dass Euro-Zahlungstransaktionen spätestens am dritten Bankarbeitstag nach dem Tag der Annahme des Zahlungsauftrags auf dem Konto des Begünstigten gutzuschreiben sind.

<sup>18</sup> Die Haftungsbestimmungen sehen vor, dass der Zahlungsdienstleister nach Annahme des Zahlungsauftrags für die ordnungsgemäße Durchführung der Zahlungstransaktion haftet.

<sup>19</sup> Im Sinne der Richtlinie 2000/12/EG vom 20. März 2000 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute.

<sup>20</sup> Im Sinne der Richtlinie 2000/46/EG vom 18. September 2000 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten.

<sup>21</sup> Siehe Europäische Kommission (2003, S. 22–23).

## 2.2 Zahlungsinstitute

### 2.2.1 Tätigkeitsumfang

Unter dem Begriff Zahlungsinstitut definiert die Europäische Kommission Dienstleister, die neben Kreditinstituten, E-Geld-Instituten und bestimmten anderen Rechtsträgern (Postämtern, Zentralbanken und staatlichen Behörden) so genannte „*post-paid payment services*“ (im Nachhinein bezahlte Zahlungsdienstleistungen<sup>22</sup>) erbringen sollen; explizit ausgenommen sind das Einlagen- und das E-Geld-Geschäft. Insbesondere soll es Zahlungsinstituten möglich sein, Debit- und Kreditkarten auszugeben, *acquiring services*<sup>23</sup> anzubieten sowie Finanztransfergeschäfte<sup>24</sup> durchzuführen. Überdies sollen Zahlungsinstitute auch Kredite vergeben können, wobei dafür Kundengelder ausdrücklich nicht verwendet werden dürfen. Nach Ansicht der Europäischen Kommission ist die Möglichkeit der Einräumung von Krediten insbesondere für die Durchführbarkeit von Geldtransferdienstleistungen eine wesentliche Voraussetzung, da anzunehmen sei, dass die Kunden die für den Geldtransfer benötigten Mittel nicht in jedem Fall bereitstellen können.

Neben den genannten Tätigkeiten sollen Zahlungsinstitute auch zur Er-

bringung aller betriebsbedingten und sonstigen zur Erbringung von Zahlungsdienstleistungen erforderlichen Hilfstätigkeiten berechtigt sein. Dies würde die Ausgabe von Garantien, Wechsel- und Verwahrungsgeschäfte, die Sicherung und Verarbeitung von Daten für andere Unternehmen bzw. staatliche Behörden sowie den Zugang zu und den Betrieb von Zahlungssystemen zum Zweck des Transfers, Clearings und Settlements von Geldmitteln umfassen. Das bedeutet, dass die Europäische Kommission von dem im Finanzdienstleistungsbereich üblichen Spezialisierungsprinzip abweicht und die Tätigkeit von Zahlungsinstituten ausdrücklich nicht auf Zahlungsdienstleistungen beschränkt.

### 2.2.2 Konzessionsvoraussetzungen und Aufsicht

Nach Vorstellung der Europäischen Kommission sollen Zahlungsinstitute – im Vergleich zu Kreditinstituten – erleichterten Konzessions- und Aufsichtsbestimmungen unterliegen. Dies wird damit begründet, dass die für Kreditinstitute geltenden Anforderungen für „reine Zahlungsdienstleistungsanbieter“ in Anbetracht der geringen Risiken ihrer Tätigkeit unangemessen hoch wären.

