

**Der Lastschriftverkehr in Deutschland, Rumänien
und der Europäischen Union**
- Ein Rechtsvergleich mit Schlussfolgerungen für die SEPA-Verordnung -

Sehr geehrte Prüfungskommission,

I.

In einem Beitrag zum Lastschriftverfahren vom Juni dieses Jahres¹ spricht Professor Walther Hadding darüber dass – ich zitiere – „das Recht der bargeldlosen Zahlung durch den Einzug von Lastschriften einen völligen Umbruch“ erlebe, den er als „rechtlichen Szenenwechsel“ benennt. Tatsächlich hat dieses Zahlungsverfahren in den letzten Jahren eine spektakuläre Entwicklung erfahren, welche im Wesentlichen nun, jedenfalls temporär zu einem Ende gekommen ist oder zu Ende gegangen zu sein scheint...

In dieser Zeit der großen Umgestaltungen des Lastschriftverfahrens habe ich mir vorgenommen diese Zahlungsart aus mehreren Perspektiven rechtlich zu analysieren und somit eine Arbeit zu verfassen, die nicht nur eine zivilrechtliche Einordnung der untersuchten Formen des Lastschriftverfahrens bietet, sondern auch eine Bewertung der erwähnten Umbrüche zum Gegenstand hat.

Die gewählten Perspektiven sind: erstens die deutsche, weil in Deutschland das Lastschriftverfahren neben der Überweisung zu den meistgenutzten Zahlungsverfahren gehört und eine fast fünfzigjährige Geschichte vorzuweisen hat; zweitens die europäische, weil die Transformationen der letzten Jahre ihren Ursprung auf europäischer Ebene haben und drittens die rumänische Perspektive, die vor allem, dadurch dass in Rumänien das Lastschriftverfahren eine Innovation der letzten Jahre und zugleich noch eine Rarität darstellt, erstens die Möglichkeit einer gründlicheren kritischen Auseinandersetzung mit den Entwicklungen auf europäischer Ebene gibt; zweitens auch die Grundlage für ein besseres Verständnis des Lastschriftverfahrens allgemein bietet, losgelöst von den Verkrustungen die diese Zahlungsart während ihrer langen Geschichte in Deutschland zwangsläufig erfahren hat.

II.

Diese lange Geschichte des Lastschriftverfahrens in der Bundesrepublik beginnt, wenn man die frühen Entwicklungen der Vor- und Zwischenkriegszeit durch die Schriften von Otto Schoele bei Seite lässt, mit dem Inkrafttreten des Lastschriftabkommens im Jahre 1964, durch welchen die heute noch bestehenden Formen des Lastschriftverfahrens, nämlich das Einzugsermächtigungs- und das Abbuchungsauftragsverfahren, auf den Zahlungsmarkt etabliert wurden. Weil dieses Abkommen, ein multilateraler Vertrag zwischen den Spitzenverbänden der Kreditwirtschaft, bis vor kurzem die einzige wichtige rechtliche Grundlage für das Lastschriftverfahren in Deutschland war, ist die lange Geschichte dieses Zahlungsverfahrens hierzulande dadurch gekennzeichnet, dass eine staatliche Regulierung bis

¹ Hadding, Aktuelle rechtliche Entwicklungen zum Lastschriftverkehr, in: ZBB 2012, 149-165.

vor kurzem nicht erfolgt, dafür aber ein heftiger Streit über die zivilrechtliche Einordnung des Lastschriftverfahrens in der juristischen Literatur entbrannt ist, der für die Praxis von dem Bundesgerichtshof zugunsten der sog. Genehmigungstheorie entschieden wurde. Diese prägte in den letzten Jahrzehnten das Einzugsermächtigungsverfahren maßgeblich und gab ihm letztendlich seine bisherige Form.

Die erste Regulierung erfolgte erst im Jahre 2009 durch die Umsetzung der sog. Zahlungsdienstrichtlinie der Europäischen Union (damals noch Europäische Gemeinschaft) in deutsches Recht. Diese Norm bietet zwar nur einen rechtlichen Rahmen für die sog. Zahlungsdienste, erwähnt aber die Lastschrift ausdrücklich und beinhaltet somit einige allgemeine Regeln für diese Zahlungsart. Innerhalb dieser breit gefassten Regeln konnten die beiden deutschen Lastschriftverfahren aber auch weiterhin in ihrer ursprünglichen Form bestehen.

