

Ulrike Dennig

Noch Ineffizienzen im Auslands-Zahlungsverkehr!

Nach einer Verordnung der EU-Kommission vom Dezember letzten Jahres müssen im Euro-Raum die Gebühren ab dem 1. Juli 2002 für grenzüberschreitende Abhebungen am Geldautomat und für Bankkartenzahlungen sowie ab dem 1. Juli 2003 bei Überweisungen denen im Inland entsprechen. Hiermit will die Kommission den hohen Kosten im Auslandszahlungsverkehr entgegenwirken. Worauf sind die hohen Kosten zurückzuführen?

Die Euro-Bargeldeinführung, die zweite Phase der Euro-Umstellung, ist in den Ländern der Europäischen Währungsunion (EWU) nunmehr fast abgeschlossen. Und nachdem der grenzüberschreitende Großzahlungsverkehr in Euro bereits seit Anfang 1999 problemlos funktioniert, sollten dem Kleinzahlungsverkehr jetzt eigentlich auch keine Hemmnisse mehr im Wege stehen. Tatsächlich verhindern aber extrem hohe Kosten die Entstehung eines Binnenmarktes. Auch dauert die grenzüberschreitende Zahlungsabwicklung noch immer viel zu lange. So profitiert bisher nur der Großhandel von der EWU. Das steht aber im Gegensatz zu den Integrations- und Wachstumsvorstellungen der ursprünglichen Förderer des europäischen Binnenmarktes. Unklar blieb bisher auch, worauf die im Vergleich zum nationalen Zahlungsverkehr sehr hohen Kosten und sonstigen Ineffizienzen im Auslandszahlungsverkehr zurückzuführen sind. Fehlt es an Wettbewerb? Gibt es unüberwindliche technische Probleme? Oder hat die europäische Politik versagt? Diese Fragen bedürfen der Klärung.

Der Europäischen Kommission kann man Desinteresse oder Versagen bezüglich des Zahlungsverkehrs kaum vorwerfen. Schon seit Mitte der achtziger Jahre hat sie das Thema aufgegriffen. 1987 wurde ein Papier dazu veröffentlicht¹. Die erste offizielle Empfehlung erging im Dezember 1988², bezog sich zunächst allerdings nur auf Innovationen wie POS-Systeme (Einkaufskarten), Bargeldautomaten und „home-banking“. In den folgenden Jahren war die Kommission wiederholt mit Problemen der europäischen Zahlungsabwicklung befaßt. 1990 gab sie eine weitere offizielle Empfehlung zur Beschränkung der Überweisungslaufzeit sowie zu einer Kostenreduzierung auf Inlandniveau heraus³. Im gleichen Jahr legte sie noch ein Diskussionspapier vor. Mit einem Gutachten, dem

sogenannten „green paper“, wies sie 1991 erneut auf zahlreiche Unzulänglichkeiten im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr der EU hin⁴. 1992 veröffentlichte sie ein Arbeitsprogramm. Sie mußte aber feststellen, daß alle ihre Bemühungen wenig bewirkten.

Seit Oktober 1994 wurde deshalb ein Richtlinienentwurf zum Zahlungsverkehr erarbeitet und im Januar 1997 mit Wirkung August 1999 verabschiedet (Richtlinie Nr. 97/5/EG)⁵. Mit dieser verpflichteten sich die Mitgliedsländer sicherzustellen, daß grenzüberschreitende Zahlungsabwicklungen nicht mehr als sechs Arbeitstage in Anspruch nehmen, Kostenbelastungen nur einmalig beim Absender anfallen und eine umfassende Information der Bankkunden im Vorwege stattfindet (vollständige Transparenz). Bis 2001 mußte die Kommission aber noch verschiedentlich auf Mängel hinweisen und Banken drängen, diese zu beseitigen. Untersuchungen zeigten dann, daß die durchschnittlichen Kosten pro EWU-Überweisung noch immer bei 24 Euro lagen (25% bei Beträgen unter 100 Euro) und sich seit 1993 praktisch nicht verändert hatten. Gebühren für Inlandsüberweisungen betragen in den EU-Ländern dagegen selten mehr als 0,10 bis 0,20 Euro⁶.