<sup>22</sup> Als Zahlungsdienstleistung (*Payment Service*) sind im Richtlinienentwurf z.B. folgende – demonstrativ aufgezählte – Tätigkeiten definiert: die Durchführung von Zahlungstransaktionen, bei denen die Geldmittel als Einlage im Sinne der Richtlinie 2000/12/EG (Banken-Richtlinie) beim Zahlungsdienstleister gehalten werden; die Durchführung von Zahlungstransaktionen, bei denen die vom Zahlungsdienstleistungsnutzer bereitgestellten Geldmittel dem Zweck der Erbringung einer Zahlungsdienstleistung durch den Zahlungsdienstleister dienen; die Durchführung von Zahlungstransaktionen, bei denen der Geldtransfer gegen Einräumung einer Kreditlinie zugunsten des Zahlungsdienstleistungsnutzers erfolgt; die Ausgabe von Zahlungskarten; die Durchführung von *Acquiring Services* und die Ausgabe von Garantien für Zahlungstransaktionen.

<sup>23</sup> Ein Acquirer führt Konten für Kartenakzeptanzstellen (Händler) und erhält von diesen transaktionsbezogene Daten übermittelt. Er ist für die Sammlung von Transaktionsdaten sowie für die Abwicklung der Transaktionen mit den Akzeptanzstellen (Empfängerbanken) verantwortlich.

<sup>24</sup> Darunter versteht man den räumlichen Transfer von Vermögenswerten durch unbare Übertragung, Kommunikation, Überweisung oder sonstige Verwendung eines Zahlungs- oder Abrechnungssystems. Siehe auch § 1 Abs. 1 Z 23 BWG.

Für die Aufnahme des Betriebs wäre es nach dem Richtlinienentwurf erforderlich, dass Zahlungsinstitute eine Konzession durch die – nicht näher präzisierten – Behörden des Mitgliedstaats („competent authorities“), in dem das Zahlungsinstitut seinen Sitz hat (im Fall einer juristischen Person) bzw. von dem aus die Zahlungsdienstleistungen erbracht werden sollen (im Fall einer natürlichen Person), erlangen. Dem Antrag auf Erteilung einer Konzession wären u.a. ein Tätigkeitsplan<sup>25</sup>, die Geschäftspläne für die ersten drei Jahre, die geplante Organisationsstruktur sowie die Rechtsform anzuschließen. Ein weiteres zentrales Element des Richtlinienentwurfs ist die gemeinschaftsweite Geltung von Konzessionen. So könnten Zahlungsinstitute, denen in einem Mitgliedstaat eine Konzession zur Aufnahme des Betriebs erteilt wurde, aufgrund des im Richtlinienentwurf vorgesehenen so genannten Europäischen Passes ihre Tätigkeit in jedem anderen EU-Mitgliedstaat – im Rahmen einer Niederlassung oder durch grenzüberschreitende Leistungen – ohne nochmalige Konzessionserteilung durch die dort zuständigen Behörden erbringen.<sup>26</sup>

Hinsichtlich der Aufsicht ist vorgesehen, dass die Einhaltung der für Zahlungsinstitute geltenden Regelungen durch die zuständigen Aufsichtsbehörden im Rahmen einer „angemessenen und risikoadäquaten“ Prüfung zu überwachen ist. Als zulässige Prüfungshandlungen sind z.B. die Einforderung

relevanter Unterlagen oder die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen vorgesehen. Etwaige laufende Meldepflichten über die Geschäftstätigkeit sind im Richtlinienentwurf hingegen nicht enthalten. Bei begründetem Anlass soll die Aufsichtsbehörde Empfehlungen aussprechen können, um die Erfüllung der für Zahlungsinstitute geltenden Bestimmungen einzufordern. Im Fall der Nicht-Einhaltung der relevanten Bestimmungen wäre vorgesehen, dass die Aufsichtsbehörde Verwarnungen aussprechen oder Sanktionen erlassen kann. Bei dauerhafter Nicht-Einhaltung soll die Konzession ausgesetzt oder zurückgenommen werden können.