Die erwähnte Zahlungsdienstrichtlinie gehört zu dem groß angelegten Projekt der europäischen Akteure zur Schaffung eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraumes, der Single-Euro-Payments-Area, kurz SEPA, innerhalb dessen die Rolle des Europäischen Gesetzgebers auf den Erlass der erwähnten Zahlungsdienstrichtlinie beschränkt bleiben und die Kreditwirtschaft das Übrige, also die Entwicklung von europaweiten Zahlungsverfahren, tun sollte. Diese Rolle hat die Kreditwirtschaft durch die Gründung des sog. European Payments Council, einem Verein belgischen Rechts, und durch das Verfassen mittels dieses Gremiums der sog. SEPA Rulebooks, auch ausgefüllt, so dass Ende 2009 die SEPA-Lastschriftverfahren lanciert wurden und somit, vor allem in den Eurostaaten, zu den bisherigen nationalen Lastschriftverfahren in Konkurrenz getreten sind. Aus diesem Wettbewerb sind aber bis zum jetzigen Zeitpunkt die nationalen Verfahren als Sieger hervorgegangen, weil die SEPA-Verfahren sich nur einen geringen Marktanteil erkämpfen konnten.

Als Folge dieses mangelnden Erfolges der europäischen Verfahren, sah sich die Kommission in ihren schon seit längerer Zeit durch sie gehegten regulatorischen Bestrebungen bestätigt, so dass 2010 das Gesetzgebungsverfahren für die nun in Kraft getretene SEPA-Verordnung gestartet wurde. Durch diesen Rechtsakt sollen die nationalen Verfahren ab dem 1. Februar 2014 vom Markt verdrängt und den SEPA-Produkten der Erfolg gesichert werden.

Auf deutscher Ebene haben diese europäischen Entwicklungen, aber auch und nach meiner Ansicht vor allem die Mängel der Genehmigungstheorie die Kreditwirtschaft dazu bewogen neue Vertragsbedingungen zu entwickeln. Durch diese Regelwerke, welche ab dem 9. Juli dieses Jahres (2012) gelten, wurde die Genehmigungstheorie verabschiedet und ein solides Einzugsermächtigungsverfahren kreiert, dem leider angesichts der SEPA-Verordnung nicht eine lange Lebenszeit beschert zu sein scheint.

Die rumänische Entwicklung ähnelt, obwohl ihr vorgegangen, der europäischen, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass das Angebot von modernen, der Automatisierung zugänglichen Zahlungsverfahren, wie es das Lastschriftverfahren ist, in Rumänien von der Europäischen Union gefördert wurde. Hier erfolgte von Anfang an eine detaillierte

Regulierung dieses Zahlungsverfahrens von staatlicher Seite durch eine Verordnung der Rumänischen Nationalbank. Dadurch dass diese Norm aber nur auf Zahlungsvorgänge anwendbar ist, an welchen mindestens zwei Banken beteiligt sind, blieben die Haus- und Filiallastschriften der freien Regelung durch die Marktteilnehmer überlassen, wovon diese Gebrauch gemacht haben, so dass diese Art von Lastschriften eine größere Nutzung bisher gefunden hat.

III.

Aus der Analyse dieser Entwicklungen habe ich mehrere Schlussfolgerungen gezogen, die ich in den folgenden Minuten darstellen möchte:

Erstens bin ich der Ansicht, dass die deutsche Herangehensweise an das Lastschriftverfahren zeigt, dass die exklusiv private Regulierung dieses Zahlungsverfahrens für dessen Erfolg förderlich ist. Diese Regulierung muss aber selbstverständlich auch eine gewisse Qualität vorweisen können, zu welcher Klarheit und Einfachheit gehören, was das Lastschriftabkommen durchaus charakterisiert. Allerdings kann eine zu knappe Regelung mit Nachteilen verbunden sein. So hat der minimalistische Ansatz des Lastschriftabkommens die heftige juristische Auseinandersetzung um die rechtliche Einordnung des Lastschriftverfahrens größtenteils mitverursacht und somit die Entstehung der Genehmigungstheorie ermöglicht, die zwar aus theoretischer Perspektive eine intellektuelle Höchstleistung ist, für die Praxis aber teilweise eine Quelle von Rechtsunsicherheit bedeutete, die nie zu versiegen schien. Das eklatanteste Beispiel hierfür ist die Problematik rund um den von Insolvenzverwaltern praktizierten pauschalen Widerspruch gegen Kontobelastungen durch Einzugsermächtigungslastschriften, welche sogar zwei Zivilsenate des Bundesgerichtshofes zeitweise gespalten hat.

