



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 24. September 2020
(OR. en)

11050/20

EF 230
ECOFIN 848
CONSOM 151

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	24. September 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 592 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 592 final.

Anl.: COM(2020) 592 final

Brüssel, den 24.9.2020
COM(2020) 592 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AIS	Kontoinformationsdienste (Account Information Services)
AML/CFT	Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism)
API	Anwendungsprogrammierschnittstelle (Application Programming Interface)
ATM	Geldautomat (Automated Teller Machine)
CPACE	Gemeinsame Spezifikationen für kontaktlose kartengestützte Zahlungen (Common Payment Application Contactless Extensions)
CSM	Clearing- und Abwicklungsmechanismus (Clearing and Settlement Mechanism)
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EZB	Europäische Zentralbank
eID	Elektronische Identifizierung
ELTEG	Sachverständigengruppe für den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel (Euro Legal Tender Expert Group)
EMD2	Überarbeitete E-Geld-Richtlinie (Electronic Money Directive 2)
EPC	Europäischer Zahlungsverkehrsausschuss (European Payments Council)
ERPB	Ausschuss für Massenzahlungen in Euro (European Retail Payments Board)
IBAN	Internationale Kontonummer (International Bank Account Number)
NFC	Nahfeldkommunikation (Near Field Communication)
PIS	Zahlungsauslösedienste (Payment Initiation Services)
POI	Interaktionspunkt (Point of Interaction)
POS	Verkaufsstelle (Point of Sale)
PSD2	Überarbeitete Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive 2)
PSP	Zahlungsdienstleister (Payment Service Provider)
SEPA	Europäischer Zahlungsverkehrsraum (Single Euro Payments Area)
SCT	SEPA-Überweisung (SEPA Credit Transfer)
SCT Inst.	SEPA-Sofortüberweisung (SEPA Instant Credit Transfer)
SDD	SEPA-Lastschrift (SEPA Direct Debit)
SCA	Starke Kundenauthentifizierung (Strong Customer Authentication)
SFD	Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen (Settlement Finality Directive)

TIPS	TARGET Instant Payment System
TPP	Drittanbieter (Third-Party Provider)
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr

I. Hintergrund und Herausforderungen

War der Zahlungsverkehr einst noch im Bereich des Backoffice angesiedelt, hat er mittlerweile an strategischer Bedeutung gewonnen. Der Zahlungsverkehr bildet das Lebenselixier der europäischen Wirtschaft. In ihrer Mitteilung vom Dezember 2018 unterstützte die Kommission *„ein vollintegriertes Sofortzahlungssystem in der EU, um die Risiken und Anfälligkeiten von Massenzahlungssystemen zu verringern und die Autonomie der bestehenden Zahlungsverkehrslösungen zu erhöhen“*.¹

Wie in der parallel zu dieser Mitteilung angenommenen Strategie für ein digitales Finanzwesen betont wird, bringen digitale Innovationen radikale Veränderungen bei der Bereitstellung von Finanzdienstleistungen mit sich. Der Bereich der Massenzahlungen steht an der Spitze dieser Entwicklung. Tempo und Ausmaß des technologischen Wandels in diesem Sektor erfordern spezifische und gezielte politische Maßnahmen, die über den horizontalen Rahmen der Strategie für ein digitales Finanzwesen hinausgehen.

In den letzten zehn Jahren konzentrierten sich die meisten Innovationen im Zahlungsverkehr auf die Verbesserung von Kundenschnittstellen (z. B. mobile Apps) oder Front-End-Lösungen; die verwendeten Zahlungsinstrumente (Karten, Überweisungen usw.) haben sich allerdings nicht grundlegend geändert.

In letzter Zeit haben sich jedoch mehrere bedeutende Trends herauskristallisiert. Der Bezahlvorgang ist weniger sichtbar geworden, hat sich zunehmend entmaterialisiert und umfasst weniger Vermittlungsleistungen. Große Technologieunternehmen („BigTechs“) sind in den Zahlungsverkehrssektor eingestiegen. Sie profitieren von erheblichen Netzwerkeffekten und können somit etablierte Anbieter herausfordern. Zudem werden sie mit dem Aufkommen von Kryptowerten (insbesondere auch sogenannten „Stablecoins“) möglicherweise bald disruptive Zahlungslösungen anbieten, die auf Verschlüsselung und Distributed-Ledger-Technologie (DLT) basieren. Trotz dieser Welle von Innovationen beruht ein Großteil der neuen digitalen Zahlungslösungen noch immer weitgehend auf herkömmlichen Karten oder Banküberweisungen, unabhängig davon, ob sie von etablierten Banken, Kreditkartenunternehmen, Finanztechnologieunternehmen (FinTechs) oder BigTechs angeboten werden.

Innovation und Digitalisierung werden die Funktionsweise des Zahlungsverkehrs weiter verändern. Zahlungsdienstleister werden sich zunehmend von alten Kanälen und traditionellen Zahlungsinstrumenten verabschieden und neue Wege entwickeln, mit denen

¹ Mitteilung der Kommission „Hin zu einer stärkeren internationalen Rolle des Euro“ vom Dezember 2018. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2018-796-communication_de.pdf.

Zahlungen ausgelöst werden können, etwa durch sogenannte „Wearables“ (Uhren, Brillen, Gürtel usw.) oder Körperteile; in manchen Fällen ist es dabei nicht einmal mehr nötig, ein Zahlungsmittel mitzuführen, wenn fortgeschrittene Authentifizierungstechnologien, etwa auf der Grundlage von Biometrie, genutzt werden. Im Zuge der Weiterentwicklung des Internet der Dinge werden Geräte wie Kühlschränke, Autos und Industriemaschinen immer häufiger mit dem Internet verbunden sein und zu Kanälen für wirtschaftliche Transaktionen werden.

Mit zunehmender Digitalisierung und sich wandelnden Verbraucherpräferenzen nimmt die Zahl der bargeldlosen Transaktionen derzeit rasch zu.² Die Covid-19-Pandemie hat die Umstellung auf digitale Zahlungen weiter beschleunigt und deutlich gezeigt, wie überaus wichtig ein sicherer, zugänglicher und bequemer (auch kontaktloser) Zahlungsverkehr für Ferntransaktionen oder Transaktionen mit persönlichem Kontakt ist. Dennoch wird ein Großteil der Massenzahlungen in der EU nach wie vor mit Bargeld abgewickelt.

Die Rollen des öffentlichen und des privaten Sektors werden im künftigen Zahlungsverkehr einander ergänzen. Immer mehr Zentralbanken auf der ganzen Welt prüfen die Möglichkeit, digitales Zentralbankgeld (Central Bank Digital Currency – CBDC) auszugeben; somit bestehen reale Aussichten auf weitere bedeutende Veränderungen auf dem Massenzahlungsmarkt.

Ein fragmentierter Markt in der EU

Insbesondere dank der Entwicklung des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (Single Euro Payments Area – SEPA) und der Harmonisierung der Rechtsvorschriften für Massenzahlungen konnten in den letzten Jahren erhebliche Verbesserungen erzielt werden. Allerdings bleibt der EU-Zahlungsverkehrsmarkt jedoch nach wie vor in erheblichem Maße entlang nationaler Grenzen fragmentiert, da die meisten inländischen Zahlungslösungen, die auf Karten oder Sofortzahlungen beruhen, grenzüberschreitend nicht funktionieren. Dies kommt einer Handvoll großer globaler Akteure zugute, die den gesamten Markt für grenzüberschreitende Zahlungen innerhalb der EU für sich in Anspruch nehmen.

Mit Ausnahme dieser großen globalen Akteure, zu denen weltweite Zahlungskartennetze und große Technologieanbieter zählen, gibt es praktisch keine digitale Zahlungslösung, die in ganz Europa für Zahlungen in Geschäften und im elektronischen Handel eingesetzt werden kann. In ihren Antworten auf die öffentliche Konsultation zu dieser Strategie gaben mehrere in inländischen Märkten tätige FinTechs an, dass sie diese Fragmentierung daran hindere, ihre Aktivitäten auf den Binnenmarkt auszuweiten.

Gleichzeitig waren unlängst jedoch einige ermutigende Entwicklungen zu beobachten. Beispielsweise startete eine Gruppe von 16 europäischen Banken am 2. Juli 2020 das Projekt der europäischen Zahlungsinitiative (European Payment Initiative – EPI)³ mit dem Ziel, bis 2022 eine gesamteuropäische Zahlungslösung anzubieten. Die Kommission und die Europäische Zentralbank (EZB) haben diese Initiative auf politischer Ebene von Beginn an

² Nach Angaben der EZB umfasste der bargeldlose Zahlungsverkehr im Jahr 2018 91 Milliarden Transaktionen im Euro-Währungsgebiet und 112 Milliarden Transaktionen in der EU, während es im Jahr 2017 noch 103 Milliarden Transaktionen waren.

³<https://group.bnpparibas/en/press-release/major-eurozone-banks-start-implementation-phase-unified-payment-scheme-solution-european-payment-initiative-epi>

unterstützt und ihren Start begrüßt.⁴ Zudem sind in letzter Zeit weitere vielversprechende marktorientierte Initiativen entstanden, deren Ziel es ist, gemeinsame Infrastrukturen zu konzipieren⁵, die Zusammenarbeit und Interoperabilität zwischen inländischen Zahlungslösungen⁶ zu verstärken und neue gemeinsame Zahlungslösungen zu entwickeln.

Parallel dazu zielen mehrere Initiativen unter Federführung des Ausschusses für Massenzahlungen in Euro (Euro Retail Payments Board⁷ – ERPB) und des Europäischen Zahlungsverkehrsausschusses (European Payments Council – EPC) darauf ab, gemeinsame europäische Regelungen und Vorschriften zu erlassen, durch die die Einführung und Interoperabilität von Sofortzahlungslösungen in Ladengeschäften und im elektronischen Handel letztlich erleichtert werden dürften.

Wozu eine Strategie?

All diese Initiativen zeugen von der Dynamik des europäischen Zahlungsverkehrsmarkts. Dennoch besteht die Gefahr, dass es zu Inkonsistenzen und einer weiteren Fragmentierung des Marktes kommt. Darüber hinaus bedarf es eines klaren „Governance“-Rahmens, um die EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr zu unterstützen. Die EU-Organe – allen voran die Kommission – können hierbei eine politische Katalysatorrolle übernehmen; für die Entwicklung der entsprechenden Zahlungslösungen müssen sie sich jedoch voll und ganz auf den Privatsektor verlassen. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, eine klare Vision zu entwickeln, um die erwartete Marschrichtung vorzugeben und künftige Maßnahmen in einen einheitlichen, kohärenten und übergreifenden politischen Rahmen zu stellen. Darin besteht das Ziel der derzeitigen Kommission.

