



REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlament

IV-67 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Bundesrates



Beratungen des EU-Ausschusses des Bundesrates

(Auszugsweise Darstellung)

Mittwoch, 11. September 2013

Beratungen des EU-Ausschusses des Bundesrates

(Auszugsweise Darstellung)

Mittwoch, 11. September 2013

Tagesordnung

1. COM(2013) 550 final
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge
(122881/EU XXIV.GP)
2. COM(2013) 547 final
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2013/36/EU und 2009/110/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG
(122688/EU XXIV.GP)
3. COM(2013) 520 final
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates
(121508/EU XXIV.GP)
4. COM(2013) 534 final
Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft
(123306/EU XXIV.GP)

Am Beginn der Sitzung berichtete **Ausschussvorsitzender Edgar Mayer** kurz über die eingelangten Stellungnahmen bzw. EU-Dokumente:

Von Seiten der Bundesländer sind seit der letzten Sitzung eingelangt:

- Einheitliche Länderstellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung betreffend Maßnahmen zum Schutz vor Pflanzenschädlingen (COM(2013) 267)
- Stellungnahme des Vorarlberger Landtags zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel“ (COM(2013) 216)
- Gemeinsame Länderstellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (COM(2013) 449)
- Stellungnahme des Wiener Landtages zum Vorschlag für eine Verordnung zur Anpassung von Rechtsakten, in denen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (COM(2013) 451)
- Einheitliche Länderstellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen (COM(2013) 236)

Folgende Vorschläge der Kommission für Gesetzgebungsakte sind in letzter Zeit unter anderem eingegangen:

- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Geldmarktfonds
- Vorschlag für eine Verordnung über europäische langfristige Investmentfonds
- Vorschlag für eine Richtlinie über Pauschal- und Bausteinreisen (zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates)

Seitens der Ministerien standen den BundesrätInnen folgende ExpertInnen zur Verfügung:

Mag. Dominik Freudenthaler (BMF)
Mag. Alfred Lejsek (BMF)
Mag. Sigrid Part (BMF)
Sektionschef Mag. Christian Pilnacek (BMJ)

Bankenabwicklung

Die Mitglieder des EU-Ausschusses des Bundesrats zeigten sich grundsätzlich zufrieden mit den auf der Tagesordnung stehenden Vorschlägen der Kommission zur Bankenabwicklung sowie zu Verbesserungen für KonsumentInnen beim bargeldlosen Zahlungsverkehr.

Vor allem unterstrichen die Bundesrätinnen und Bundesräte die Notwendigkeit, durch eine geordnete Bankenabwicklung den Teufelskreis zwischen Banken und Staat zu durchbrechen (**Bundesrat Stefan Schennach – S/W**) und das Grundprinzip durchzusetzen, dass Gläubiger und Aktionäre für Verluste aufkommen und nicht mehr die SteuerzahlerInnen (**Ausschussvorsitzender Edgar Mayer - V/V**). Die **Bundesräte Stefan Schennach (S/W) und Marco Schreuder (G/W)** hoben zudem die Unerlässlichkeit einer parlamentarischen Kontrolle der Entscheidungen der EU-Kommission in diesem Bereich hervor.

Nachdem sich im März 2013 alle 17 Mitgliedstaaten der Euro-Zone über die Etablierung einer zentralen Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM) bei der Europäischen Zentralbank (EZB) verständigt hatten und nun auch eine Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament zustande gekommen ist, legte die EU-Kommission im Juli dieses Jahres nun den Vorschlag für die zweite zentrale Säule der geplanten Bankenunion vor: Die Abwicklung von ins Trudeln geratenen Banken soll in Zukunft nach einem einheitlichen Mechanismus (Single Resolution Mechanism SRM) ablaufen. Der gegenständliche Verordnungsentwurf sieht sowohl eine bei der Kommission angesiedelte Einrichtung zur Bankenabwicklung (Single Resolution Board) als auch einen europäischen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund) vor.