Deswegen meine ich zweitens, dass der Erlass der Zahlungsdienstrichtlinie ein zu begrüßender Schritt ist, weil damit durch einen kohärenten Rechtsrahmen für Zahlungsdienste die Möglichkeit solcher juristischer Auseinandersetzungen verkleinert wird und eine aus zivilrechtlicher Sicht dogmatische saubere Neugestaltung des Einzugsermächtigungsverfahrens herbeigeführt werden konnte. Die Zahlungsdienstrichtlinie hat aber auch ihre Ungereimtheiten, welche meiner Ansicht nach in ihrer deutschen Umsetzung korrigiert wurden, ohne dass diese an Richtlinienkonformität eingebüßt hätte. Deswegen habe ich auch bei der Auseinandersetzung mit der rumänischen Umsetzung der Zahlungsdienstrichtlinie durch die Notverordnung Nr. 113 von 2009 der rumänischen Regierung die deutsche Umsetzung zur Grundlage genommen.

Drittens meine ich, dass, abgesehen von dem regulatorischen Ansatz, das Erfolgsgeheimnis des Einzugsermächtigungsverfahrens, vor allem bei Verbraucher, in der von ihm vorgesehenen Widerspruchsmöglichkeit oder, nach der Terminologie der Zahlungsdienstrichtlinie, dem voraussetzungslosen Erstattungsrecht des Zahlers gegenüber seiner Bank, zu sehen ist. Die Regelung dieses Rechtes findet sich nun in § 675x BGB. Wie Professor Claus-Wilhelm Canaris zu Recht meint, sieht sich der Zahler beim Lastschriftverfahren einem Griff in seiner Tasche ausgesetzt, welcher ausbalanciert werden

muss². Durch sein Widerspruchsrecht wird somit beim Schuldner das Gefühl vermieden, dass er seinen Gläubigern ausgeliefert sei.

Und eben dieses essentielle Recht des Zahlers fehlt der rumänischen Form des Lastschriftverfahrens, was jedenfalls zum Teil seine bisherige Erfolgslosigkeit auf dem rumänischen Zahlungsmarkt erklärt. Als weitere Erklärung hierfür ist aber auch die vollständige, bis ins Detail gehende Regulierung durch Verordnung zu sehen, deren Unzulänglichkeit auch dadurch unter Beweis gestellt wird, dass die Haus- und Filiallastschriften eine größere Verbreitung gefunden haben. Man könnte also denn Schluss ziehen, dass die Zahlungsdienstnutzer die Möglichkeit der freien Gestaltung des Lastschriftverfahrens der komplizierten Regelung durch die Rumänischen Nationalbank vorgezogen haben.

Das SEPA-Basislastschriftverfahren übernimmt glücklicherweise das voraussetzungslose Erstattungsrecht von dem Einzugsermächtigungsverfahren und erweist sich somit an sich als eine gute Form des Lastschriftverfahrens. Durch die SEPA-Verordnung wird aber der Weg einer staatlichen Regulierung gegangen, welche zwar nicht so detailreich wie die rumänische Verordnung ist, die aber auch nicht bei Grundsätzen stehen bleibt und, anders als diese, einen breiteren Anwendungsbereich hat, so dass nicht einmal der Umweg über die Haus- und Filiallastschriften offen bleibt, sondern den Marktteilnehmer nur die SEPA-Option zur Verfügung steht.

Deswegen bin ich der Ansicht, dass die SEPA-Verordnung ein Irrweg ist. Ich bleibe dabei aber nicht stehen, sondern vertrete auch die Meinung, dass durch den Erlass der SEPA-Verordnung die Europäische Union ihre durch Art. 114 AEUV umschriebenen Kompetenzen überschreitet, so dass diese Verordnung jedenfalls zum Teil europarechtswidrig ist.

IV.

Die Europäische Union ist nämlich ihrem in Art. 26 AEUV festgeschriebenem Auftrag zur Verwirklichung eines Binnenmarktes durch die Schaffung eines harmonisierten Rechtsrahmens in Gestalt der Zahlungsdienststrichlinie gerecht geworden und die europäische Kreditwirtschaft hat ihre, sagen wir, moralischen „Pflichten“ gegenüber der europäischen Einigung durch die Schaffung der SEPA-Verfahren erfüllt.

Die Entscheidung über die einzelnen Produkte steht aber meiner Ansicht nach den Marktteilnehmer, Zahlungsdienstleister und -nutzer, zu, wobei eine Einschränkung dieser Entscheidungsfreiheit den Grundgedanken der europäischen Einigung zuwiderläuft und somit für diese nicht hilfreich sein kann, was letztendlich Sinn und Zweck des SEPA-Projektes bisher war und bleiben sollte.

Vielen Dank!

² Vgl. Canaris, Bankvertragsrecht, 3. Auflage, Berlin 1988, Rn. 565b.