II. Eine Vision für den europäischen Massenzahlungsverkehr

Die Vision der Kommission für den Massenzahlungsverkehr in der EU lautet wie folgt:

- *Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in Europa sollen von einem breiten und vielfältigen Angebot an hochwertigen Zahlungslösungen profitieren, die durch einen wettbewerbsfähigen und innovativen Zahlungsmarkt unterstützt werden und auf sicheren, effizienten und zugänglichen Infrastrukturen beruhen.*
- *Es sollen wettbewerbsfähige einheimische und gesamteuropäische Zahlungslösungen zur Verfügung stehen, die die wirtschaftliche und finanzielle Souveränität Europas fördern.*
- *Die EU soll einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs, einschließlich Finanztransfers, mit Rechtsräumen außerhalb der EU leisten und somit die internationale Rolle des Euro sowie die „offene strategische Autonomie“ der EU fördern.*

⁴ https://ec.europa.eu/info/news/200702-european-payments-initiative_en
und <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html>

⁵ Beispielsweise P27 in den nordischen Ländern.

⁶ Beispielsweise die European Mobile Payment Systems Association (EMPSA).

⁷ Der Ausschuss für Massenzahlungen in Euro (Euro Retail Payments Board – ERPB) ist ein hochrangiges Gremium unter dem Vorsitz der EZB, das die Angebots- und Nachfrageseite der europäischen Zahlungsverkehrsbranche zusammenbringt.

Das Ziel der Kommission ist die Schaffung eines in hohem Maße wettbewerbsfähigen Zahlungsverkehrsmarkts, der allen Mitgliedstaaten – ungeachtet ihrer Währung – zugutekommt und auf dem alle Marktteilnehmer zu fairen und gleichen Bedingungen miteinander in Wettbewerb treten können, um innovative und hochmoderne Zahlungslösungen anzubieten, wobei die internationalen Verpflichtungen der EU vollumfänglich eingehalten werden.

Da der Zahlungsverkehr an der Spitze der digitalen Innovation im Finanzsektor steht, wird die Umsetzung dieser Strategie dazu beitragen, die umfassendere Vision der Kommission für das digitale Finanzwesen sowie folgende Ziele zu verwirklichen: die Überwindung der Marktfragmentierung, die Förderung marktorientierter Innovationen im Finanzsektor und die Bewältigung neuer Herausforderungen und Risiken im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Finanzsektors bei gleichzeitiger Gewährleistung der Technologieneutralität. Die vorliegende Strategie wird daher zusammen mit der Strategie für ein digitales Finanzwesen und den beiden Legislativvorschlägen zu einem neuen EU-Rahmen zur Stärkung der digitalen operativen Resilienz und zu Kryptowerten vorgelegt. Darüber hinaus ergänzt sie die aktualisierte Strategie für den Massenzahlungsverkehr, welche die EZB/das Eurosystem im November 2019 vorgestellt hat.⁸

Die vorliegende Strategie konzentriert sich auf die folgenden **vier wesentlichen Säulen**, die eng miteinander verbunden sind:

- 1) zunehmend digitale Lösungen und Sofortzahlungslösungen mit europaweiter Reichweite;
- 2) innovative und wettbewerbsfähige Märkte für Massenzahlungen;
- 3) effiziente und interoperable Massenzahlungssysteme und andere unterstützende Infrastrukturen;
- 4) effizienter internationaler Zahlungsverkehr, einschließlich Finanztransfers.

III. Säulen für strategische Maßnahmen

A. Säule 1: Zunehmend digitale Lösungen und Sofortzahlungslösungen mit europaweiter Reichweite

Das Ziel der Kommission besteht darin, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in Europa zur Durchführung all ihrer Zahlungen Zugang zu hochwertigen Zahlungslösungen haben und sich auf diese verlassen können. Diese Lösungen sollten sicher und kosteneffizient sein und für grenzüberschreitende Transaktionen ähnliche Bedingungen wie für inländische Transaktionen ermöglichen. Angesichts des Wettbewerbs- und Innovationspotenzials von Sofortzahlungen, auf das die Kommission in ihrer Mitteilung vom Dezember 2018⁹ hingewiesen hat, ist sie der Auffassung, dass derartige Lösungen weitgehend auf Sofortzahlungssystemen beruhen sollten.

⁸ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>

⁹ Siehe Fußnote 1

1. Sofortzahlungen als „neue Normalität“

Bei Sofortzahlungen steht das Geld dem Zahlungsempfänger unmittelbar zur Verfügung. In Verbindung mit der Entwicklung mobiler Zahlungsdienste können Sofortzahlungen für Zahlungsdienstleister (Payment Service Providers – PSP) in der EU eine zusätzliche Möglichkeit darstellen, mit ihren Konkurrenten in der EU und weltweit in Wettbewerb zu treten. In der Mitteilung der Kommission vom Dezember 2018 heißt es hierzu: *„Eine EU-weite grenzüberschreitende „Instant Payment“-Lösung würde die bestehenden Kartensysteme ergänzen, das Risiko externer Verwerfungen verringern und die EU effizienter, aber auch autonomer machen.“*

Sofortzahlungen eignen sich für zahlreiche Anwendungen, die über herkömmliche Überweisungen hinausgehen, insbesondere für physische und Online-Käufe, für die derzeit überwiegend Zahlungskartensysteme verwendet werden.

Das Ziel der Kommission besteht in der vollständigen Einführung eines Sofortzahlungssystems in der EU bis Ende 2021. Hierfür sind jedoch erhebliche Fortschritte auf drei Ebenen erforderlich: Vorschriften, Lösungen für Endnutzer und Infrastrukturen. In allen drei Bereichen wurden bereits erhebliche Fortschritte erzielt, dennoch bestehen einige Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt.

Einheitliche Vorschriften

Einheitliche Vorschriften für die Ausführung von Zahlungsvorgängen, mit denen beispielsweise gegenseitige Rechte und Verpflichtungen von Zahlungsdienstleistern festgelegt werden, sind unerlässlich. Der Europäische Zahlungsverkehrsausschuss (EPC) hat 2017 ein System für Sofortzahlungen in Euro (das „SEPA Instant Credit Transfer Scheme“, im Folgenden „SCT Inst. Scheme“ oder „SCT-System“) entwickelt, ähnlich dem von ihm zuvor entwickelten System für SEPA-Lastschriften und -Überweisungen. Durch dieses System sind Geldbeträge in weniger als zehn Sekunden auf dem Konto des Zahlungsempfängers verfügbar.

Bedauerlicherweise waren im August 2020, nach fast drei Jahren seit seiner Einführung, nur 62,4 % aller Zahlungsdienstleister in der EU, die SEPA-Überweisungen anbieten, Mitglied des SCT Inst. Scheme.¹⁰ Im Hinblick auf Zahlungskonten schätzt der Europäische Zahlungsverkehrsausschuss, dass in insgesamt 12 EU-Mitgliedstaaten (allesamt Mitglieder des Euro-Währungsgebiets) mehr als die Hälfte der Zahlungskonten für SCT Inst. erreichbar sind.

Als Inhaber des SCT Inst. Scheme hat der Europäische Zahlungsverkehrsausschuss Anstrengungen unternommen, um die Teilnahme an dem System zu fördern. So erhöhte er beispielsweise am 1. Juli 2020 den Höchstbetrag pro SEPA-Sofortüberweisung von 15 000 auf 100 000 EUR. Da das System derzeit jedoch noch auf Freiwilligkeit beruht, war es bislang noch nicht möglich, eine rasche und umfassende Teilnahme sicherzustellen. Einige

¹⁰ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>. Für das Euro-Währungsgebiet liegt die Durchdringungsquote derzeit bei 65,9 %. Die Durchdringungsquote aller Teilnehmer am SCT-System beträgt 56,1 %.

Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets hinken deutlich hinterher. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass Maßnahmen erforderlich sein dürften, um den Beitritt zum SCT Inst. Scheme zu beschleunigen.

Gemäß der SEPA-Verordnung müssen die „Teilnehmer des Zahlverfahrens [...] eine Mehrheit der Zahlungsdienstleister aus einer Mehrheit der Mitgliedstaaten [repräsentieren] und [...] einer Mehrheit der Zahlungsdienstleister innerhalb der Union [entsprechen], wobei nur Zahlungsdienstleister berücksichtigt werden, die Überweisungen bzw. Lastschriften anbieten.“¹¹ In Zusammenarbeit mit der Belgischen Nationalbank (der für die Überwachung des SCT Inst. Scheme im Rahmen der SEPA-Verordnung zuständigen nationalen Behörde) prüft die Kommission derzeit, welche rechtlichen Auswirkungen es hätte, wenn diese Beitrittsanforderungen bis zum 21. November 2020 (d. h. bis zum Ende des befristeten Freistellungszeitraums) – wie erwartet – nicht vollständig erfüllt werden.

Wichtigste Maßnahme:

Im November 2020, d. h. nach Ablauf des in der SEPA-Verordnung festgelegten befristeten Freistellungszeitraums für die Erfüllung der Anforderungen bezüglich des Beitritts zum SEPA Instant Credit Transfer (SCT Inst.) Scheme, wird die Kommission prüfen, wie viele Zahlungsdienstleister und wie viele Konten SEPA-Sofortüberweisungen senden und empfangen können. Die Kommission wird prüfen, ob diese Zahlen zufriedenstellend sind, und auf dieser Grundlage entscheiden, ob Rechtsvorschriften angezeigt sind, um Zahlungsdienstleister bis Ende 2021 zum Beitritt zum SCT Inst. Scheme zu verpflichten. Im Falle seiner Annahme würden in diesem Vorschlag die Kriterien festgelegt, anhand derer bestimmt wird, für welche Zahlungsdienstleister die Teilnahme verpflichtend vorgeschrieben werden sollte.

Lösungen für Endnutzer

Auf der Ebene der Endnutzer erwartet die Kommission, dass Zahlungslösungen interoperabel und zugänglich sind, einen Mehrwert bieten und den Bedürfnissen eines breiten Spektrums von Nutzern, einschließlich Unternehmen unterschiedlicher Größe, gerecht werden, ohne dabei Kundenkategorien wie ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen auszuschließen.

Die Kommission unterstützt nachdrücklich die wichtige Arbeit des Ausschusses für Massenzahlungen in Euro (ERPB) im Hinblick auf die Interoperabilität von Sofortzahlungslösungen für Zahlungen in Ladengeschäften und im elektronischen Handel und ist daran beteiligt.¹² Darüber hinaus haben verschiedene abgeschlossene oder noch laufende Initiativen unter der Federführung des Europäischen Zahlungsverkehrsausschusses das Potenzial, einen Mehrwert für das SEPA-Sofortzahlungsverfahren (Instant Credit Transfer Scheme oder SCT Inst. Scheme) zu schaffen, die Nutzbarkeit von

¹¹ Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012.