Erst im August 2001 legte die EU-Kommission daraufhin den Vorschlag einer Verordnung vor⁷, die Anfang Dezember 2001 verabschiedet wurde und seither gültig ist. Danach müssen im Euro-Raum die Ge-

¹ EG-Kommission: Europe can play an ace: the new payment cards; vgl. Diane Iannucci: Competition and Regulation: Threat or Opportunity?, in: Kreditwesen, H. 19, 1993, S. 887 f.

² Vgl. o.V.: EG-Empfehlung für Zahlungssysteme liegt jetzt vor, in: Börsenzeitung vom 16.12.1988.

³ EG-Empfehlung 90/109/EWG.

⁴ Vgl. Wendelin Hartmann: Einheitlicher grenzüberschreitender Zahlungsverkehr in Deutschland?, in: Wertpapiermitteilungen Nr. 1 vom 8.1.1994.

⁵ Vgl. EZB: Improving Retail Cross-Border Payment Services – The Eurosystem's View, vom 13. September 1999.

⁶ Vgl. EZB: Monatsbericht, Februar 2001, S. 59 f.

⁷ (KOM(2001) 439 endg.)

Dr. Ulrike Dennig, 63, war wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung „internationale Makroökonomie“ im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) in Hamburg.

bühren für grenzüberschreitende Abhebungen am Geldautomat und Bankkartenzahlungen ab dem 1. Juli 2002 und bei Überweisungen ab dem 1. Juli 2003 (jeweils bis 12 500 Euro) denen im Inland entsprechen. Ab dem 1.1.2006 gilt diese Regelung dann bis zu 50 000 Euro. Beachtenswert bleibt, daß den Banken noch einmal eine Anpassungszeit von sechs Monaten im Bargeldverkehr und achtzehn Monaten im Überweisungsverkehr eingeräumt wurden. Der Kleinhandel braucht also noch weiterhin viel Geduld.

Kosten im Interbankenverkehr

Dabei lassen sich hohe Überweisungskosten nicht mit hohen Kosten im Interbankenverkehr rechtfertigen. Diese wurden mit der zunehmenden Technologisierung im Zeitablauf kontinuierlich gesenkt. Die früher vorwiegend über individuelle Korrespondenzbanken in anderen Ländern stattfindende Abwicklung von Auslandsüberweisungen, die direkte Kosten und indirekte Kosten der Liquiditätshaltung vor Ort verursachten, wurden abgebaut. Einige Großbanken sind inzwischen über eigene Tochterbanken oder direkt in Zahlungssysteme anderer EU-Länder eingebunden. Ihnen darf der Zugang nicht mehr verweigert werden. Multinationale Banken sowie Organisationen der Sparkassen, Kreditgenossenschaften und Postbanken bauen an eigenen grenzüberschreitenden Zahlungssystemen.

Deutsche Großbanken konnten seit 1977 das äußerst schnelle und kostengünstige Netzwerk der SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) nutzen, einer seit 1973 bestehenden privaten Organisation europäischer und nordamerikanischer Banken. Allerdings handelt es sich hier weniger um ein Abwicklungs- als um ein Informationssystem⁸. Die Kosten pro Transaktion liegen schon bei 0,15 \$ pro Nachricht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es sich bei den Einzeltransaktionen im Interbankenverkehr um Millionenbeträge handelt, die Belastungen durch den Zahlungsverkehr also minimal sind.

Außerdem betrieb die ursprünglich von 18 europäischen Geschäftsbanken und der Europäischen Investitionsbank 1985 gegründete Euro Banking Association (EBA) seit 1986 ein grenzüberschreitendes

ECU-Clearing System, das sie bis Ende 1998 in Zusammenarbeit mit europäischen Zentralbanken und SWIFT zu einem Euro-Zahlungssystem (EURO1) für Großtransaktionen ausbaute. Ab November 2000 bot EBA ein zweites System (STEP1) speziell für den Massenzahlungsverkehr an. An STEP2, das sowohl für nationale wie internationale Massenzahlungen geeignet sein soll, wird schon gearbeitet. Im Großzahlungsverkehr (EURO1) werden bei 3000 Zahlungen je Tag 0,20 Euro pro Transaktion erhoben, bei 5000 und mehr 0,15 Euro⁹. Außerdem können hier Zahlungen kostenmindernd zusammengefaßt werden. Allerdings liegen die Vollkosten unter Berücksichtigung der Zugangskosten etwas höher. Zur Zeit nutzen 100 europäische Großbanken EURO1 und 150 Banken STEP1. Bisher sind hier allerdings nur die drei größten deutschen Banken vertreten. In jedem Fall ersetzen diese Systeme nicht den TARGET-Zugang oder den Zugang zu anderen nationalen Zahlungsabwicklungssystemen¹⁰. Doch bieten sie konkurrenzfähige Ergänzungen und Alternativen.