Wie die **Vertreterin des Finanzministeriums** betonte, strebt man den Abschluss der Verhandlungen darüber für Ende nächsten Jahres an, sodass die gegenständliche Verordnung mit 1. Jänner 2015 in Kraft treten kann. Nachdem die EZB voraussichtlich im Oktober 2014 aktiv die zentrale Bankenaufsicht in Gang setzt, würde das eine zeitnahe Umsetzung dieser beiden wesentlichen Elemente der Bankenunion bedeuten.

Intention des Gesetzesvorhabens ist es, die von der zentralen Bankenaufsicht observierten, maroden Banken effizient abzuwickeln bzw. zu restrukturieren, ohne dabei auf staatliche Budgetmittel zurückgreifen zu müssen. Das Geld der SteuerzahlerInnen soll damit nicht mehr, oder nur mehr in äußersten Ausnahmefällen, zur Stabilisierung und/oder Rettung von Pleitebanken herangezogen werden können. "Too big to fail" soll es demzufolge nicht mehr geben.

Dass die Haftung für Gläubiger und Aktionäre erst 2018 in Kraft treten soll, wurde von **Bundesrat Marco Schreuder (G/W)** kritisch kommentiert. **Bundesrat Stefan Schennach (S/W)** hingegen zeigte insofern Verständnis dafür, da die geplante Bankenabgabe den Fonds zunächst speichern muss und erst ab 2018 ein erster nennwerter Betrag vorhanden sein werde. Für die restliche Übergangszeit springe dann ohnehin der ESM ein. Die Einlagensicherung ist von der Vorlage nicht betroffen, erfuhr **Bundesrat Franz Perhab (V/St)** von der **Vertreterin des Finanzministeriums**. Sie betonte darüber hinaus, dass die EU-Kommission über ihre Entscheidungen sowohl dem Europäischen Parlament, etwa durch Jahresberichte, regelmäßige Aussprachen und andere Kontrollrechte, als auch den nationalen Parlamenten Rechenschaft ablegen müsse.

Die vorgesehene Abwicklung folgt dabei einem vorgegebenen Ablauf. Zunächst muss die EZB in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde feststellen, dass sich eine Bank in massiven Schwierigkeiten befindet und abgewickelt werden sollte. Ein noch zu gründender Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board), bestehend aus VertreterInnen der EZB,

der Europäischen Kommission und der für diese Bank auch zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde, prüft, ob die Voraussetzungen für eine Abwicklung vorliegen und richtet eine Empfehlung an die EU-Kommission. Dieses Gremium hat umfassende Befugnisse im Hinblick auf die Analysen und die Festlegung des Abwicklungskonzeptes, wobei die nationalen Behörden eng einbezogen werden. Auf Grundlage dieses Konzeptes beschließt dann die Kommission darüber und legt fest, wie die Abwicklungsinstrumente und der Abwicklungsfonds konkret eingesetzt werden. Unter Aufsicht des Abwicklungsausschusses führt dann die jeweilige nationale Aufsichtsbehörde die Abwicklung der Bank durch.

Der Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund) dient der Finanzierung der Abwicklung. Dieser soll in den kommenden 10 Jahren sukzessive von den Banken nach Risikogesichtspunkten gespeist werden. In Summe soll der Fonds über Mittel in der Höhe von 1% der gesicherten Einlagen verfügen, das entspricht rund 60 bis 70 Mrd. €. Dabei handelt es sich nicht um Steuern, sondern mehr oder weniger um einen Sonderfonds, der ein Haftungs- und Versicherungsprinzip zwischen den Kreditinstituten installiert, um das Risiko für die Allgemeinheit möglichst zu minimieren. Die bisher im europäischen Gefüge vorgesehenen nationalen Abwicklungsfonds der Mitgliedstaaten sollen dadurch auch vereinheitlicht und zentralisiert werden.