¹² Mobil initiierte Endnutzerlösungen und Sofortzahlungslösungen am Ort der Interaktion.

Sofortzahlungslösungen zu verbessern und letztlich die Einführung des Sofortzahlungsverkehrs zu fördern.¹³

Bei diesen Vorhaben sollten ein inklusiver Ansatz verfolgt und alle Kategorien von Zahlungsdienstleistern einbezogen werden, darunter auch die Anbieter von Zahlungsauslösediensten (Payment Initiation Service – PIS) und Kontoinformationsdiensten (Account Information Service – AIS) sowie andere relevante Akteure, die möglicherweise keine Zahlungsdienstleister sind, wie z. B. Anbieter von Endnutzerschnittstellen und Nutzervertreter.

Die Kommission erwartet, dass die Marktteilnehmer allgemein an den vom Ausschuss für Massenzahlungen in Euro und vom Europäischen Zahlungsverkehrsausschuss entwickelten Systemen teilnehmen und sich an die entsprechenden Empfehlungen halten werden. Bislang haben die Zahlungsdienstleister einige der neu entwickelten Systeme noch nicht genutzt, z. B. das vom Europäischen Zahlungsverkehrsausschuss 2019 eingeführte und im Juni 2020 aktualisierte „SEPA-Proxy-Look-up“. Hiermit können Kunden über ihre Mobilgeräte Geld von ihrem Zahlungskonto auf das Konto einer anderen Person in der EU überweisen, ohne Zahlungsinformationen wie die internationale Kontonummer (IBAN) manuell austauschen zu müssen.¹⁴

Immer mehr Zahlungslösungen für Endnutzer bieten Zahlungen an Interaktionspunkten (Point of Interaction – POI)¹⁵, die sich beispielsweise auf QR¹⁶-Codes oder Technologien auf der Grundlage von Bluetooth (BLE) oder Nahfeldkommunikation (Near Field Communication – NFC) stützen. QR-Codes sind jedoch nicht auf EU-Ebene standardisiert, weshalb ihre Akzeptanz insbesondere bei grenzüberschreitenden Transaktionen beschränkt ist. Darüber hinaus wird der Zugang von Zahlungsdienstleistern zu Nahfeldkommunikationstechnologie in Mobiltelefonen durch einige Anbieter von Mobilfunkgeräten eingeschränkt. Dies macht es für Anbieter von Sofortzahlungslösungen schwierig, Händlern und Verbrauchern bequeme und erschwingliche Lösungen mit einheitlichen QR-Codes als Alternative zu Karten oder nahfeldkommunikationsfähige mobile Zahlungen anzubieten.¹⁷

Nach Ansicht der Kommission würde die Entwicklung eines einheitlichen, offenen und sicheren europäischen Standards für QR-Codes die Nutzung und Interoperabilität von Sofortzahlungen fördern. Daher begrüßt sie die laufenden Arbeiten der Arbeitsgruppe des Ausschusses für Massenzahlungen in Euro an einem Rahmen für Sofortzahlungen an Interaktionspunkten, die in Zusammenarbeit mit der Multi-Stakeholder-Gruppe des Europäischen Zahlungsverkehrsausschusses für mobil initiierte SEPA-Überweisungen

¹³ Hierzu zählen beispielsweise die Entwicklung der Systeme „SEPA Proxy look-up“ und „Request-to-Pay“ sowie Funktionalitäten wie „e-invoice presentment“ und „e-receipts“.

¹⁴ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-schemes/sepa-proxy-lookup-scheme>

¹⁵ Umfasst sowohl physische Verkaufsstellen als auch den elektronischen Handel.

¹⁶ Quick Response.

¹⁷ Mehr dazu unter Säule 3 Abschnitt 3.

durchgeführt werden, sowie die Arbeiten an einem einheitlichen Standard für sowohl vom Händler als auch vom Verbraucher vorgelegte QR-Codes.¹⁸

Wichtigste Maßnahme:

Die Kommission wird prüfen, ob relevante Interessenträger zur Nutzung aller oder eines Teils der zusätzlichen Funktionalitäten des SEPA-Sofortzahlungsverfahrens (SCT Inst. Scheme), die auch künftige Standards für QR-Codes umfassen könnten, verpflichtet werden sollten.

Interoperable Infrastrukturen

Europa verfügt bereits über grenzüberschreitende Infrastrukturen für das Clearing und die Abwicklung von Sofortzahlungen, doch eine vollständige Interoperabilität zwischen diesen Clearing- und Abwicklungsmechanismen (Clearing and Settlement Mechanism – CSM) ist noch nicht erreicht. Da dies ein offensichtliches Hindernis für die Einführung des Sofortzahlungsverkehrs in der EU darstellt, kündigte die EZB am 24. Juli 2020 Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme an.¹⁹ Es wird fest davon ausgegangen, dass die Clearing- und Abwicklungsmechanismen sowie die Zahlungsdienstleister für eine rechtzeitige Umsetzung dieser Maßnahmen vor Ende 2021 sorgen werden, da sie rechtlich dazu verpflichtet sind, EU-weit erreichbar zu sein, wenn sie Sofortzahlungen anbieten.

2. Stärkung des Vertrauens der Verbraucher in Sofortzahlungen

Die Tatsache, dass Geldbeträge quasi in Echtzeit auf dem Konto des Zahlungsempfängers verfügbar und Zahlungen nicht widerrufbar sind, könnte Auswirkungen für die Verbraucher haben, beispielsweise in Fällen von fehlerhaften Transaktionen, Betrug²⁰ usw. Sofortzahlungen können auch Herausforderungen im Hinblick auf Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung, Cyber-Angriffe sowie Betriebs- und Liquiditätsrisiken für Finanzinstitute mit sich bringen. Wenn diese Risiken nicht angemessen erkannt und behoben werden, können sie das Vertrauen von Verbrauchern und Händlern, die Sofortzahlungen nutzen, untergraben und möglicherweise verhindern, dass sie vollständig eingeführt und zur neuen Normalität werden. Die Kommission erinnert daran, dass Zahlungsdienstleister, die Sofortzahlungsdienste anbieten, sicherstellen müssen, dass sie über geeignete Echtzeit-Instrumente zur Verhinderung von Betrug und Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung verfügen, die mit den geltenden Rechtsvorschriften in vollem Einklang stehen.

Damit sie für die Verbraucher attraktiver werden, sollten Sofortzahlungsdienste Funktionen bieten, durch die sie anderen Zahlungsinstrumenten (z. B. Karten) gleichgestellt werden, die in bestimmten Fällen (z. B. bei Fehlern) sog. Chargebacks ermöglichen, d. h. die Rückbuchung von Kreditkartenzahlungen bei Kauftransaktionen an den Käufer.

¹⁸ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-sepa-payments/sepa-goes-mobile/ad-hoc-multi-stakeholder-group-mobile-initiated>

¹⁹ Mehr dazu unter Säule 3 Abschnitt 1.

²⁰ Etwa Betrug mit autorisierten Push-Zahlungen, der 2019 allein im Vereinigten Königreich zu Verlusten in Höhe von 456 Mio. GBP (504 Mio. EUR) geführt hat.

Wenn Sofortzahlungen die neue Normalität werden sollen, sollten die Gebühren für reguläre Überweisungen und Sofortüberweisungen nach Ansicht der Kommission gleich hoch sein. Andernfalls würden Sofortzahlungen neben regulären Überweisungen ein Nischenprodukt bleiben. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass Anbietern zusätzliche Kosten entstehen können, wenn bei Sofortzahlungen bestimmte Funktionen und Zusatzleistungen, wie z. B. Chargebacks, angeboten werden.

Wichtigste Maßnahmen:

Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive – PSD2²¹)²² wird die Kommission prüfen, inwieweit die bestehenden Verbraucherschutzmaßnahmen in der EU (z. B. das Recht auf Rückerstattung) Verbrauchern, die Sofortzahlungen vornehmen, das gleiche hohe Schutzniveau bieten können, das andere Zahlungsinstrumente bieten. Die Kommission wird die Auswirkungen der Gebühren bewerten, die von den Verbrauchern für Sofortzahlungen erhoben werden, und gegebenenfalls vorschreiben, dass sie nicht höher sein dürfen als die Gebühren, die für reguläre Überweisungen erhoben werden.

Die Kommission wird gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank und/oder der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) prüfen, ob spezifische Maßnahmen ergriffen werden sollten, um das Krisenmanagement von Zahlungssystemen wirksamer zu machen und um solide Maßnahmen zur Minderung des Liquiditätsrisikos für Finanzinstitute zu gewährleisten, das sich aus dem raschen, reibungsarmen Abfluss von Geldern durch Sofortzahlungen ergibt, insbesondere wenn diese Zahlungen außerhalb der normalen Geschäftszeiten erfolgen. Diese Maßnahmen würden über den Erwartungskatalog für die Aufsichtskompetenzen der Zentralbanken, die Mechanismen im Rahmen der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD)²³ und der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism Regulation – SRMR) oder die Vorschriften für Zahlungssysteme hinausgehen.

Darüber hinaus wird die Kommission prüfen, ob zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden sollten, um anderen spezifischen Risiken, wie Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängenden Vorfällen, zu begegnen.

3. In Europa entwickelte Zahlungslösungen, die grenzübergreifend funktionieren

Um für eine erfolgreiche Einführung gesamteuropäischer Zahlungslösungen zu sorgen, wird es womöglich nicht ausreichen, die in den Abschnitten 1 und 2 dieses Kapitels aufgeführten wichtigsten Maßnahmen zur Erleichterung von Sofortzahlungen umzusetzen. Möglicherweise bedarf es zusätzlicher Maßnahmen, damit sich europäische Akteure in einem von etablierten Wettbewerbern beherrschten Markt behaupten können.

²¹ Richtlinie (EU) 2015/2366.

²² Siehe Säule 2 Abschnitt 1.

²³ Richtlinie 2014/59/EU.

Neue Akteure, die gesamteuropäische Lösungen anbieten wollen, könnten vor einer Reihe erheblicher Herausforderungen im Zusammenhang mit folgenden Aspekten stehen:

- Akzeptanz durch Händler und Verbraucher;
- Anerkennung neuer Marken durch Kunden;
- Entwicklung eines wettbewerbsfähigen und innovativen Geschäftsmodells, das unterschiedlichen nationalen Zahlungstraditionen und -gewohnheiten gerecht wird;
- Finanzierung kostspieliger Infrastrukturen;
- Beschränkungen des Zugangs zu bestimmten technischen Infrastrukturen oder Funktionalitäten usw.