Das TARGET-System¹¹ wurde von der Europäischen Zentralbank (EZB) als Großzahlungssystem zwischen Zentralbanken und als Grundlage der geldpolitischen Steuerung der Bankenliquidität der EWU entwickelt. Mitglieder dieses Systems sind praktisch alle Konteninhaber bei Zentralbanken oder internationalen Zahlungssystemen wie dem EBA-System. Es ist offen für Banken jeder Größenordnung und verbindet nationale Großzahlungssysteme, ohne diese zu ersetzen. Maßnahmen der Geldpolitik müssen zwingend über TARGET abgewickelt werden, ansonsten ist die Benutzung freiwillig. Die Vernetzung begann 1994 und erreichte 1998 die Testphase. Pünktlich zum 1.1.1999 nahm TARGET seine Tätigkeit auf. Transaktionen nehmen nur wenige Minuten in Anspruch bei Durchschnittskosten (bei 3000 Transaktionen pro Tag) von unter 0,90 Euro.

TARGET schreibt keine Mindestgröße für Transaktionen vor und ist damit offen für Massenzahlungen, wird aber im Kundenverkehr bisher auch nur für Großzahlungen genutzt. Es hat sich zum bisher größten Zahlungsverkehrssystem Europas entwickelt mit rund 270 000 Transaktionen je Tag (Dezember 2001), davon 50 000 grenzüberschreitend. Das Tagesvolumen erreichte im Dezember durchschnittlich 920 Mrd. Euro, davon 350 Mrd. im Auslandsverkehr (38%)¹². Der Großzahlungsverkehr wurde in der EWU in den letzten zehn Jahren somit deutlich verbessert, ohne daß sich aber bisher Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Massenzahlungsverkehr erkennen lassen.

Proteste von Bankenorganisationen

Der Bankensektor hat sich gleichwohl gegen die von der Europäischen Kommission verordnete Kostensenkung im Zahlungsverkehr lautstark gewehrt.

⁸ Vgl. Charles N. Read: How SWIFT will work, in: Euromoney, Juni 1973, S. 24 ff.; Hubert Leiterman: Drei Jahre SWIFT – Lautlose Revolution im Auslands-Zahlungsverkehr, in: Die Bank, Heft 9, 1980, S. 418 ff.

⁹ Angaben Press Release EBA vom 22. September 1998.

¹⁰ Vgl. Internet-Informationen von EBA: <http://www.abe.org/>

¹¹ TARGET = Transeuropean Automated Realtime Gross Settlement Express Transfer System.

¹² Vgl. EZB: Cross-border payments in TARGET – A users' survey, November 1999; EZB: TARGET Annual Report, Mai 2001; EZB: BLUE BOOK, Payment and Securities Settlement Systems in the European Union, Juni 2001.

Vertreter nationaler und internationaler Bankenorganisationen protestierten entschieden gegen die als unverhältnismäßig angesehen Eingriffe in die freie marktwirtschaftliche Preisgestaltung. Verschiedene Banken opponieren gegen ein „Preisdiktat“, das Banken zwänge, Dienstleistungen unter den Einstandskosten anzubieten. Statt dessen boten die Bankenverbände mit Unterstützung der deutschen Regierung an, die Kosten im Massenzahlungsverkehr auf freiwilliger Basis bis 2005 weiter zu senken und dann möglicherweise sogar ganz abzuschaffen. Gleichzeitig wurden die Ergebnisse verschiedener von der Kommission in Auftrag gegebener Untersuchungen in Frage gestellt. Ansonsten wurde einerseits betont, daß zumindest in Deutschland die Kosten für Auslandszahlungen in den letzten Jahren schon deutlich gesenkt worden wären; andererseits wurden auch mehrere Ursachen genannt, welche die Höhe der gegenwärtig von Banken erhobenen Kosten rechtfertigen sollen¹³:

