

(Erschienen als Gastkommentar in der FAZ vom 12.12.06, S. 14.)

Ordnungspolitischer Sündenfall in Brüssel

SEPA lautet das Zauberwort der europäischen Regulatoren für den Zahlungsverkehr. Kein Strategiepapier, keine Konferenz oder Pressenotiz entzieht sich der magischen Wirkung dieser vier Buchstaben. Ab dem Neujahrstag 2011 soll der einheitliche Euro-Zahlungsverkehrsraum (Single Euro Payments Area) wenigstens im Euroland etabliert sein. Spätestens dann sollen die nationalen Zahlungssysteme für Überweisungen, Lastschriften und Kartenzahlungen zugunsten europäischer Systeme verschwunden sein. Euroland wird "Inland" für die Zahlungsverkehrsnutzer. Zwischen einer Zahlung innerhalb von Deutschland und einer Zahlung von oder in ein anderes Land der Europäischen Union darf es keinen Unterschied mehr geben. Einheitliche Regeln, Produkte und Strukturen, ein einheitlicher Rechtsrahmen ("New Legal Framework") und am liebsten auch einheitliche (niedrigere) Kosten und Preise, so die Vision der Eurokraten. Wenn die Banken und andere Zahlungssystemanbieter nicht freiwillig und rechtzeitig spüren, droht die EU Kommission, ihre Vorstellungen „per ordre de mufti“ durchzusetzen.

Die Vorgeschichte der SEPA-Forderung zeigt, daß diese Vorwarnung keine leere Drohung ist. Nachdem das Euro-Bargeld in 2001 - weitgehend ohne direkte (Zu-) Stimme des Volkes - eingeführt wurde, folgte bald danach die EU-Preisverordnung (2560/2001): erzwungene Preisgleichheit zwischen inländischen und grenzüberschreitenden Überweisungen und Kartenzahlungen. Dieser Markteingriff hatte die Banken damals ziemlich kalt erwischt. Zur Abwehr weiterer Fremdregulierungen beschloß die europäische Bankengemeinschaft durch Selbstregulierung das Heft wieder in die Hand zu nehmen. Mit der in 2002 erfolgten Gründung des European Payments Council (EPC) sollte SEPA nicht den Brüsseler Regulatoren allein überlassen werden. In zahllosen Papieren, Sitzungen und Vorträgen bastelten die EU Kommission, das EPC, aber auch die Europäische Zentralbank an dem SEPA-Gebilde. Nachdem die Konturen mittlerweile weitgehend festgeklopft waren, bemerkte die Kommission erst in 2006, daß die eigentlichen SEPA-Nutznieser - sprich Verbraucher und Händler - bislang kaum involviert waren. Ein typischer Fall der Regulierung über die Köpfe hinweg?

Die Verbraucher ahnen von ihrem Glück noch nichts. Nur ca. 3 bis 4% aller Konsumenten-Zahlungen sind trotz Reisefreudigkeit in Deutschland grenzüberschreitend. Der Zahlungsverkehr zwischen Verbrauchern und Händlern in einem europäischen Binnenmarkt ist halt lokal und regional, daran wird auch SEPA kaum etwas ändern. Die heutigen bargeldlosen Zahlungsinstrumente, wie z.B. Debit - und Kreditkarten, sind außerdem bereits europaweit einfach, bequem und ohne Zusatzkosten einsetzbar.

Die Händler-Seite im Kartengeschäft ist dagegen problematisch. Hier finden wir oft noch abgeschottete nationale Märkte, die den grenzüberschreitenden Wettbewerb einschränken. Außerdem klagen die Händler über die Preisabsprachen zwischen

den Händlerbanken und den kartenherausgebenden Banken (Interbanken-Entgelt oder auch "Interchange" genannt), wodurch eine Untergrenze für die Händler-Entgelte entsteht. Ein dankbares Betätigungsfeld für die Kommission als Wettbewerbshüter.