Darüber hinaus gilt es sicherzustellen, dass Governance- und Finanzierungsstrukturen in striktem Einklang mit den Wettbewerbsregeln stehen.

Die Kommission ist sich dieser Herausforderungen voll und ganz bewusst. Angesichts der strategischen Bedeutung des Zahlungsverkehrs wird sie weiterhin eine aktive politische Rolle spielen, um die Entwicklung wettbewerbsfähiger gesamteuropäischer Zahlungslösungen, die weitgehend auf Sofortzahlungen beruhen, zu fördern und um den genannten Herausforderungen in voller Übereinstimmung mit den EU-Wettbewerbsregeln zu begegnen.

Wichtigste Maßnahmen:

Bis Ende 2023 wird die Kommission

- **prüfen, ob es möglich ist, ein Gütezeichen samt eines sichtbaren Logos für infrage kommende gesamteuropäische Zahlungslösungen zu entwickeln;**
- **prüfen, wie die Einführung europäischer Spezifikationen für kontaktlose kartengestützte Zahlungen (Contactless Card-based Payments – CPACE)²⁴ erleichtert werden kann, z. B. durch Finanzierungsprogramme wie InvestEU, sofern die einschlägigen Förderfähigkeitskriterien erfüllt sind;**
- **die Modernisierung und Vereinfachung der Zahlungsannahmeeinrichtungen von Händlern in der EU unterstützen, beispielsweise indem Registriertassen aufgerüstet werden, damit sie elektronische Belege ausstellen können. Diese Unterstützung könnte durch Beratung und Sensibilisierung der Einzelhändler, insbesondere der KMU, über Möglichkeiten der Modernisierung und Digitalisierung²⁵ erfolgen, unter anderem durch den Einsatz von digitalen Innovationszentren²⁶. Des Weiteren werden Finanzierungs- und Schulungsmöglichkeiten geprüft.**

Die Kommission wird auch weiterhin bei Bedarf Leitlinien bereitstellen, um sicherzustellen, dass Sofortzahlungslösungen und ihre jeweiligen Geschäftsmodelle mit den EU-Wettbewerbsregeln übereinstimmen.

²⁴ CPACE wird derzeit entwickelt, da einige europäische Kartensysteme Schwierigkeiten haben, auf den von internationalen Kartensystemen entwickelten kontaktlosen Kernel zuzugreifen – siehe Säule 3 Abschnitt 3.

²⁵ Z. B. inspiriert durch Initiativen, die im Leitfaden für kleine Einzelhändler enthalten sind:

<https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1>

²⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-innovation-hubs>

4. Ausschöpfung des vollen Potenzials des Europäischen Zahlungsverkehrsraums (SEPA)

Der Europäische Zahlungsverkehrsraum (SEPA) wurde geschaffen, um alle grenzüberschreitenden elektronischen Zahlungen in Euro so einfach wie Inlandszahlungen zu machen, indem die Art und Weise, wie bargeldlose Euro-Zahlungen in Europa durchgeführt werden, harmonisiert wurde.

Sechs Jahre nach dem Enddatum für SEPA-Überweisungen (SEPA Credit Transfers – SCT) und SEPA-Lastschriften (SEPA Direct Debits – SDD) in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und vier Jahre nach dem Enddatum für Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets machen viele Bürger heute noch immer die Erfahrung, dass grenzüberschreitende SEPA-Lastschriften abgelehnt werden („IBAN-Diskriminierung“), was nicht akzeptabel ist. Das heißt, sie können keine IBAN aus einem anderen Land für eine Zahlung verwenden. Die Zahlungsempfänger sind noch immer oftmals nicht gewillt oder technisch nicht in der Lage, grenzüberschreitende SEPA-Lastschriften zu akzeptieren. Die Kommission ist bereits häufig auf Fälle aufmerksam gemacht worden, in denen Steuerbehörden und andere öffentliche Verwaltungen sich weigerten, Zahlungen an ein ausländisches Konto zu senden oder Zahlungen von einem ausländischen Konto zu empfangen. Diese Fälle von IBAN-Diskriminierung stellen einen Verstoß gegen die SEPA-Verordnung dar, wie durch die ständige Rechtsprechung bestätigt wurde.²⁷

Obwohl die jeweils zuständigen Behörden gesetzlich verpflichtet sind, die Einhaltung der SEPA-Verordnung durch die Zahlungsdienstleister zu überwachen und im Falle eines Verstoßes Maßnahmen zu ergreifen, gehen sie nicht immer angemessen und systematisch gegen derartige Verstöße gegen die SEPA-Vorschriften vor, wie die vielen bei den Kommissionsdienststellen eingegangenen Beschwerden belegen.

Wichtigste Maßnahme:

Die Kommission erinnert die zuständigen nationalen Behörden an ihre Durchsetzungsverpflichtungen gemäß der SEPA-Verordnung. Sie erwartet von ihnen, dass sie alle Verstöße gegen die Verordnung rasch untersuchen und beheben, indem sie illegalen Aktivitäten unverzüglich ein Ende setzen und angemessene Sanktionen verhängen. Sie wird Fälle der Nichteinhaltung genau beobachten und gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

5. Ausschöpfung des Potenzials der elektronischen Identifizierung (eID) für die Kundenauthentifizierung

Da sich Finanzdienstleistungen schrittweise vom herkömmlichen Geschäftsmodell mit persönlichem Kundenkontakt hin zu Dienstleistungen entwickeln, die in einer digitalen Umgebung erbracht werden, gewinnen Lösungen für digitale Identitäten, die verlässlich zur Kunden-Fernauthentifizierung eingesetzt werden können, zunehmend an Bedeutung. Durch die PSD2 wurden Innovationen in diesem Bereich angeregt, indem das Konzept der starken Kundenauthentifizierung (Strong Customer Authentication – SCA) eingeführt wurde, das

²⁷ Verein für Konsumenteninformation gegen Deutsche Bahn AG (C-28/18, EU:C:2019:673 (5. Sept. 2019).

strenge Sicherheitsanforderungen für den Zugang zu Zahlungskonten und die Initiierung digitaler Zahlungen umfasst. In einigen EU-Mitgliedstaaten wurden elektronische Identifizierungssysteme für die Kundenauthentifizierung auf der Grundlage nationaler elektronischer Identifizierungssysteme (eID-Systeme) entwickelt, die ein Höchstmaß an Sicherheit bieten.

Allerdings gibt es in der EU auf nationaler Ebene eine Vielzahl unterschiedlicher Authentifizierungslösungen mit begrenzter grenzüberschreitender Interoperabilität. Dies kann ein Hindernis für weitere Innovationen und die Entwicklung neuer Zahlungsdienste darstellen.

Mit der eIDAS-Verordnung²⁸ (Electronic Identification, Authentication and Trust Services) hat die EU im Jahr 2014 einen ersten grenzüberschreitenden Rahmen für vertrauenswürdige digitale Identitäten und Vertrauensdienste eingeführt. Ziel der Verordnung ist es, allen EU-Bürgern den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen in der gesamten EU mithilfe einer in ihrem Heimatland ausgestellten eID zu erleichtern. Die Erfahrungen mit der Anwendung der eIDAS zeigen jedoch eine Reihe struktureller Mängel, weshalb das System nicht uneingeschränkt in der Lage ist, ein umfassendes Rahmenwerk für digitale Identitäten (ID) wirksam zu unterstützen. In ihrer Mitteilung vom Februar 2020 mit dem Titel „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“ hat sich die Kommission verpflichtet, die eIDAS-Verordnung zu überarbeiten, um ihre Wirksamkeit zu verbessern, ihren Anwendungsbereich auf den privaten Sektor auszuweiten und vertrauenswürdige digitale Identitäten für alle Europäer zu fördern. Dadurch soll ein zukunftssicherer Regelungsrahmen geschaffen werden, um ein EU-weites, einfaches, vertrauenswürdiges und sicheres System zur Verwaltung von Identitäten im digitalen Raum zu fördern, das Identifikation, Authentifizierung und die Bereitstellung von Attributen, Anmeldedaten und Bescheinigungen umfasst und auch im Zahlungsverkehr eine Schlüsselrolle spielen wird.

Die Kommission ist entschlossen, das Potenzial zu nutzen, das mit der raschen Entwicklung von Lösungen für digitale Identitäten im Finanzsektor verbunden ist. Wie in der Strategie für ein digitales Finanzwesen dargelegt, wird die Kommission bis 2024 einen soliden Rechtsrahmen einführen, der den Einsatz interoperabler Lösungen für digitale Identitäten möglich macht, die neuen Kunden einen schnellen und einfachen Zugang zu Finanzdienstleistungen ermöglichen. Dadurch wird im Rahmen solcher Lösungen deren Einsatz im Zahlungsverkehr erleichtert, um die Interoperabilität, Effizienz, Benutzerfreundlichkeit (insbesondere über Grenzen hinweg) und Sicherheit zu verbessern, vor allem um Fälle von Betrug und andere Straftaten zu reduzieren.

Wichtigste Maßnahme:

Im Hinblick auf die Erleichterung der grenzübergreifenden und inländischen Interoperabilität wird die Kommission in enger Zusammenarbeit mit der EBA Möglichkeiten zur Förderung der Nutzung der elektronischen Identität (eID) und von Lösungen auf der Grundlage von Vertrauensdiensten prüfen und dabei auf einer

²⁸ Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG.

weiteren Verbesserung der eIDAS aufbauen, um die Erfüllung der Erfordernisse einer starken Kundenauthentifizierung gemäß der PSD2 für die Kontoanmeldung und die Auslösung von Zahlungsvorgängen zu unterstützen.

6. Verbesserung der Akzeptanz digitaler Zahlungen

Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig es ist, dass digitale Zahlungen von den Händlern weithin akzeptiert werden. Allerdings herrschen in der EU erhebliche Unterschiede, was die Akzeptanz digitaler Zahlungen anbelangt. Zahlreiche Akteure und Einrichtungen (Händler, öffentliche Verwaltungen, Krankenhäuser, öffentliche Verkehrsmittel) akzeptieren noch immer keine digitalen Zahlungen.