- Vergleichsweise geringe Stückzahlen und Volumina der grenzüberschreitenden Zahlungen, die in der EWU noch nicht einmal 1% des Inlandzahlungsverkehrs erreichen, würden bisher hohe Kosten verursachen und technische Umstellungen nicht rechtfertigen. Entsprechend könnten keine Kosteneinsparungen durch Skaleneffekte und einen entsprechenden Ausbau der Technik erzielt werden;
- Einer vollautomatischen Bearbeitung grenzüberschreitender Überweisungen stünden ferner technische, organisatorische und rechtliche Unterschiede der Abwicklungssysteme der EWU-Länder im Wege. Häufig sei außerdem die Reziprozität der Zahlungsaufträge zwischen Banken nicht gegeben, was eine gegenseitige Kostenabrechnung erschwere. Zur Umständlichkeit der Bearbeitung in Form von Handarbeit trügen darüber hinaus belastende Meldevorschriften im internationalen Zahlungsverkehr bei. Grenzüberschreitende Lastschriften gäbe es bisher aufgrund schwieriger Rechtsvergleiche nicht. Einer einheitlichen Organisation stünden auch unterschiedliche Zahlungsgewohnheiten in den verschiedenen Ländern entgegen.
- Schließlich wird den Politikern bzw. der EZB vorgeworfen, nicht oder nicht frühzeitig genug für einheitliche europäische oder internationale Normen im Zahlungsverkehr gesorgt zu haben. So müßten Banken bei kurzfristigen Normänderungen befürchten,

mit überhöhten Investitionen belastet zu werden. Mehrmalige Änderungen von Kontennummern und europäischen Bankleitzahlen bewirken nicht nur kostspielige Programm- und Formularänderungen, sondern auch solche der Briefköpfe und des gesamten Formularwesens.

Stichhaltigkeit der Argumente

Beim ersten Argument dürften sich die Wirkungszusammenhänge seit Durchsetzung des Binnenmarkts umgekehrt haben, indem heute eher hohe Kosten im Zahlungsverkehr den grenzüberschreitenden Kleinhandel verhindern und der Überweisungsverkehr deshalb sehr viel schwächer ist als er bei niedrigeren Kosten sein könnte. Einige andere wiederholt genannte Gründe sind inzwischen beseitigt oder in ihrer Wirkung reduziert worden. Die Notwendigkeit der Festlegung allgemeingültiger Normsetzung und Standards im Zahlungsverkehr wurde von der EZB früh erkannt, auch entsprechende Arbeitsgruppen eingesetzt, eine Einigung aber dem Privatsektor überlassen. Von ISO (International Standardisation Organisation), wurden inzwischen IBAN-Standards (International Bank Account Numbers) und BIC-Standards (Bank Identifier Code) erarbeitet, d.h. Standards für die Kontonummer- und Bankleitzahlenanordnung¹⁴, und auch entsprechend normierte neue Zahlungsverkehrsvordrucke entworfen. Zusammen mit der EZB wurde eine Zahlungsnachricht entwickelt, die eine durchgängige automatisierte Abwicklung im Euro-Raum erleichtert. Diese Nachricht wurde Ende 2000 vom SWIFT-System, von TARGET, von EURO1 sowie STEP1 übernommen¹⁵. Nur die Banken selbst waren nicht sehr bemüht, diese zügig zu übernehmen.

Statistische Meldevorschriften bei Auslandszahlungen dürften im Rahmen der zunehmenden Technologisierung eigentlich kein Problem mehr sein. Zudem wurde die Bemessungsgrundlage inzwischen angehoben. In Deutschland setzte die Berichtspflicht bis 1991 bei 2000 DM ein, danach bei 5000 DM. Mit der EU-Verordnung wird die Bemessungsgrundlage für Meldepflichten ab 2002 auf 12 500 Euro und ab 2006 auf 50 000 Euro angehoben. Kleinere Transaktionen bedürfen keiner Meldung mehr. Außerdem wurde das Verfahren durch harmonisierte Wirtschaftscodes vereinfacht und damit das Problem deutlich entschärft. Allgemeine organisatorische Probleme sind im internationalen Geschäft ständig zu bewältigen. Berücksichtigt man, daß sich die europäischen Länder und Bankenverbände bei der Einführung von Euro-Schecks und Euro-Cards innerhalb eines Jahres auf einheitliche Standards, Gebührenverrechnungen und Abwicklungen einigten, so ist nicht ohne weiteres einzusehen, warum dieser Prozeß bei Überweisungen in fünfzehn Jahren nicht bewältigt werden konnte.