Geht es nach den Vorstellungen der Kommission, werden alle Banken und bestimmte Wertpapierfirmen derjenigen Mitgliedstaaten dem neuen Mechanismus unterliegen, die der zentralen Bankenaufsicht entweder direkt oder im Rahmen einer engen Kooperation angehören.

Zahlungsverkehr

Die Ausschussmitglieder befassten sich zudem mit zwei Vorschlägen, die einerseits auf eine Preisregulierung bei Transaktionen mit Kreditkarten sowie auf mehr Sicherheit in Zusammenhang mit Zahlungsdiensten abzielen. Beide Materien sind Teil eines größeren Pakets im Interesse des Konsumentenschutzes, zu dem auch die Idee eines Basiskontos gehört. Wie die Bundesrätinnen und Bundesräte erfuhren, wurden jedoch die Verhandlungen darüber in den Ratsarbeitsgruppen noch nicht aufgenommen.

In einem Geschäft mit Karte zu bezahlen, ist praktisch, im Preis enthalten sind aber Interbankenentgelte. Diese werden nämlich als Teil der Gebühr von Zahlungsdienstleistern bei den Händlern eingehoben ("Merchant Service Charges") und sind damit in den Kosten, die den Händlern durch die Entgegennahme von Kartenzahlungen entstehen, enthalten. Sie werden über höhere Einzelhandelspreise letztendlich von den KonsumentInnen getragen.

Die Höhe der Interbankenentgelte ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich und stellt laut EU-Kommission ein großes Hindernis zwischen den nationalen Zahlungsverkehrsmärkten dar. Eine EU-einheitliche **Regulierung der Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge** gibt es derzeit nicht.

Der nun vorliegende Vorschlag der EU-Kommission sieht unter anderem vor, EU-weit eine einheitliche Begrenzung von Interbankenentgelten bei kartengestützten Zahlungsvorgängen im stationären Handel sowie bei Telefon und Internettransaktionen festzulegen. Bei Zahlungen mit Debitkarten soll die Obergrenze mit 0,2 % des Transaktionswertes begrenzt werden, bei Kreditkarten 0,3%, zusätzliche Gebühren will man untersagen. Weiters werden einheitliche Anforderungen für Zahlungskartentransaktionen festgelegt. Die Kommission erwartet sich darüber hinaus eine Senkung der Gebühren, die Einzelhändler an ihre Banken entrichten, was nicht nur den HändlerInnen sondern auch den VerbraucherInnen durch niedrigere Einzelhandelspreise zugutekommt.

Unter die Verordnung fallen keine Transaktionen mit Firmenkarten, Barabhebungen von Geldautomaten und Transaktionen mit Karten von Drei-Parteien-Systemen, bei denen die Kartenausgabe und Acquirierung durch ein und denselben Zahlungsdienstleister erfolgt. Das betrifft z. B. American Express oder Diners.

Die EU will damit für Zahlungsdienstleister gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten und neuen, innovativen Dienstleistern den Markteintritt ermöglichen. Das ist auch das Argument der EU-Kommission, hier, ähnlich wie bei den Roaminggebühren, preisregulierend einzugreifen, wie der **Experte des Finanzministeriums** gegenüber **Bundesrat Friedrich Reisinger (V/St)** betonte. **Bundesrat Stefan Schennach (S/W)** pflichtete dem bei und meinte, es gehe um die Durchsetzung des Binnenmarkts und die Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs. Entgegen der Kritik von **Bundesrätin Cornelia Michalke (F/V)**, dass es für nationale Transaktionen eine Übergangszeit von 2 Jahren geben soll, während die Bestimmungen für grenzüberschreitende Transaktionen sehr bald nach Inkrafttreten gelten sollen, ging er davon aus, dass aus Gründen des Wettbewerbs auch innerstaatlich von den Firmen rasch die Preise gesenkt werden. Auch **Bundesrat Marco Schreuder (G/W)** beklagte den derzeit mangelnden Wettbewerb in diesem Bereich.