Die Verordnung über ein einheitliches digitales Zugangstor wird deutliche Verbesserungen mit sich bringen. Sie soll den Online-Zugang zu den Informationen, Verwaltungsverfahren und Hilfsdiensten erleichtern, die die Bürger und die Unternehmen in der EU brauchen, um eine Tätigkeit in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufzunehmen. Bis Ende 2023 werden Bürger und Unternehmen, die EU-Grenzen überschreiten, in allen EU-Mitgliedstaaten eine Reihe von Verfahren wie die Registrierung eines Autos oder die Beantragung von Rentenleistungen durchführen können, ohne dass hierfür physische Dokumente erforderlich sind.²⁹

Die Kommission erwartet von den Mitgliedstaaten insbesondere, dass sie

- die Gründe für die Zurückhaltung gegenüber dem digitalen Zahlungsverkehr erforschen und angehen und die Händler darin bestärken, digitale Zahlungen, insbesondere auch kontaktlose Zahlungen, zu akzeptieren;
- die Digitalisierung staatlicher Zahlungen über die unter die Verordnung (EU) 2018/1724 fallenden Zahlungen hinaus verstärken;
- öffentliche Verwaltungen, Krankenhäuser usw. mit Terminals für den digitalen Zahlungsverkehr ausstatten.

Wichtigste Maßnahme:

Im Jahr 2022 wird die Kommission eine Studie darüber durchführen, inwieweit digitale Zahlungen in der EU, unter anderem von KMU und öffentlichen Verwaltungen, akzeptiert werden, und im Falle einer geringen Akzeptanz die möglichen Gründe hierfür untersuchen. Gegebenenfalls wird sie legislative Maßnahmen vorschlagen.

7. Bewahrung der Verfügbarkeit von Zentralbankgeld

Zugänglichkeit und Akzeptanz von Bargeld

Bargeld ist ein Zahlungsmittel, das eine sofortige Abwicklung durch persönlichen Kontakt und ohne jegliche technische Infrastruktur ermöglicht. Es ist nach wie vor die einzige Art von Geld, über das Einzelpersonen unmittelbar verfügen können. Daher sollte es weiterhin allgemein zugänglich sein und akzeptiert werden.

²⁹ Verordnung (EU) 2018/1724 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012.

Im Euro-Währungsgebiet sind Euro-Banknoten und -Münzen gemäß Artikel 128 AEUV und der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro das einzige gesetzliche Zahlungsmittel. Gemäß einer Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2010 sollte, wenn eine Zahlungsverpflichtung besteht, der Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel Folgendes beinhalten:

- a) die verpflichtende Annahme durch den Zahlungsempfänger
- b) zum vollen Nennwert und
- c) mit Entlastung von der Zahlungsverpflichtung.

Weiter heißt es in der Empfehlung, dass die Annahme von Euro-Banknoten und -Münzen als Zahlungsmittel bei Einzelhandelstransaktionen die Regel sein sollte und dass eine Ausnahme davon nur aus Gründen im Zusammenhang mit dem Grundsatz von Treu und Glauben möglich sein sollte (z. B. wenn der Einzelhändler über kein Wechselgeld verfügt).

Im Laufe der Jahre hat die Verwendung bargeldloser Zahlungsmittel in Europa kontinuierlich zugenommen.³⁰ Bargeld ist jedoch weiterhin das vorherrschende Zahlungsmittel im Euro-Währungsgebiet und wird noch immer für 78 % aller Transaktionen verwendet.³¹

Hinter den Statistiken über die Verwendung von Bargeld verbirgt sich jedoch eine Vielzahl unterschiedlicher Gegebenheiten. In einigen Ländern des Euro-Währungsgebiets (Österreich, Deutschland, Irland, Slowakei und Slowenien) wird Bargeld deutlich bevorzugt. Am anderen Ende des Spektrums liegen Estland und die Niederlande, wo Bargeld für weniger als die Hälfte der Transaktionen an Verkaufsstellen verwendet wird. Außerhalb des Euro-Währungsgebiets ist Schweden eines der Länder, in denen die Verwendung von Bargeld erheblich zurückgegangen ist.³² In allen Ländern der EU hat sich im Zuge der Covid-19-Pandemie die Anzahl der bargeldbasierten Transaktionen während des Lockdowns verringert; die vorsorglichen Bargeldbestände haben in einigen Volkswirtschaften jedoch deutlich zugenommen.³³

In der Praxis hat die Verfügbarkeit von Bargeld in den letzten Jahren abgenommen.³⁴ Während der Covid-19-Krise haben die Fälle zugenommen, in denen Bargeld nicht akzeptiert wurde. Grund hierfür war die Sorge der Menschen, sie könnten sich durch die Handhabung von Bargeld mit dem Virus anstecken³⁵, sowie die zunehmende Bedeutung von

³⁰ Im Jahr 2018 ist die Gesamtzahl der bargeldlosen Zahlungen im Euro-Währungsgebiet, wozu alle Arten von Zahlungsdiensten zählen, im Vergleich zum Vorjahr um 7,9 % gestiegen.

³¹ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

³² Nach Angaben der Riksbank ist der Anteil der Menschen, die ihren letzten Kauf in bar bezahlt haben, von 39 % im Jahr 2010 auf 13 % im Jahr 2018 gesunken.

³³ „Central Banks and payments in the digital era“, BIZ, Juni 2020

<https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.pdf>.

³⁴ Laut einer Studie der EZB zur Verwendung von Bargeld durch Haushalte im Euro-Währungsgebiet („Use of cash by households in the euro area“) (Occasional Paper Nr. 201 der EZB vom November 2017) gaben durchschnittlich 5-6 % der Befragten im Euro-Währungsgebiet an, dass es (sehr) schwierig sei, bei Bedarf einen Geldautomaten oder eine Bank zu finden.

³⁵ Zur Übertragung des Virus siehe beispielsweise

<https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428~328d7ca065.en.html>

Fernzahlungsvorgängen aufgrund von Lockdowns, die eine Umstellung auf digitale Zahlungen begünstigt hat.

Die Kommission tritt zwar für die Entwicklung des digitalen Zahlungsverkehrs ein, um den Verbraucherinnen und Verbrauchern mehr Wahlmöglichkeiten zu eröffnen, doch wird sie die Funktion von Euro-Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel auch in Zukunft bewahren. Sie kennt und teilt die von Verbraucherverbänden geäußerten Bedenken, wonach die konkrete Gefahr besteht, dass diejenigen, die keinen Zugang zu digitalen Diensten haben, im Zuge der zunehmenden Digitalisierung von Dienstleistungen noch stärker ausgeschlossen werden könnten, als sie es heute schon sind.³⁶ Rund 30 Millionen Erwachsene besitzen in der EU noch immer kein Bankkonto.³⁷

Um den Zugang zu und die Akzeptanz von Bargeld und dessen Gültigkeit als gesetzliches Zahlungsmittel zu erhalten,

- erinnert die Kommission daran, dass Euro-Banknoten und -Münzen vom Zahlungsempfänger zum vollen Nennwert akzeptiert werden müssen, wenn eine Zahlungsverpflichtung besteht, und den Schuldner von der Zahlungsverpflichtung entlasten können;
- erwartet die Kommission von den Mitgliedstaaten, dass sie die Akzeptanz und Zugänglichkeit von Bargeld als öffentliches Gut im Einklang mit Artikel 128 AEUV und der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro sicherstellen, wobei sie jedoch die mögliche Legitimität gebührend begründeter und verhältnismäßiger Beschränkungen der Verwendung unverhältnismäßig hoher Bargeldbeträge für Einzelzahlungen anerkennt, die unter anderem erforderlich sein können, um das Risiko von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängender Vortaten, einschließlich der Steuerhinterziehung, zu verhindern.³⁸ Eine Möglichkeit, mit der die Mitgliedstaaten den Zugang zu Bargeld aufrechterhalten könnten, könnte darin bestehen, für eine Mindestanzahl an Geldautomaten (oder gleichwertigen Zugangsmitteln) auf ihrem Hoheitsgebiet zu sorgen.

Wichtigste Maßnahme:

Die Kommission wird im Rahmen der Sachverständigengruppe für den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel (Euro Legal Tender Expert Group – ELTEG) mit der EZB, den nationalen Zentralbanken und den Finanzverwaltungen eine Bilanz der jüngsten Entwicklungen bei der Akzeptanz und Verfügbarkeit von Bargeld im Euro-Währungsgebiet ziehen.

Parallel dazu wird sie die unter der Federführung des Ausschusses für Massenzahlungen in Euro geleisteten Arbeiten über den Zugang zu Bargeld

³⁶ BEUC, „Cash versus cashless: consumers need a right to use cash“, https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-052_cash_versus_cashless.pdf.

³⁷ Weltbank, Global Findex 2017.

³⁸ Weitere Informationen im Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Barzahlungsbeschränkungen, COM(2018) 483 final.

aufmerksam verfolgen. Auf der Grundlage dieser Arbeiten sowie der Erörterungen der Sachverständigengruppe für den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel könnte sie Ende 2021 beschließen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Akzeptanz und Verfügbarkeit von Euro-Bargeld zu schützen.

Digitales Zentralbankgeld und weitere Innovationen im Zahlungsverkehr

Die rückläufige Verwendung von Bargeld, die wachsende Bedeutung von Zahlungslösungen des privaten Sektors und das zu erwartende Aufkommen von an Vermögenswerte gekoppelten Tokens haben die Zentralbanken dazu veranlasst, die Ausgabe von digitalem Zentralbankgeld (CBDC) zu prüfen. Je nach Ausgestaltung kann digitales Zentralbankgeld für Massenzahlungen sowohl als digitaler Ersatz für Bargeld und private Zahlungslösungen als auch als Motor für weitere Innovationen im Zahlungsverkehr, Finanzwesen und Handel fungieren, indem spezifische Einsatzzwecke in unseren zunehmend digitalisierten Volkswirtschaften und Gesellschaften berücksichtigt werden. Digitales Zentralbankgeld für Massenzahlungen kann zudem die internationale Rolle des Euro sowie die „offene strategische Autonomie“ der EU stärken und die finanzielle Inklusion fördern. Darüber hinaus kann es dazu beitragen, einen belastbaren, raschen und kostengünstigen Zahlungsverkehr zu schaffen, und gleichzeitig automatisierte und an Bedingungen geknüpfte Zahlungen ermöglichen.

Wie in der Strategie für ein digitales Finanzwesen betont wird, unterstützt die Kommission die Arbeiten der Zentralbanken (insbesondere der EZB), die die mögliche Ausgabe von digitalem Zentralbankgeld für Massenzahlungen prüfen, das der breiten Öffentlichkeit (Privathaushalten und Unternehmen) unter Bewahrung des Euro-Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel zur Verfügung stünde. Diese Arbeit ergänzt den von der Kommission vorgeschlagenen Regelungsrahmen für an Vermögenswerte gekoppelte Tokens, die für Zahlungszwecke verwendet werden.

Es bedarf weiterer Arbeiten, um die potenziellen Auswirkungen von digitalem Zentralbankgeld auf die Geldpolitik, die Finanzstabilität und den Wettbewerb zu bewerten und einen unangemessenen Rückgang von Vermittlungsleistungen zu vermeiden. In enger Abstimmung mit der EZB wird sich die Kommission weiterhin für die Förderung der Zusammenarbeit zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor einsetzen.