Die Mitgliedstaaten sollen im Rahmen der nationalen Implementierung des Richtlinienentwurfs überdies eine so genannte Freistelloption ausüben können. Danach soll es der zuständigen Aufsichtsbehörde möglich sein, Zahlungsinstituten, die bestimmte Umsatzgrenzen nicht überschreiten, keine vitale gesamtwirtschaftliche Funktion haben und nicht von öffentlichem Interesse sind, eine Freistellung von bestimmten Regelungen der Richtlinie zu erteilen.<sup>27</sup> Sollte die Aufsichtsbehörde einem Zahlungsinstitut die Freistellung erteilen, so würde dieses keine EU-weite Zulassung mehr genießen. Die Europäische Kommission wäre über die Umsetzung der Freistelloption zu informieren, auch wären freigestellte Zahlungsinstitute von den zuständigen Auf-

<sup>25</sup> Dieser hat jene Arten von Zahlungsdienstleistungen, die das Zahlungsinstitut erbringen möchte, zu enthalten.

<sup>26</sup> Diese Bestimmung entspricht dem Herkunftslandprinzip, wonach Dienstleistungserbringer bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung lediglich den Rechtsvorschriften ihres Herkunftslandes, also desjenigen Landes, in dem sie niedergelassen sind, unterliegen.

<sup>27</sup> Eine derartige Freistelloption ist etwa auch in Artikel 8 der Richtlinie 2000/46/EG (E-Geld-Richtlinie) vorgesehen.

sichtsbehörden zumindest zu registrieren.<sup>28</sup>

### 2.2.3 Rechtsform- und Kapitalbeschränkungen

Im Richtlinienentwurf sind für Zahlungsinstitute weder Rechtsformbeschränkungen noch Mindesteigenmittelerfordernisse vorgesehen. Die gewählte Rechtsform wäre im Rahmen des Zulassungsverfahrens lediglich bekannt zu geben. Allfällige Rechtsformwechsel wären der Aufsichtsbehörde demgemäß ebenfalls nur zu melden.

## 3 Einschätzung potenzieller Auswirkungen einer Einführung von Zahlungsinstituten auf den österreichischen Finanzmarkt

### 3.1 Ausgangslage auf dem österreichischen Zahlungsverkehrsmarkt

Der österreichische Finanzmarkt ist bereits heute stark durch rechtliche und technische Anpassungen an gesamteuropäische Entwicklungen gekennzeichnet. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind weitgehend an EU-Normen angelehnt, darüber hinaus verfügt Österreich über eine sehr gut ausgebaute Finanzdienstleistungsinfrastruktur, in deren technische Ausstattung und Automatisierung laufend investiert wird. Der Bankgeschäftskatalog<sup>29</sup> ist im europäischen Vergleich breit gefasst, insgesamt sind

gegenwärtig 892 Kreditinstitute<sup>30</sup> auf dem österreichischen Finanzmarkt zugelassen, denen als Korrespondenzbanken im Bereich des Massenzahlungsverkehrs – insbesondere im Überweisungs- und Lastschriftverkehr – nach wie vor eine große Bedeutung zukommt. Im Bereich des Kartenzahlungsverkehrs sowie der E-/M-Payments operieren derzeit insgesamt 15 Zahlungssysteme auf dem österreichischen Markt, wobei vor allem im letztgenannten Segment schon heute zahlreiche Anbieter aus dem Nichtbankenbereich tätig sind.

Mit der Einführung von Zahlungsinstituten wäre jedenfalls prima vista eine weitere Dynamisierung des österreichischen Zahlungsverkehrsmarktes zu erwarten. Vor diesem Hintergrund hat die OeNB im Zeitraum von Mai bis Juni 2005 bei 22 repräsentativen österreichischen Marktteilnehmern<sup>31</sup> eine Erhebung mit dem Ziel durchgeführt, eine möglichst praxisnahe erste Einschätzung potenzieller wettbewerbs- und risikopolitischer Auswirkungen, die mit der Einführung von Zahlungsinstituten auf dem österreichischen Finanzmarkt verbunden sein könnten, vornehmen zu können. Der offene, 17 Fragestellungen umfassende Fragenkatalog wurde mit einer gut 40-prozentigen Rücklaufquote im Rahmen umfassender Ausführungen kommentiert. Die wesentlichsten Ergebnisse dieser Erhebung sind Gegenstand des folgenden Kapitels.