Gleichzeitig beabsichtigt die EU-Kommission, Internet-Zahlungen für Einzelhändler und VerbraucherInnen billiger und sicherer zu machen und so den digitalen Binnenmarkt zu

fördern. Der Vorschlag für eine geänderte Zahlungsdienste-Richtlinie bringt daher für den Zahlungsverkehrsmarkt der EU eine Reihe wesentlicher Neuerungen mit sich.

So soll die Nutzung kostengünstiger Internet-Zahlungsdienste erleichtert und deren Sicherheit erhöht werden, indem die neuen, so genannten Zahlungsauslösedienste in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen werden. Dabei handelt es sich um Dienste, die zwischen dem Händler und der Bank des Käufers angesiedelt sind und kostengünstige und effiziente elektronische Zahlungen ohne Kreditkarte ermöglichen. Diese Dienstleister werden nun den gleichen hohen Transparenz- und Informationspflichten unterliegen wie alle anderen Zahlungsinstitute. Die Informationspflicht besteht gegenüber den KonsumentInnen. Damit trägt man auch datenschutzrechtlichen Standards Rechnung. Gleichzeitig werden die Banken und alle anderen Zahlungsdienstleister die Sicherheit von Online-Transaktionen erhöhen und zu diesem Zweck bei Zahlungen für eine sichere Authentifizierung ihrer Kunden sorgen müssen.

Des Weiteren ist ein besserer Schutz von KonsumentInnen vor Betrug, Missbrauch und sonstigen Problemen vorgesehen, bei nicht autorisierten Kartenzahlungen sollen sich die Verluste der KonsumentInnen in Grenzen halten und nicht über 50 € hinausgehen (gegenüber derzeit 150 €). Die Ausnahmen für die so genannten "Begrenzten Netze" (die Abrechnung erfolgt durch den Telekom-Betreiber) wird laut Vorschlag enger gefasst, die Ausnahme für digitale Inhalte wird so definiert, dass sie künftig nur noch auf Nebendienstleistungen von Telekom-Betrieben, die einen Schwellenwert von 50 € pro Transaktion bzw. 200 € innerhalb eines Rechnungsmonats nicht überschreiten, Anwendung findet.

Derzeit werden beispielsweise Tankkarten nicht nur zur Bezahlung für Treibstoff verwendet, sondern auch für andere Produkte, was missbrauchsanfällig ist.

Europäische Staatsanwaltschaft

Die EU will Betrug und Korruption mit Geldern aus dem Gemeinschaftsbudget verstärkt den Kampf ansagen. Vor dem Hintergrund der Finanzkrise konkretisierte die EU-Kommission jetzt den schon mehr als zehn Jahre lang angedachten Plan zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA). Diese neue EU-Behörde soll mit größerem Nachdruck als nationale Stellen bei Straftaten gegen den Unionshaushalt tätig werden, heißt es im entsprechenden Verordnungsentwurf der Kommission, den der EU-Ausschuss des Bundesrats ebenfalls diskutierte.

Unisono meinten die BundesrätInnen dazu, Österreich habe als Nettozahlerland größtes Interesse an einem effizienten Vorgehen gegen Finanzbetrug mit EU-Mitteln. Österreich solle daher in der Ratsarbeitsgruppe zur Thematik auf eine möglichst rasche Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft drängen, appellierte **Ausschussobmann Edgar Mayer (V/V)**. Allein 2011 seien laut Kommission rund 700 Mio. € aus dem EU-Budget durch kriminelle Machenschaften verschwunden, gab **Grün-Bundesrat Marco Schreuder (G/W)** zu bedenken. Die Zuständigkeit der EStA soll gemäß Kommissionsplan auf Delikte gegen die finanziellen Interessen der EU beschränkt sein, etwa auf die Veruntreuung von EU-Fördermitteln. Bei einstimmigem Beschluss durch den Europäischen Rat könnte die EStA zudem auch gegen schwere grenzüberschreitende Kriminalität mobil machen. Die bestehende EU-Behörde zur justiziellen Zusammenarbeit Eurojust, sowie Europol und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) sind wegen ihrer eingeschränkten Zuständigkeit nicht in der Lage, den Schutz des EU-Budgets ausreichend zu gewährleisten, argumentiert die Kommission in ihrem Entwurf.