Wichtigste Maßnahme:

Um die Ausgabe von digitalem Zentralbankgeld für Euro-Massenzahlungen zu unterstützen, wird die Kommission eng mit der EZB zusammenarbeiten, um sich mit den verschiedenen Zielen und politischen Optionen auseinanderzusetzen und ein hohes Maß an Komplementarität zwischen den vom Privatsektor entwickelten Zahlungslösungen und den notwendigen Interventionen der öffentlichen Behörden sicherzustellen.

B. Säule 2: Innovative und wettbewerbsfähige Märkte für Massenzahlungen

1. Ausschöpfung des vollen Potenzials der Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2)

Dank der überarbeiteten Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2) sind neue Geschäftsmodelle entstanden, die auf dem Teilen von Zahlungskontodaten („Open Banking“) basieren, wie

z. B. Zahlungsauslösedienste (Payment Initiation Services – PIS) und Kontoinformationsdienste (Account Information Services – AIS). Zudem hat sich durch die Richtlinie die allgemeine Sicherheit von Zahlungsvorgängen durch die Einführung einer starken Kundenauthentifizierung erhöht. Die PSD2 ist weltweit zu einer Bezugsgröße für „Open Banking“ und sichere Transaktionen geworden.

Als Folge der PSD2 sind nun mehr als 400 Nichtbanken – Drittanbieter (Third Party Providers – TPP) – befugt, entweder Zahlungsauslösedienste oder Kontoinformationsdienste anzubieten, und bieten immer mehr Banken selbst Kontoinformationsdienste oder Zahlungsauslösedienste an. Dennoch ist das große Potenzial von Open Banking noch immer weitgehend ungenutzt. Auch zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten hat die Richtlinie noch immer nicht ihr volle Wirkung entfaltet. Die vollständige Umsetzung der starken Kundenauthentifizierung – insbesondere im elektronischen Handel – steht noch aus, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass der Markt zu spät reagiert hat oder unzureichend vorbereitet ist. Die Einführung regulierter Dienste auf der Grundlage des Zugangs zu Zahlungskonten durch Drittanbieter, einer der Eckpfeiler der PSD2, ist für Regulierungsbehörden und betroffene Akteure noch immer mit Herausforderungen verbunden. Die vielen verschiedenen Standards für Anwendungsprogrammierschnittstellen (Application Programming Interfaces – API), die für einen effizienten und sicheren Zugang zu Zahlungskontodaten wesentlich sind, sowie die unterschiedlichen API-Funktionalitätsebenen stellen Drittanbieter – insbesondere solche, die bereits vor Einführung der PSD2 im Geschäft waren – vor Herausforderungen. Diese Drittanbieter mussten ihre Geschäftstätigkeit integrieren und an verschiedene technische Spezifikationen und „Customer Journeys“ für den Zugang zu Zahlungskonten anpassen.

Angesichts der Größenordnung und der Komplexität der Umstellung, die durch die PSD2 notwendig wurde, waren diese anfänglichen Herausforderungen zu erwarten. Die Kommission, die Europäische Bankbehörde (EBA) und die zuständigen nationalen Behörden haben sich sehr darum bemüht, diese Herausforderungen anzugehen und zu bewältigen. So wurden wichtige Erläuterungen gegeben, und zwar in mehr als 100 Antworten auf Fragen von externen Interessenträgern, durch Leitlinien³⁹ und Stellungnahmen⁴⁰ der EBA, Klarstellungen aufgrund von Anfragen von Mitgliedern der EBA-Arbeitsgruppe zu Anwendungsprogrammierschnittstellen⁴¹ sowie durch zahlreiche Treffen, bei denen die Kommission versucht hat, Licht ins Dunkel zu bringen und den Dialog zwischen verschiedenen Marktteilnehmern zu erleichtern.⁴²

³⁹ Siehe beispielsweise EBA-Leitlinien zu den Bedingungen für die Inanspruchnahme einer Ausnahme vom Notfallmechanismus gemäß Artikel 33 Absatz 6 der Delegierten Verordnung (EU) 2018/389 (Technische Regulierungsstandards für eine starke Kundenauthentifizierung und für sichere offene Standards für die Kommunikation) <https://eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidelines-on-the-exemption-from-the-fall-back-mechanism-under-the-rtss-on-sca-and-csc>.

⁴⁰ Beispielsweise die EBA-Stellungnahme zu den Hindernissen für die Erbringung von Dienstleistungen von Drittanbietern gemäß der Zahlungsdiensterichtlinie: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-opinion-obstacles-provision-third-party-provider-services-under-payment-services>.

⁴¹ Siehe <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/eba-working-group-on-apis-under-psd2>.

⁴² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/19072_6-joint-statement-psd2_en.pdf

Die Kommission bekräftigt ihre feste Überzeugung, dass Open Banking großes Potenzial bietet, und ist entschlossen, die PSD2 zu einem vollen Erfolg zu machen. Die Kommission wird weiterhin mit der EBA zusammenarbeiten, um illegale Hindernisse für die Dienstleistungen von Drittanbietern zu beseitigen und einen konstruktiven Dialog zwischen allen Beteiligten zu fördern. Insbesondere wird sie den Abschluss der 2019 unter Federführung des Ausschusses für Massenzahlungen in Euro begonnenen Arbeiten an einem „SEPA-API-Zugangsverfahren“ unterstützen.

In Zukunft werden die bei der vollständigen Umsetzung der PSD2 gesammelten Erfahrungen in die Arbeit der Kommission an einem breiteren Rahmen für ein offenes Finanzwesen in Übereinstimmung mit der Strategie zur Digitalisierung des Finanzsektors einfließen.

Wichtigste Maßnahme:

Ende 2021 wird die Kommission eine umfassende Überprüfung der Anwendung und der Auswirkungen der PSD2 einleiten.

Auf der Grundlage der im Zusammenhang mit der PSD2 gesammelten Erfahrungen plant die Kommission, wie in der Strategie zur Digitalisierung des Finanzsektors angekündigt, bis Mitte 2022 einen Legislativvorschlag für einen neuen Rahmen für ein „Offenes Finanzwesen“ vorzulegen.

2. Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus für Massenzahlungen in Europa

Gemäß der PSD2 müssen alle Zahlungsdienstleister eine starke Kundenauthentifizierung (Strong Customer Authentication – SCA) verlangen, wenn ein Nutzer einen elektronischen Zahlungsvorgang auslöst oder online auf sein Zahlungskonto zugreift. Zahlungsdienstleister in der gesamten EU haben Authentifizierungslösungen entwickelt, die auf der Nutzung von mindestens zwei Elementen der Kategorien „Wissen“ (etwas, das nur der Nutzer weiß), „Besitz“ (etwas, das nur der Nutzer besitzt) oder „Inhärenz“ (etwas, das der Nutzer ist) basieren.

Mit Blick auf die Zukunft muss eine starke Kundenauthentifizierung zur Norm bei Online-Zahlungen werden, z. B. im elektronischen Handel oder bei Online-Reisebuchungen. Die mit einer starken Kundenauthentifizierung konformen Authentifizierungslösungen von Zahlungsdienstleistern müssen Nutzern einen nahtlosen und einfachen Online-Zugang zu ihren Zahlungskonten ermöglichen und den Abschluss von Transaktionen erleichtern. Sie sollten auf den sichersten Authentifizierungsfaktoren beruhen; nicht mehr genutzt werden sollten nach Möglichkeit übertragbare Elemente (z. B. statische Passwörter) sowie ältere Technologien und Kommunikationskanäle, die anfällig für Angriffe sind (z. B. SMS).

Da immer wieder neue Arten von Betrug auftauchen, reicht eine starke Kundenauthentifizierung allein möglicherweise nicht aus, um Zahlungsdienstnutzer weiterhin umfassend zu schützen. Zahlungsdienstleister sollten in den Bereichen Betrugsaufdeckung und -prävention stets auf dem neuesten Stand sein. Es ist weithin anerkannt, dass die EU und in der EU tätige Unternehmen dank der PSD2 eine weltweit führende Rolle in Bezug auf

operationelle Risiken, IT-Sicherheit und die Meldung schwerwiegender Zwischenfälle übernehmen konnten, was zum Teil den Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde zu verdanken ist.⁴³

Im Hinblick auf Zahlungen, die ein höheres Betrugsrisiko bergen, wird die Kommission prüfen, ob die Forderung nach einem Abgleich zwischen dem Namen und der IBAN des Begünstigten wirksam dazu beitragen kann, Betrugsfälle – wie z. B. „Social Engineering“, bei dem Personen beeinflusst werden, damit sie bestimmte Handlungen ausführen oder vertrauliche Informationen preisgeben – zu verhindern.

Um gegen Phishing vorzugehen, wird es von zentraler Bedeutung sein, dass die Zahlungsdienstleister in der EU international anerkannte Kontrollen einführen, wie z. B. Domain-based Message Authentication, Reporting and Conformance (DMARC).⁴⁴

Wenngleich der Schutz der Nutzer vor Zahlungsbetrug entscheidend ist, um das Vertrauen in Zahlungssysteme und in den digitalen Zahlungsverkehr allgemein zu erhalten, ist es ebenso wichtig, dass die Zahlungsdienstleister alles in ihrer Macht Stehende tun, um sich gegen Cyber-Angriffe sowie gegen alle anderen vom Menschen verursachten und natürlichen Risiken zu schützen.

Ebenso wichtig ist es, dafür zu sorgen, dass von Zahlungsdienstleistern gewählte Authentifizierungsmöglichkeiten, die ausschließlich mit modernen technischen Geräten genutzt werden können, nicht dazu führen, dass bestimmte Kundengruppen, wie z. B. ältere Menschen, ausgeschlossen werden.

Wichtigste Maßnahmen:

Die Kommission wird die Umsetzung der Anforderungen bezüglich der starken Kundenauthentifizierung in enger Abstimmung mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde sorgfältig überwachen.

Bei ihrer Überprüfung der PSD2 wird sie eine Bestandsaufnahme vornehmen, um zu bewerten, welche Auswirkungen die starke Kundenauthentifizierung auf das Ausmaß des Zahlungsbetrugs in der EU hatte. Ferner wird sie untersuchen, ob zusätzliche Maßnahmen in Betracht gezogen werden sollten, um neue Arten von Betrug, insbesondere im Hinblick auf Sofortzahlungen, zu bekämpfen.