¹³ Vgl. o.V.: Die Gebühren im Zahlungsverkehr sinken, in: FAZ vom 31.1.2001; o.V.: Bei den Bankgebühren spielt die Kommission falsch, in: FAZ vom 30.7.2001; o.V.: Banken protestieren gegen Preisdiktat, in: FAZ vom 17.8.2001:

¹⁴ Vgl. EZB: Developments in EU Payment Systems in 1995, März 1996, S. 22 f.; o.V.: Für marktgerechte Konditionen im Zahlungsverkehr, in: Börsen-Zeitung vom 24.8.2001.

¹⁵ Vgl. EZB: Monatsbericht, Februar 2001, S.62.

Zahlungsverkehrsstrukturen in EU-Ländern 1999

| | BIP | Bargeldanteil | | Bankniederlassungen | Zahlungsverkehr in % | | |
|----------------|--------------|---------------|----------|---------------------|----------------------|--------|---------------|
| | in Mrd. Euro | an M1 % | am BIP % | per 1000 Einw. | Scheck | Karten | Überweisungen |
| Deutschland | 1980 | 23,4 | 6,6 | 674 | 4,0 | 5,2 | 90,7 |
| Frankreich | 1344 | 13,9 | 3,4 | 411 | 44,0 | 23,9 | 32,2 |
| Italien | 1099 | 15,2 | 6,0 | 471 | 27,6 | 19,4 | 56,1 |
| Spanien | 563 | 21,0 | 9,7 | 989 | 10,7 | 24,3 | 65,0 |
| Niederlande | 374 | 13,2 | 4,6 | 255 | 1,0 | 28,6 | 70,4 |
| Belgien | 234 | 20,4 | 5,1 | 682 | 5,8 | 28,9 | 62,1 |
| Österreich | 197 | 32,1 | 6,7 | 565 | 2,0 | 10,5 | 87,2 |
| Finnland | 121 | 6,8 | 2,3 | 299 | 0,2 | 36,7 | 63,2 |
| Griechenland | 117 | 38,8 | 7,0 | 239 | - | - | - |
| Portugal | 106 | 12,4 | 5,3 | 502 | 33,9 | 46,9 | 18,1 |
| Irland | 88 | 22,9 | 4,5 | 294 | 45,1 | 20,4 | 34,5 |
| Luxemburg | 18 | 18,2 | 3,6 | 792 | 0,4 | 90,8 | 8,4 |
| Großbritannien | 1352 | 4,6 | 2,8 | 219 | 29,0 | 34,6 | 36,5 |
| Schweden | 227 | 10,3 | 4,4 | 404 | 0,3 | 24,0 | 75,2 |
| Dänemark | 163 | 9,9 | 3,0 | 447 | 7,9 | 49,4 | 41,7 |

Quelle: EZB: Blue Book - Payment und Securities Settlement Systems in the EU, Juni 2001, Annex 1.

Die Zahlungsgewohnheiten weisen in den europäischen Ländern in der Tat deutliche Unterschiede auf (siehe Übersicht). Sowohl die Rolle des Bargeldes wie die der einzelnen Zahlungsinstrumente ist unabhängig von der Wirtschaftskraft und der Zahl der Bankniederlassungen recht verschieden. So ist der Anteil des Bargeldes an der Geldmenge „M1“ (Bargeld und Sichteinlagen) sowie am Brutto sozialprodukt (BIP) insbesondere in Deutschland, Spanien, Österreich und Griechenland noch hoch, aber in Finnland, Großbritannien und Dänemark besonders niedrig. Möglicherweise deutet der niedrige Bargeldanteil auf eine hohe technische Effizienz der Zahlungsabwicklung hin. In Finnland und Dänemark geht dies zudem mit einer relativ geringen Bedeutung von Schecks als Zahlungsinstrument einher. Scheckländer, in denen der unbare Zahlungsverkehr vom Scheck dominiert wird, sind insbesondere Frankreich, Italien, Portugal, Irland und Großbritannien. In den meisten Ländern dominiert die Überweisung den Zahlungsverkehr. Daneben spielen Karten verschiedentlich auch eine zunehmende Bedeutung. Vor dem Hintergrund des hohen Anteils von Schecks am Zahlungsverkehr in Frankreich wird verständlich, daß gerade die französischen Banken großes Interesse daran hatten, die Schecks aus der jüngsten EU-Verordnung herauszunehmen.