Für das Justizministerium sprach sich im Ausschuss auch **Sektionschef Christian Pilnacek** klar für die Etablierung einer Europäischen Staatsanwaltschaft aus. Immerhin biete der Vertrag von Lissabon nunmehr diese Option. Allerdings habe die Kommission momentan einen Zeitraum bis 2023 für die Umsetzung der grenzübergreifenden unabhängigen Strafverfolgungsbehörde ins Auge gefasst, da mehrjährige Verhandlungen im Rat zu erwarten seien, merkte er an. Zwar nehme die Ratsarbeitsgruppe zur EStA ihre Arbeit im Herbst 2013 auf, doch zeichne sich bereits ab, dass sich die Debatten wohl diffizil gestalten, wie Pilnacek sagte. Besonders größere Mitgliedsstaaten könnten die Befürchtung hegen, in der neuen Behörde mit einer kleinen Zentrale bei Eurojust in Den Haag nicht ausreichend repräsentiert zu sein. Da für die Verordnung zur EStA ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorgesehen ist, muss der Rat der EU einhellig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments den Entwurf annehmen. Kommt kein einstimmiger Beschluss aller 28 Mitgliedsländer zustande, wäre eine EStA auch von mindestens neun EU-Staaten mittels einer verstärkten Zusammenarbeit umsetzbar.

Als Kritikpunkte Österreichs beschrieb Pilnacek neben dem Fehlen einheitlicher europäischer Verfahrensbestimmungen, dass die Kommission im gegenwärtigen Vorschlag eine zu geringe Personalausstattung der EStA mit jeweils nur einem/r europäischen Staatsanwalt/wältin in jedem Mitgliedsstaat vorschreibt. Dadurch hätten auch zukünftig nationale Behörden den Großteil der Ermittlungsarbeit zu übernehmen, obwohl eigentlich die EU das Opfer der untersuchten Finanzdelikte sei. Ebenso müsse hinterfragt werden, weswegen keinem EU-Gericht die Kontrolle der EStA obliegt, so der Sektionschef. Geht es nach dem Vorhaben der EU-Kommission, sollten delegierte Europäische StaatsanwältInnen in den Mitgliedsstaaten die Ermittlungsmaßnahmen nach innerstaatlichem Recht leiten, und die Ermittlungsverfahren würden von nationalen Gerichten kontrolliert.

Problematisch wertete **Bundesrat Stefan Schennach (S/W)** im Zusammenhang mit den geringen Ressourcen der EStA die Sicherung einer EU-weit gleichwertigen Effizienz der Strafverfolgung von Delikten gegen das Gemeinschaftsbudget, unabhängig von der Qualität

des Justizsystems im jeweiligen Mitgliedsland. Eine organisatorische Verschmelzung der EStA mit OLAF wäre hier beispielsweise sinnvoll. Jedenfalls müsse es eine Untergrenze bei den Straftaten geben, sodass der Fokus auf schweren Kriminalfällen liege, betonte der SPÖ-Mandatar. **Pilnacek** erwiderte daraufhin, die Kommission sehe bei geringfügigen Fällen vereinfachte Verfahren durch Vergleich bzw. eine pauschale Geldstrafe vor. Teilweise sollten außerdem Planstellen von OLAF an die neue Strafbehörde übertragen werden. Insgesamt erhofft die EU beschleunigte Ermittlungen und eine höhere Strafverfolgungsquote durch die EStA, geht aus dem Kommissionspapier hervor.