Neben der Strategie zur Digitalisierung des Finanzsektors schlägt die Kommission auch eine Verordnung über die digitale operative Resilienz der Finanzsektoren in der gesamten Union vor, um das IKT-Risikomanagement verschiedener Finanzinstitute, einschließlich Zahlungsdienstleister, zu verbessern. Diese Initiative steht im Einklang mit der Richtlinie über europäische kritische Infrastrukturen (EKI)⁴⁵.

⁴³ <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-major-incidents-reporting-under-psd2>

⁴⁴ Siehe <https://dmarc.org/>. Mithilfe von DMARC können Absender und Empfänger von E-Mails einfacher feststellen, ob eine bestimmte Nachricht rechtmäßig vom Absender stammt oder nicht, und was zu tun ist, wenn dies nicht der Fall ist.

⁴⁵ Diese wird derzeit überprüft, um den Schutz und die Widerstandsfähigkeit kritischer Infrastrukturen gegenüber nicht cyberbezogenen Bedrohungen zu verbessern.

Die Kommission wird in enger Abstimmung mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde zusammenarbeiten, um auf den Lehren aus der Umsetzung der seit Juni 2020 geltenden EBA-Leitlinien zu IKT und Sicherheitsrisikomanagement aufzubauen.

3. Förderung des Verbraucherschutzes

Durch den Besitzstand im Bereich des Massenzahlungsverkehrs soll den Nutzern von Zahlungsdiensten in der EU bei digitalen Zahlungen Transparenz und Sicherheit geboten werden. Der Zahlungsmarkt entwickelt sich jedoch weiterhin rasch, und in Zukunft könnten weitere Sicherungsmaßnahmen zum Schutz der Verbraucher erforderlich sein.

Zusätzlich zu den in dieser Mitteilung angekündigten Initiativen, die den Verbraucherschutz im Zahlungsverkehr verbessern werden, müssen angesichts der zunehmenden Nutzung digitaler Zahlungen nach Ansicht der Kommission weitere Überlegungen zur Transparenz im Zahlungsverkehr sowie zu den Merkmalen von immer beliebteren Zahlungsarten, wie z. B. kontaktlosen Zahlungen, angestellt werden.

Kontaktlose Zahlungen

Bei Ausbruch der Covid-19-Krise haben Banken und Zahlungsdienstleister in den meisten EU-Ländern im Anschluss an die Empfehlung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde⁴⁶ den Höchstwert für kontaktlose Zahlungen gemäß den technischen Regulierungsstandards⁴⁷ der PSD2 auf 50 EUR angehoben. In der Folge nahm die Zahl der kontaktlosen Zahlungen deutlich zu.

Nachdem die Verbraucher nun kontaktlose Zahlungen insbesondere aus gesundheitlichen Gründen stärker genutzt haben, ist es wahrscheinlich, dass sie diese Gewohnheit in Zukunft beibehalten werden. Dies wäre eine positive Entwicklung. Die Kommission hält es jedoch, zumindest zum jetzigen Zeitpunkt, nicht für zweckmäßig, die gesetzlichen Höchstbeträge (pro Transaktion und kumulativ) für kontaktlose Zahlungen ohne eine starke Kundenauthentifizierung anzuheben. Ohne eine starke Kundenauthentifizierung besteht die Gefahr, dass mit der Zunahme des kontaktlosen Bezahlens gleichzeitig auch die Zahl der Betrugsfälle ansteigen könnte. Die Auswirkungen einer Anhebung der Höchstbeträge müssten daher sorgfältig geprüft werden, bevor eine Entscheidung getroffen werden könnte.

Wichtigste Maßnahme:

Im Zuge der Überprüfung der PSD2 wird die Kommission in enger Abstimmung mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde die bestehenden gesetzlichen Höchstbeträge für kontaktlose Zahlungen überprüfen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kundenfreundlichkeit und der Verhinderung von Betrugsrisiken zu finden.

⁴⁶ <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>

⁴⁷ DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) 2018/389 DER KOMMISSION vom 27. November 2017 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates durch technische Regulierungsstandards für eine starke Kundenauthentifizierung und für sichere offene Standards für die Kommunikation.

In der Zwischenzeit wird die Kommission sowohl mit den Interessenträgern als auch mit den Mitgliedstaaten prüfen, unter welchen technischen Bedingungen Verbraucher selbst einen individuellen Höchstbetrag für kontaktlose Zahlungen (innerhalb des Höchstbetrags von 50 EUR) festlegen könnten. Die einzige Wahlmöglichkeit, die die meisten Verbraucher derzeit haben, besteht darin, ob sie kontaktlose Zahlungen aktivieren oder deaktivieren wollen. Da es keine starke Kundenauthentifizierung für kontaktlose Zahlungen gibt, sind die Verbraucher in jedem Fall bis zum vollen Betrag geschützt.

Verbesserung der Transparenz von Kontoauszügen

Da die Zahlungskette der an einer einzelnen Transaktion beteiligten Akteure immer länger und komplexer wird, wird es für Zahlungsdienstnutzer mitunter immer schwieriger, festzustellen, an wen, wo und wann sie eine Zahlung geleistet haben. Dies kann zu Verwirrung führen, z. B. wenn Name und Ort des Zahlungsempfängers auf dem Kontoauszug nicht dem Handelsnamen des Unternehmens entsprechen. Dadurch wiederum kann es für Verbraucher schwieriger werden, betrügerische Transaktionen zu erkennen.

Der Ausschuss für Massenzahlungen in Euro hat sich diesem Thema angenommen und versucht derzeit, Lösungen zu finden, die es den Nutzern ermöglichen, ihre Transaktionen leichter zu überwachen.

Die Kommission unterstützt die laufenden Arbeiten des Ausschusses für Massenzahlungen in Euro zur Verbesserung der Transparenz für die Nutzer von Massenzahlungen und wird im Rahmen der Überprüfung der PSD2 alle Empfehlungen des Ausschusses für Massenzahlungen in Euro in diesem Bereich berücksichtigen.

4. Zukunftssichere Beaufsichtigung und Überwachung des Zahlungsökosystems

Wie in der Strategie für ein digitales Finanzwesen hervorgehoben wird, wird das Finanzökosystem immer komplexer und die Wertschöpfungskette immer stärker fragmentiert. Die Zahlungskette umfasst zahlreiche Akteure (von denen einige reguliert sind, andere wiederum nicht); Komplexität und gegenseitige Abhängigkeit nehmen immer weiter zu. Durch Regulierung müssen gleiche Wettbewerbsbedingungen garantiert, ein fairer Wettbewerb sowie niedrige Eintrittsbarrieren gefördert und Innovationen angeregt werden; gleichzeitig gilt es jedoch auch, die Rechte der Nutzer zu wahren und das gesamte Ökosystem vor finanziellen und operativen Risiken zu schützen. Um diese Ziele zu erreichen, muss der entsprechende Regulierungsrahmen ausgewogen sein.

Während sich die Umsetzung der PSD2 noch in der Anfangsphase befindet, ist die E-Geld-Richtlinie (E-Money Directive – EMD2)⁴⁸ bereits seit über zehn Jahren in Kraft, sodass genügend Erfahrungen gesammelt werden konnten, um Lehren aus ihrer Umsetzung zu ziehen. Nach der Annahme der PSD2 näherten sich die beiden Systeme einander zwar an, blieben aber voneinander getrennt. Die Unterschiede zwischen den Dienstleistungen, die von Zahlungsinstituten und E-Geld-Instituten erbracht werden, scheinen eine getrennte Zulassungs- und Aufsichtsregelung nicht mehr zu rechtfertigen; sie könnten somit unter

⁴⁸ Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten, zur Änderung der Richtlinien 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2000/46/EG (ABl. L 267 vom 10.10.2009, S. 7).

einem einheitlichen Rahmen zusammengefasst werden. Da bestimmte Dienstleistungen und Instrumente sowohl aus dem Geltungsbereich der PSD2 als auch aus dem der EMD2 ausgeschlossen sind, gilt es zudem sicherzustellen, dass Ausnahmen für Unternehmen mit geringen Risiken weiterhin gerechtfertigt sind.

Die Notwendigkeit gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen Zahlungsdienstleistern

In einer Welt, die zunehmend von digitalen Plattformen beherrscht wird, nutzen große Technologieanbieter ihren umfangreichen Kundenstamm, um Endnutzern Front-End-Lösungen anzubieten. Durch einen Einstieg in den Finanzsektor können sie Netzwerkeffekte und ihre Marktmacht konsolidieren. Wie in der Strategie für ein digitales Finanzwesen betont wird, sind mehrere Initiativen entstanden, an denen Kryptowerte-Dienstleister beteiligt sind, die Distributed-Ledger-Technologien verwenden. Diese Akteure können Zahlungsdienste anbieten, die mit den von regulierten Akteuren (z. B. Zahlungsdienstleistern, Zahlungssystemen und Zahlungsregelungen) angebotenen Dienstleistungen konkurrieren. Sie müssen daher auf der gleichen Grundlage reguliert werden, um in jeder Hinsicht gleiche Wettbewerbsbedingungen („gleiches Geschäft, gleiche Risiken, gleiche Regeln“) zu gewährleisten. Einerseits können sie die Palette der verfügbaren Zahlungsdienste erweitern und zu einem innovativen Markt beitragen. Andererseits könnten sie, wenn sie nicht ordnungsgemäß reguliert, beaufsichtigt oder überwacht werden, eine Bedrohung für die monetäre Souveränität und die Finanzstabilität darstellen.

Im Laufe der Jahre wurden im Zahlungsverkehrssektor Wettbewerbsprobleme beobachtet, die den Zugang zu Daten und den Austausch von Informationen zwischen Wettbewerbern sowie erhöhte Risiken der Abschottung und des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung betrafen. Derartige Risiken können im Zuge der Digitalisierung weiter zunehmen. Beispielsweise können neu entstehende Plattformen für digitale Finanzdienstleistungen schnell eine marktbeherrschende Stellung oder Marktmacht erlangen. Große Technologie-Anbieter können ihre Kundendaten und die Vorteile von Netzwerkeffekten nutzen, um in den Zahlungsverkehrssektor einzusteigen, indem sie ihre Marktmacht aus sozialen Medien oder Suchdiensten nutzen. Im Rahmen der Durchsetzung der Wettbewerbspolitik auf den digitalen Märkten beobachtet die Kommission die digitalen Entwicklungen im Bereich der Finanzdienstleistungen genau und setzt das EU-Wettbewerbsrecht durch, wo dies erforderlich ist, um den Wettbewerb zu fördern und Eintrittsbarrieren auf diesen Märkten zu verhindern.