Wahrscheinlich gibt es für die unterschiedlichen nationalen Zahlungsgewohnheiten eine Reihe verschiedenartiger Ursachen, und zwar sowohl ökonomischer, historisch-kultureller, institutioneller als auch technischer und rechtlicher Art. Die in Gang gesetzte Angleichung der Zahlungssysteme dürfte in der weiteren Zukunft aber zu Annäherungen führen. Bis dahin weisen nationale Zahlungssysteme noch unterschiedliche Belastungen und Effizienzgrade auf. Diese können aber nur einen kleinen Teil der tatsächlichen Kostendifferenzen begründen.

Netto- oder Bruttozahlungssysteme?

Entscheidender dürften Probleme gewesen sein, die sich aus der technischen Vielfalt der etwa 30 nationalen Groß- und Massenzahlungssysteme ergeben, die zunächst meist als Nettozahlungssysteme konzipiert waren. Die Europäische Kommission und die EZB nahmen bei der Planung von Verbesserungen von Anfang an Abstand von der Idee, alle Zahlungsverkehrssysteme Europas in ein einziges zentrales Mega-System zu transformieren. Die EG-Kommission hatte zunächst angeregt, in jedem Land ein neues Abwicklungszentrum für den Massenzahlungsverkehr, ein Automated Clearing House (ACH), zu errichten und dann zu vernetzen. Statt dessen wurde mit TARGET ein Konzept verwirklicht, das zu jedem vorhandenen nationalen Zahlungssystem eine individuelle Verknüpfung herstellt und dadurch alle Systeme miteinander vernetzt.

Man war von Anfang an auch bemüht, die mit der Vergrößerung und Umgestaltung des Zahlungsverkehrszuges zunehmenden Risiken zu begrenzen. 1990 hatte der Ausschuss für Interbank-Nettingssysteme bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) bereits Mindestbedingungen erarbeitet, die stabilitätskonforme Zahlungssysteme erfüllen müssen¹⁶. Echtzeit-Bruttozahlungssysteme wurden zudem als besonders sicher und deshalb für den internationalen Großzahlungsverkehr geeignet erkannt. Entsprechend wurde angeregt, daß jedes EWU-Land ein Real-Time Gross Settlement Payments System (RTGS) für den internationalen Zahlungsverkehr installiert.

Bruttosysteme führen Zahlungen sofort und endgültig durch, vorausgesetzt die vorhandene Liquidität

¹⁶ Vgl. BIZ: Bericht des Ausschusses für Interbank-Netting-Systeme der Zentralbanken der Länder der Zehnergruppe, Basel, November 1990 und weitere Berichte in den Jahren danach.

der den Auftrag gebenden Bank reicht dazu aus. Zwischen Zahlungsanweisung und Zahlungsabwicklung vergehen nur Minuten. Die direkte Wirksamkeit verhindert Zahlungsausfälle. Allerdings muß genügend Liquidität vorgehalten werden, oder es müssen Möglichkeiten der vorübergehenden Kreditaufnahme unter Bereitstellung von Sicherheiten bestehen. Dafür fallen in jedem Fall auch Kosten an. Bei Nettosystemen werden über bestimmte Zeiträume alle gegenseitigen Zahlungen ausgeführt und erst am Ende des vorgegebenen Zeitraums (meist am Tagesende) auf Nettobasis verrechnet. Dadurch können Kosten der Liquiditätshaltung deutlich gesenkt werden. Andererseits werden die Zahlungen auch erst nach dem Liquiditätsausgleich rechtlich wirksam, was im Fall von Systemschwierigkeiten oder zeitweisen Zusammenbrüchen große Unsicherheiten und Zusatzkosten schafft. Praktisch werden den Teilnehmern über Tage kostenlos Kredit gewährt. Eine einzige große zahlungsunfähige Bank kann das ganze System zusammenbrechen lassen¹⁷.

So entschloß man sich, TARGET als Netzwerk nationaler Bruttozahlungssysteme, sogenannte RTGS (Real-Time Gross Settlement Payments Systems), zu gestalten. Die Nettzahlungssysteme mußten bis Ende der neunziger Jahre verändert, erneuert, angepaßt werden. 1993 hatten erst sieben Länder nationale RTGS. Ende 1997 war die Umstellung dann weitgehend abgeschlossen¹⁸. Fast als einziges Land verfügte Deutschland mit dem EIL-ZV-System der Bundesbank schon seit 1988 über ein RTGS-System, so daß hier die Umstellungen nicht besonders umfangreich waren.