<sup>28</sup> Aufgrund der liberalen Bestimmungen des Richtlinienentwurfs wird jedoch angenommen, dass potenzielle Zahlungsinstitute nur in sehr beschränktem Ausmaß eine Freistellung beantragen werden, zumal damit mangels europaweiter Zulassung auch ein Wettbewerbsnachteil gegenüber grenzüberschreitend tätigen Zahlungsinstituten verbunden wäre.

<sup>29</sup> So ist etwa ein Ziel der Richtlinie 2000/12/EG eine Minimumharmonisierung, die den Mitgliedstaaten erlaubt, den Bankgeschäftskatalog mitunter auch breiter zu fassen.

<sup>30</sup> Siehe dazu <http://www.fma.gv.at/de/pdf/ki-liste.pdf> (Stand: 1. Juli 2005).

<sup>31</sup> Kreditinstitute, Zahlungssystembetreiber sowie einige potenziell als Zahlungsinstitute in Frage kommende österreichische Unternehmen. Darunter befindet sich auch ein Zahlungssystembetreiber, an dem ein Telekomunternehmen maßgeblich beteiligt ist.

## 3.2 Wettbewerbspolitische Auswirkungen

### 3.2.1 Marktpotenzial

Durch die Öffnung des Marktzugangs für Zahlungsinstitute erwartet die Europäische Kommission eine Erhöhung des Wettbewerbs auf dem Zahlungsverkehrsmarkt.

#### 3.2.1.1 Marktpotenzial in Österreich für neue österreichische Anbieter

Die österreichischen Marktteilnehmer erwarten in jedem Fall den Markteintritt neuer Anbieter, wobei hinsichtlich der möglichen Anzahl sehr unterschiedliche Erwartungen bestehen. Während die Mehrzahl der Befragten mit dem Auftreten von bis zu maximal zehn Zahlungsinstituten rechnet, sehen einige durchaus Potenzial für eine viel größere Anzahl von Zahlungsinstituten auf dem österreichischen Markt. Letztere begründen diese Erwartungshaltung – wenn auch nicht auf das eigene Unternehmen bezogen – vor allem mit Ausgliederungen und Umstrukturierungen im Zahlungsverkehrsbereich von Kreditinstituten. Ob Kreditinstitute eine Umwandlung in Betracht ziehen, werde vor allem von den Einsparungspotenzialen aufgrund der weniger strengen Aufsichtsbestimmungen für Zahlungsinstitute abhängig sein.

Weiters wird mit dem vermehrten Auftreten branchenfremder Anbieter (wie z.B. Steuerberatern, Internet Providern oder technischen Dienstleistern<sup>32)</sup>) gerechnet. Darüber hinaus wird vermutet, dass sich auch große Einzelhandelsunternehmen dazu entschließen könnten, selbst Zahlungsdienstleistungsanbieter zu werden, um ihren eigenen Zahlungsverkehr abwickeln zu können.

#### 3.2.1.2 Marktpotenzial in Österreich für europäische Anbieter

Bedingt durch den für Zahlungsinstitute vorgesehenen Europäischen Pass wird nahezu einhellig eine verstärkte Konkurrenz durch grenzüberschreitend tätige ausländische Zahlungsinstitute erwartet. Dies vor allem im Bereich der Durchführung von Acquiring Services sowie im Bereich der Ausgabe von Zahlungskarten. Für einige der Befragten ist es auch vorstellbar, dass ausländische Banken ihre Niederlassungen in Österreich zunächst in Form von Zahlungsinstituten gründen werden, um so – leichter und kostengünstiger – auf dem österreichischen Markt Fuß fassen zu können. Insgesamt wird ein verstärkter Wettbewerbsdruck vor allem bei den Finanztransferdienstleistungen erwartet, wo wegen der größeren Abwicklungseinheiten ausländischer Anbieter („*economies of scale*“) Wettbewerbsnachteile für österreichische Anbieter befürchtet werden. Weiters werden künftig Kooperationen zwischen ausländischen Banken und Zahlungsinstituten erwartet, die negative Auswirkungen auf bestehende internationale Zahlungsverkehrskooperationen österreichischer Marktteilnehmer zur Folge haben könnten.