Aber die Kommission schießt weit darüber hinaus. Das zentrale Anliegen von SEPA ist die Kosteneffizienz. Die Logik ist bestechend. Europa steht im globalen Wettbewerb. Kleinstaaterei im Zahlungsverkehr verhindert mangels Masse effiziente Strukturen. Nur europaweite Zahlungssysteme können Kosten senken, Dynamik erhöhen und somit zum großen Ziel Europas als Weltmarktführer (Stichwort "Lissabon Agenda") beitragen. Die Produkte sollen dann zu "angemessenen" Kosten angeboten werden.

SEPA bedeutet also erst mal Konsolidierung der Systeme, Anbieter und Prozessoren und damit weniger Wettbewerb. Statt z.B. einer Vielzahl nationaler Debitkartensysteme (wie in Deutschland das ec cash-Verfahren) werden ab 2011 vermutlich nur noch 2 oder 3 internationale Systeme übrig bleiben. Für die europäische Automobilindustrie würde kein EU-Kommissar ernsthaft auf die Idee kommen, die Anzahl der Automobilhersteller auf zwei oder drei zu reduzieren, obwohl diese - bedingt durch die Skaleneffekte - zugunsten des Verbrauchers sicherlich preisgünstiger anbieten können. Offensichtlich sollen für Zahlungsprodukte nicht die Regeln der Marktwirtschaft gelten. Zahlungsverkehr als quasi öffentliches Gut? Die Existenz von sogenannten Netzwerkeffekten rechtfertigt aber keineswegs diese Betrachtungsweise, wie wir auch in anderen Netzen (Telefon, Elektrizität, usw.) gelernt haben. Außerdem handelt es sich bei Zahlungsverkehrsprodukten oft um heterogene Wettbewerbsprodukte, wie z.B. eine Zahlungskarte.

Die Forderungen der Regulatoren nach "Kosteneffizienz" und "angemessenen Kosten" stehen im eklatanten Widerspruch zum Lippenbekenntnis einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Warum sollen sich Verbraucher keine "teureren" Produkte leisten dürfen? Warum spricht die Kommission nur von Kosten und nicht vom Nutzen der Anwender? Die Regulatoren drängen sogar darauf, daß bestimmte kostspielige Zahlungsinstrumente, wie Schecks und Bargeld, möglichst verdrängt werden sollen. Andere - wie die elektronische Rechnungsstellung - sollen dagegen gefördert werden. Warum überläßt man diese Entwicklung nicht den Marktkräften? Es ist nicht nur grotesk, sondern auch ein ordnungspolitischer Sündenfall, wenn ein Regulator vorgibt, wohin der Markt sich produktmäßig entwickeln soll. Marktkräfte werden durch Kosten und Nutzen des Nachfragers gesteuert. So sehen wir in dem vielgelobten amerikanischen Beispiel eines einheitlichen Dollar-Zahlungsverkehrsraumes, daß Wettbewerb im Zahlungsverkehr keineswegs zu einheitlichen bzw. kosteneffizienten Produkten geführt hat.

Es gibt aber noch einen weiteren Grund, warum die Vision der Kosteneffizienz durch europaweite Ausdehnung der Skaleneffekte sich als ein Schuß in den Ofen entpuppen kann. Jeder BWL-Student weiß bereits im 1. Semester, daß die Höhe der Skaleneffekte davon abhängig ist, wo man sich auf der konvexen Kurve der Durchschnittskosten befindet. Je weiter man sich auf dieser Kurve nach unten bewegt, desto geringer wird die Senkung der Durchschnittskosten. Bei vielen

Massenzahlungsinstrumenten wird die erzwungene Europäisierung nur noch geringe Skaleneffekte hervorrufen. Geringe Kosteneffekte bei weniger Wettbewerb wären die ordnungspolitisch zweifelhafte Bilanz dieses Gigantonomie-Denkens.

Dr. Hugo Godschalk
PaySys Consultancy GmbH
Frankfurt am Main