Grundlegende Veränderungen

Insgesamt gesehen zeigt sich, daß das europäische Zahlungsverkehrssystem in den letzten Jahren in Reaktion auf den Binnenmarkt und die Euro-Umstellung grundlegend verändert wurde. Einige organisatorische Voraussetzungen für eine effiziente, kostengünstige Gestaltung wurden erst in den letzten Monaten erfüllt. Davon auszugehen ist jedoch, daß der Umstellungsprozeß zumindest im Großzahlungsverkehr weitgehend abgeschlossen ist. Im Massenzahlungsverkehr scheinen noch Effizienzsteigerungen möglich,

auch wenn Unterschiede in den Zahlungsgewohnheiten und in den technischen und rechtlichen Gegebenheiten nur langfristig verringert werden können.

Jedoch ist der Widerstand, der seitens des Bankensektors einer beschleunigten Effizienzsteigerung im Massenzahlungsverkehr entgegengebracht wird, nicht allein aus den diskutierten Ursachen erklärbar. Schwer einzusehen ist etwa, warum Zahlungstransaktionen zu Einheitskosten abgerechnet werden. So ist es doch auch in anderen Branchen üblich, Gebühren am Geschäftsvolumen auszurichten. Schon das allein könnte das volkswirtschaftlich bedenkliche Auslandszahlungsproblem deutlich abschwächen. Der Wunsch, Intransparenzrenten abzuschöpfen oder Liquidität möglichst lange in der eigenen Bank oder im eigenen System zu nutzen, kann auch eine Rolle spielen. Entsprechend wären weder politische noch unüberwindliche technische, sondern eher dem Bankensektor immanente wettbewerbliche Probleme von Bedeutung.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß Netzwerke, seien es nun Strom-, Telefon-, Straßen- oder Zahlungsnetzwerke eigenständigen ökonomischen Gesetzen folgen. Sie weisen in der Regel nicht Eigenschaften von Märkten auf, sondern eher von natürlichen Monopolen. So liegt etwa eine Besonderheit von Netzwerken darin, daß ihr Nutzen mit der Zahl der Teilnehmer zunimmt. Aus diesem Grunde sind große Zahlungssysteme kleineren allein wegen der erreichbaren Kontrahentenzahl überlegen und genießen oft schon deshalb Wettbewerbsvorteile. Hinzu kommt, daß die anfallenden Kosten häufig mit der Teilnehmerzahl sinken. Dabei hängt die Leistungsfähigkeit meist von der Verwendung weit verbreiteter Standards und Normen ab. Deren Wahl wird in der Regel durch die Mehrzahl der Anbieter und weniger durch die Qualität bestimmt. Hohe Vorlaufinvestitionen lohnen sich wegen der externen Effekte meist weniger für den Investor als für den Rest der Nutznießer. Entsprechend neigen Netzwerke zur Suboptimalität¹⁹. Dabei kann nicht erwartet werden, daß der Markt dieser entgegenwirkt. Hohe Qualität wird eher durch Kooperation der Teilnehmer oder durch Staatseingriffe erreicht.

Die Wissenschaft beginnt allerdings erst, sich mit den institutionellen Voraussetzungen optimaler Netzwerke zu befassen. Vieles deutet darauf hin, daß eine Kombination von Regulierung, Hilfe bei der Suche nach hohen Standards und leistungsfähiger Technik, Förderung eines gewissen Wettbewerbs und Sicherstellung eines offenen Zugangs bei Transparenz, ähnlich der Strategie der Europäischen Kommission, tatsächlich zu einer Verbesserung von Zahlungsnetzwerken beitragen kann.

¹⁷ Zu den Risiken vgl. Claudio Borlo, Daniela Russo, Paul Van den Bergh: Payment Systems Arrangements and related Policy Issues: A Cross-Country Comparison, Tilburg 1992.

¹⁸ Vgl. William R. Emmons, Kent A. Koch: Recent Developments in Wholesale Payments Systems, in: Federal Reserve Bank of St. Louis Review, November/Dezember 1997, S. 23 ff.

¹⁹ Vgl. James J. McAndrews: Network Issues and Payment Systems, in: Federal Reserve Bank of Philadelphia – Business Review, November/Dezember 1997, S. 15 ff.; Andreas Will: Finanzdienstleistungen auf Netzmärkten, in: Österreichisches Bankarchiv, H. 6, 1999, S. 427 ff.