#### 3.2.1.3 Marktpotenzial in der EU für österreichische Anbieter

Die Erwartungen der österreichischen Anbieter hinsichtlich eines durch die Initiative der Europäischen Kommission für sie entstehenden Marktpotenzials in der EU sind eher zurückhaltend. So rechnen nur wenige der Befragten mit Vorteilen auf anderen EU-Märkten, die sich insbesondere in Einsparungspotenzialen sowie einer

<sup>32</sup> Wie z.B. so genannte *Payment Service Provider*, die die technische Abwicklung von Zahlungen für kleinere Internetshopbetreiber durchführen.

größeren Streuung der Geschäftsfelder durch die internationale Tätigkeit realisieren lassen könnten.

### 3.2.2 Wettbewerbsneutralität

Zahlungsinstitute sollen nach Ansicht der Europäischen Kommission eine Vielfalt von (Zahlungs-)Dienstleistungen erbringen dürfen. Dementsprechend würde das Prinzip „*same activity, same risks, same rules*“ ein – im Vergleich zu Kreditinstituten – liberaleres Konzessions- und Aufsichtsregime rechtfertigen.

Diese Ansicht der Europäischen Kommission wird von den befragten österreichischen Marktteilnehmern nicht geteilt. So haben sämtliche Befragte die vorgeschlagenen Konzessions- und Aufsichtsbestimmungen als unzureichend kritisiert und erwarten folglich Wettbewerbsverzerrungen zugunsten von Zahlungsinstituten. Dies wird vor allem mit den für Kreditinstitute ungleich höheren Kosten aufgrund aufsichtsrechtlicher Auflagen begründet. In der Folge könnten vor allem kleine, auf den Zahlungsverkehr spezialisierte Kreditinstitute dazu gezwungen werden, sich in Zahlungsinstitute umzuwandeln. Bemerkenswert ist, dass diese Einschätzung auch von jenen Befragten geteilt wird, die derzeit über keine Bankkonzession verfügen.

### 3.2.3 Preisreduktionspotenzial

Die Europäische Kommission erwartet, dass die Teilnahme von neuen Akteuren auf dem Zahlungsverkehrsmarkt letztlich zu einer Verringerung der Preise für Zahlungsdienstleistungen beitragen wird.

Diese Erwartungshaltung wird mehrheitlich für unrealistisch gehalten. So sei der Zahlungsverkehr für

viele Kreditinstitute schon bislang keine Gewinn bringende Tätigkeit, sondern müsse vielmehr durch andere Geschäftsfelder quersubventioniert werden.<sup>33</sup> Allfällige Einsparungspotenziale in diesem Bereich könnten daher nicht durch Preissenkungen an die Endkunden weitergegeben werden. Darüber hinaus rechnet die Mehrheit der Befragten aufgrund des in Österreich beschränkten Marktvolumens mit nur geringen Einsparungspotenzialen.

### 3.2.4 Betriebswirtschaftliche Effekte für das eigene Unternehmen

Für eine kurz- bis mittelfristige Entscheidung zu Umwandlungen (bzw. Umstrukturierungen bestehender Unternehmensbereiche) in Zahlungsinstitute müssten die möglichen Kosteneinsparungspotenziale (aufgrund der wenig umfassenden Aufsichtsbestimmungen sowie der fehlenden Eigenmittelerfordernisse) die Umwandlungs- bzw. Umstrukturierungskosten jedenfalls übersteigen. Die überwiegende Mehrheit der befragten Marktteilnehmer erwartet diese betriebswirtschaftliche Konsequenz für das eigene Unternehmen zumindest in absehbarer Zeit nicht, weshalb auch keine diesbezüglichen Schritte in Erwägung gezogen werden. Längerfristig jedoch wird die Wahl der Unternehmensform wegen des durch grenzüberschreitend tätige ausländische Zahlungsinstitute entstehenden Wettbewerbsdrucks, vor allem aber aufgrund mangelnder Rechtsformbeschränkungen für Zahlungsinstitute durch künftige steuerliche Entwicklungen beeinflusst werden.

<sup>33</sup> Siehe dazu auch Haber et al. (2004), S. 63–64.

### 3.3 Risikopolitische Auswirkungen

Die Tätigkeit von Zahlungsinstituten wird nach Einschätzung der Europäischen Kommission mit weit geringeren Risiken als jene von Kredit- oder E-Geld-Instituten verbunden sein.

#### 3.3.1 Risikosituation auf dem österreichischen Zahlungsverkehrsmarkt

Diese Auffassung der Europäischen Kommission wird von den österreichischen Marktteilnehmern nicht geteilt. Das erwartete verstärkte Auftreten branchenfremder Newcomer auf dem Zahlungsverkehrsmarkt würde vielmehr in Kombination mit den vorgesehenen liberalen Aufsichtsbestimmungen risikoerhöhend auf den österreichischen Zahlungsverkehrsmarkt wirken, wobei dies vor allem für die Bereiche Kreditrisiko und Reputationsrisiko erwartet wird. Die Erhebungsergebnisse zeigen, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten vor allem eine erhöhte Insolvenzanfälligkeit von Zahlungsinstituten befürchtet, was vor allem mit dem mangelnden Eigenmittelerfordernis, aber auch mit der erleichterten aufsichtsrechtlichen Behandlung begründet wird. Nicht zuletzt könnten Zahlungsinstitute aufgrund der ihnen offen stehenden Tätigkeitsbereiche „geschäftsfremden“, also mit Zahlungsdienstleistungen nicht unmittelbar in Zusammenhang stehenden, operativen Risiken ausgesetzt sein.

#### 3.3.2 Vertrauen in den österreichischen Zahlungsverkehr

Nach Meinung aller befragten Marktteilnehmer wäre durch die Einführung von Zahlungsinstituten auch eine Beeinträchtigung des Vertrauens der österreichischen Öffentlichkeit in die Zahlungssysteme und -instrumente zu befürchten. Dies wird einerseits mit

dem offenen Zugang (mangelnde Konzeptionsvoraussetzungen) für die Ausübung von Zahlungsdienstleistungen sowie andererseits mit der im Vergleich zu Kreditinstituten erhöhten Insolvenzgefahr begründet. So befürchten die Befragten, dass spektakuläre und öffentlichkeitswirksame Insolvenzen von unerfahrenen Newcomern rufschädigend auf die gesamte Zahlungsverkehrsbranche wirken könnten. Um dies zu verhindern, sollten für Zahlungsinstitute nach Ansicht der befragten österreichischen Marktteilnehmer zumindest adäquate Mindesteigenmittelerfordernisse, die den Regelungen für Kreditinstitute entsprechen, sowie vergleichbare Aufsichtsbestimmungen vorgesehen werden.

## 4 Bewertung und Schlussfolgerungen

### 4.1 Bewertung der in Österreich erwarteten wettbewerbspolitischen Auswirkungen

Es kann angenommen werden, dass die Europäische Kommission ihr Ziel, die Zahlungsverkehrsmärkte durch die im Richtlinienentwurf vorgesehenen Bestimmungen zu öffnen und für neue Marktteilnehmer attraktiv zu machen, erreichen dürfte. Entgegen der mehrheitlichen Sichtweise der befragten österreichischen Marktteilnehmer könnte dies – zumindest in einer ersten Phase – auch zu Preissenkungen führen, da anzunehmen ist, dass (ausländische) Zahlungsinstitute versuchen werden, sich zunächst vor allem mittels einer offensiven Preispolitik auf dem österreichischen Markt zu positionieren. Für die Endkunden werden – neben der Frage des Vertrauens in Zahlungsinstitute – vor allem allfällige Preissenkungen für Zahlungsdienstleistungen von Bedeutung sein.

Auch die Erwartung der befragten Marktteilnehmer hinsichtlich Einsparungspotenzialen aufgrund weniger strenger Aufsichtsbestimmungen kann nicht uneingeschränkt geteilt werden. So können die angesprochenen Ausgliederungen und Umstrukturierungen im Zahlungsverkehrsbereich von bestehenden Kreditinstituten zu keinen diesbezüglichen Vorteilen führen, da Zahlungsinstitute in der Regel auch als Finanzinstitute (Financial Institutions) im Sinne der Richtlinie 2000/12/EG vom 20. März 2000 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute sein werden. Dies wiederum hat zur Folge, dass ausgegliederte Zahlungsinstitute als Finanzinstitute in die auf konsolidierter Basis erfolgende (strenge) Beaufsichtigung des Mutterunternehmens einzubeziehen sind und sich somit keine oder nur geringe Einsparungspotenziale ergeben.

#### **4.2 Bewertung der in Österreich erwarteten risikopolitischen Auswirkungen**

Die allgemein geäußerte Befürchtung eines in Ermangelung von Mindestkapitalvorschriften erhöhten Insolvenzrisikos – samt den damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Finanzmarktstabilität – sowie eine damit einhergehende Beeinträchtigung des öffentlichen Vertrauens in die Sicherheit und Stabilität des gesamtwirtschaftlichen Zahlungsverkehrssystems scheint in Anbetracht der vorgesehenen Regelungen durchaus realistisch. So ist etwa anzumerken, dass der Richtlinienentwurf keinerlei Diversifikationsbestimmungen für das Kreditportfolio von Zahlungsinstituten enthält, wodurch eine Konzentration von Krediten bei bestimm-

ten Kunden nicht ausgeschlossen werden kann. Zwar sollen Zahlungsinstitute zur Kreditvergabe keine Kundengelder verwenden dürfen, allerdings könnten sich allfällige Zahlungsschwierigkeiten z.B. auf die Erfüllung von Garantien oder Wechselgeschäfte auswirken, was einer Verlagerung des Kreditrisikos gleichkäme. Zudem könnten Zahlungsinstitute aufgrund der ihnen offen stehenden Tätigkeitsbereiche „geschäftsfremden“, also mit Zahlungsdienstleistungen nicht unmittelbar in Zusammenhang stehenden, operationellen Risiken ausgesetzt sein,<sup>34</sup> für deren Eingrenzung der vorliegende Richtlinienentwurf keinerlei Vorkehrungen enthält. Auch weitere wesentliche Fragen – wie etwa die Ausgestaltung des Settlementprozesses von Zahlungsinstituten oder deren allfälliger Zugang zu Zentralbankgeld – werden im Richtlinienentwurf überhaupt nicht behandelt.

In Anbetracht des für Zahlungsinstitute in Aussicht genommenen Tätigkeitsbereichs bestehen somit in der Tat Regelungsdefizite. Dementsprechend sollte für Zahlungsinstitute, die den Genuss des Europäischen Passes erlangen wollen, vor allem eine adäquate Abfederung der mit den Tätigkeiten einhergehenden Risiken (insbesondere Kredit- und Insolvenzrisiken) ausreichend sichergestellt werden. Dies könnte entweder – unter Beibehaltung der vorgesehenen Ordnungsnormen – durch Einschränkung des Tätigkeitsbereichs auf die Erbringung von reinen Zahlungsdienstleistungen (Finanztransferdienstleistungen oder Acquiring Services) oder – unter Beibehaltung des vorgesehenen Tätigkeitsbereichs – durch eine den Regelungen für Kreditinstitute entsprechende Verschärfung der

<sup>34</sup> Siehe dazu Schlögel et al. (2005, S. 376).

Konzessions- und Aufsichtsbestimmungen erfolgen.

#### 4.3 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Erhebung hat gezeigt, dass bei den befragten österreichischen Marktteilnehmern eine überwiegend kritische Haltung gegenüber dem aktuellen Richtlinienentwurf besteht. Auffällig ist, dass gerade die wesentlichen Erwartungen der Europäischen Kommission, wie insbesondere die Sicherung eines *Level-Playing-Field* nicht oder nur bedingt geteilt werden. Vielmehr werden Wettbewerbsverzerrungen, eine Erhöhung der Risiken sowie langfristig eine Beeinträchtigung des Vertrauens der Endverbraucher in die Stabilität des Zahlungsverkehrsmarktes befürchtet. Eine wesentliche Erkenntnis besteht in der einhelligen Forderung nach einer Gleichbehandlung von Zahlungsinstituten und Kreditinstituten in den Bereichen Mindesteigenmittelerfordernisse und Aufsicht. Zudem macht die Erhebung deutlich, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keiner der Befragten eine Umwandlung in ein Zahlungsinstitut in Betracht zieht.

Die angesprochenen Erhebungsergebnisse sollen als Beitrag zur Meinungsbildung und Diskussion im Rahmen des weiteren europäischen Gesetzgebungsprozesses verstanden werden. Der finale Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission, der voraussichtlich in allen wesentlichen inhaltlichen Bereichen dem im vorliegenden Beitrag diskutierten 5. Entwurf entsprechen wird, sollte Ende Oktober 2005 veröffentlicht werden. Daran anschließend werden während der britischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005 auf Ratsarbeitsgruppenebene weitere Konsultationen der Mitgliedstaaten stattfinden, wobei Österreich die gegenständlichen Erhebungsergebnisse berücksichtigen kann. Ein Abschluss der Verhandlungen könnte während der österreichischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 erfolgen. Mit einer nationalen Umsetzung der Richtlinie „Neuer einheitlicher Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt“ ist frühestens Ende 2008 bzw. Anfang 2009 zu rechnen.

#### Literaturverzeichnis

- Dieckmann, R. 2005.** Post-FSAP Agenda: Chance zur Vollendung der europäischen Finanzmarktintegration. EU Monitor, Finanzmarkt Spezial. Deutsche Bank Research 24. 25. Mai.
- Europäische Kommission. 2003.** Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Ein neuer Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt (Konsultationspapier). COM(2003) 718 endgültig.
- Europäische Kommission 2005.** Grünbuch zur Finanzdienstleistungspolitik (2005–2010). COM(2005) 177.
- EZB – Europäische Zentralbank. 2004.** Auf dem Weg zu einem einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsräum. Dritter Fortschrittsbericht.  
<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/singleeuropaymentsarea200412de.pdf>
- Haber, G., V. Lieskonig, R. Neck, R. Palleschitz und D. Urbanek. 2004.** Betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Potenziale einheitlicher Zahlungsverkehrssysteme in Europa aus österreichischer Sicht 2004. Forschungsbericht Version 2.19/29. April 2004. Klagenfurt.

**Schlögel, A., U. Eisenhuber und B. Schimka. 2005.** Payment Institutions – die neuen Zahlungsdienstleister im Binnenmarkt. In: BankArchiv 06/2005. Wien. 374–377.

**Tumpel-Gugerell, G. 2005.** Zahlungsverkehr im EU-Umfeld: Vereinheitlichung bis 2010. In: Bank und Markt – Zeitschrift für Retailbanking 5/2005. Frankfurt am Main. 18–19.

**Wirtschaftskammer Österreich. 2005.** Neuer Rechtsrahmen für Zahlungen im Binnenmarkt. In: Europa Briefing, Information der Bundessparte Bank und Versicherung der Wirtschaftskammer Österreich. Februar. 10–11.