Beaufsichtigung und Überwachung des Zahlungsökosystems

Die Beaufsichtigung und Überwachung der einschlägigen Akteure in der Zahlungskette ist angesichts zahlreicher neuer Geschäftsmodelle und Gruppenstrukturen zunehmend komplexer geworden. Welche aufsichtsrechtlichen Auswirkungen sich ergeben können, wurde unlängst in einem Fall eines Technologieunternehmens deutlich, das zahlungsbezogene Dienstleistungen anbietet.

Mischkonzerne im Zahlungssektor können sowohl regulierte als auch nicht regulierte Unternehmen umfassen. Wenn nicht regulierte Unternehmen, die technische Dienstleistungen zur Unterstützung einiger der Konzerngesellschaften erbringen, auf Probleme stoßen, könnte dies Ausstrahlungseffekte haben. Jüngste Erfahrungen haben gezeigt, dass die Insolvenz eines nicht regulierten Unternehmens spürbare Folgen für andere, regulierte

Tochterunternehmen haben kann (z. B. „Einfrieren“ der Dienstleistungen der Institute durch die zuständige nationale Behörde).

Derzeit erstreckt sich die PSD2 nicht auf Dienste, die von „technischen Dienstleistern“ erbracht werden, die zwar zur Erbringung der Zahlungsdienste beitragen, jedoch zu keiner Zeit in den Besitz von Geldbeträgen gelangen.⁴⁹ Da Zahlungsdienste in zunehmendem Maße auf der Erbringung von zusätzlichen Dienstleistungen durch nicht regulierte Unternehmen oder auf Auslagerungsvereinbarungen mit derartigen Unternehmen beruhen, hält es die Kommission für unerlässlich, im Rahmen der Überprüfung der PSD2 zu prüfen, ob einige dieser Dienste und Anbieter reguliert und beaufsichtigt werden sollten.⁵⁰

Akteure in der Zahlungskette können von unterschiedlichen Instanzen beaufsichtigt oder überwacht werden. Die EZB und die nationalen Zentralbanken spielen eine zentrale Rolle bei der Überwachung von Zahlungssystemen, -regelungen, -instrumenten und den damit verbundenen Dienstleistern. Damit ergänzen sie die Rolle der einzelstaatlichen und europäischen Aufsichtsbehörden bei der Beaufsichtigung von Zahlungsdienstleistern. Es ist wichtig, dass die Aufsichts- und Überwachungsrahmen eine kohärente Struktur aufweisen und die Abhängigkeiten zwischen Zahlungsdienstleistern, Zahlungssystemen und Zahlungsregelungen berücksichtigt werden.

Wichtigste Maßnahmen:

Um den potenziellen Risiken, die von nicht regulierten Dienstleistungen ausgehen, angemessen zu begegnen, für mehr Kohärenz in den verschiedenen Rechtsvorschriften über Massenzahlungen zu sorgen und eine robuste Beaufsichtigung und Überwachung zu fördern, wird die Kommission

- **im Rahmen der Überprüfung der Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2) alle neuen Risiken bewerten, die sich durch nicht regulierte Dienstleistungen ergeben, insbesondere durch technische Dienstleistungen, die zusätzlich zu regulierten Zahlungs- oder E-Geld-Dienstleistungen erbracht werden, und beurteilen, ob und wie diese Risiken am besten gemindert werden können, unter anderem dadurch, dass Anbieter von zusätzlichen Dienstleistungen oder ausgelagerte Unternehmen einer direkten Aufsicht unterstellt werden. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass bestimmte Aktivitäten in begründeten Fällen in den Geltungsbereich der PSD2 aufgenommen werden. Zudem wird die Kommission bewerten, inwieweit die in der PSD2 aufgeführten Ausnahmen angemessen sind und ob die Anforderungen in Bezug auf Aufsicht, Betrieb und Verbraucherschutz geändert werden müssen;**
- **im Zuge der Überprüfung der PSD2 den Rahmen der PSD2 und der E-Geld-Richtlinie (EMD2) angleichen, indem die Ausgabe von E-Geld als Zahlungsdienst in die PSD2 aufgenommen wird;**

⁴⁹ Artikel 3 Buchstabe j.

⁵⁰ Bei dieser Bewertung werden unter anderem die EBA-Leitlinien zu Auslagerungen (EBA/GL/2019/02) berücksichtigt, die für alle regulierten Zahlungsdienstleister gelten.

- im Vorschlag für eine Verordnung über Märkte für Kryptowerte für die Emittenten von E-Geld-Tokens zusätzliche Bestimmungen zur Ergänzung der EMD2 einführen;
- erforderlichenfalls für eine angemessene Verknüpfung der Überwachung von Zahlungsdiensten und der Beaufsichtigung von Zahlungssystemen, -regelungen und -instrumenten sorgen.

C. Säule 3: Effiziente und interoperable Massenzahlungssysteme und andere unterstützende Infrastrukturen

1. Interoperable Zahlungssysteme und -infrastrukturen

Nicht alle Zahlungsdienstleister, die dem SEPA Instant Credit Transfer (SCT Inst.) Scheme beigetreten sind und im Inland erreichbar sind, sind auch grenzüberschreitend erreichbar. Dies verstößt sowohl gegen die Vorschriften des SCT Inst. Scheme als auch gegen Artikel 3 Absatz 1 der SEPA-Verordnung und ist teilweise auf die mangelnde Interoperabilität zwischen Clearing- und Abwicklungsmechanismen zurückzuführen. Zahlungsdienstleister müssen sich mit mehreren (nationalen und/oder europäischen) Clearing- und Abwicklungsmechanismen verbinden und mehrere Liquiditätspools einrichten und überwachen. Diese Vorschrift ist weder ideal noch ist sie effektiv, da Zahlungsdienstleister selbst mit mehreren Verbindungen keine vollständige, europaweite Erreichbarkeit für SCT Inst. erreichen können. Zudem ist dies wegen der Liquiditätsaufteilung zwischen den Clearing- und Abwicklungsmechanismen mit hohen Kosten verbunden.

Die Betreiber von Massenzahlungssystemen sollten daher für eine effiziente Interoperabilität zwischen den Systemen sorgen. Im Jahr 2019 kündigte die EZB an, dass das Eurosystem in Ermangelung zufriedenstellender privater Lösungen für Interoperabilitätsprobleme nach geeigneten Lösungen suchen werde.⁵¹ Am 24. Juli 2020 kündigte sie Maßnahmen an, um bis Ende 2021 eine europaweite Verfügbarkeit von Euro-Sofortzahlungen sicherzustellen.⁵² Folglich sollten alle am SCT Inst. Scheme teilnehmenden und in TARGET2⁵³ erreichbaren Zahlungsdienstleister künftig auch über ein TARGET Instant Payment System Konto (TIPS-Konto)⁵⁴ für Liquidität in Zentralbankgeld erreichbar sein, und zwar entweder als Teilnehmer oder als eine (über das Konto eines anderen Zahlungsdienstleister) erreichbare Partei.

Die Kommission unterstützt die vorgeschlagenen Maßnahmen voll und ganz, da sie notwendig sind, um die Erreichbarkeit für Sofortzahlungen im gesamten Euro-Währungsgebiet sicherzustellen, und da sie die Zahlungsdienstleister bei der Einhaltung der SEPA-Verordnung unterstützen, Liquiditätsfallen beseitigen und für alle Clearing- und Abwicklungsmechanismen, die bei der Bereitstellung von Sofortzahlungsdiensten im

⁵¹ Rede von B. Cœuré vom 29. November 2019.

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>.

⁵² <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews200724.en.html>

⁵³ TARGET2 ist das Echtzeit-Bruttoabwicklungssystem (RTGS) des Eurosystems.

⁵⁴ TARGET Instant Payment Settlement (TIPS) ist ein Marktinfrastrukturdienst, der im November 2018 vom Eurosystem eingerichtet wurde. Er ermöglicht es Zahlungsdienstleistern, ihren Kunden Geldtransfers in Echtzeit rund um die Uhr an allen Tagen des Jahres anzubieten.

Wettbewerb stehen, von Nutzen sind, da sie nicht länger auf bilaterale Vereinbarungen zur Herstellung von Verknüpfungen angewiesen sind.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Ausweitung der Verfügbarkeit dieser grenzüberschreitenden Infrastrukturen vom Euro auf andere Währungen in der EU wichtig ist, um europaweite Sofortzahlungen zu ermöglichen. Sie erwartet daher, dass die erste Kooperationsvereinbarung, die die Abwicklung von Sofortzahlungen in einer anderen Währung als dem Euro (Schwedische Krone) im Rahmen des TARGET Instant Payment System ermöglicht und am 3. April 2020 abgeschlossen wurde, den Weg für Lösungen ebnet, die Sofortzahlungen in verschiedenen Währungen erleichtern.

2. Ein offenes und zugängliches Zahlungssystem

Für wirksamen Wettbewerb und Innovation auf dem Markt für Zahlungssysteme ist der Zugang zu den Zahlungssystemen von wesentlicher Bedeutung. Da Zahlungs- und E-Geld-Institute bei der Erbringung von Zahlungsdiensten mit Banken im Wettbewerb stehen und zur Innovation auf dem Zahlungsmarkt beitragen, ist es wichtig dafür zu sorgen, dass alle Akteure einen fairen, offenen und transparenten Zugang zu den Zahlungssystemen haben.

Während in der überarbeiteten Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2) ein objektiver und diskriminierungsfreier Zugang zu den Zahlungssystemen für zugelassene Zahlungsdienstleister gefordert wird, macht die Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen (Settlement Finality Directive – SFD)⁵⁵ den Zugang von gesetzlichen Kriterien abhängig. Dadurch ist bislang verhindert worden, dass E-Geld-Institute und Zahlungsinstitute direkten Zugang zu den in der SFD bezeichneten Zahlungssystemen erhalten.

Gemäß der PSD2 müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass direkte Teilnehmer (d. h. zumeist Banken) an einem in der SFD bezeichneten Zahlungssystem den indirekten Zugang von Zahlungsdienstleistern, die keine Banken sind, auf objektive, verhältnismäßige und nichtdiskriminierende Weise ermöglichen. Allerdings ist der indirekte Zugang über Banken möglicherweise nicht die beste Option für viele Zahlungsdienstleister, die keine Banken sind, da sie dadurch von diesen Banken abhängig werden.

Der Kommission ist bekannt, dass einige nationale Zentralbanken Zahlungs- und E-Geld-Instituten die direkte oder indirekte Teilnahme unter bestimmten Kriterien erlaubt haben. Dies hat zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen und einer weiteren Fragmentierung des Zahlungsmarktes geführt. Da der indirekte Zugang in Systemen wie TARGET Instant Payment System die einzige Option darstellt, kann er auch unbeabsichtigte Auswirkungen und operative Herausforderungen mit sich bringen, unter anderem in Bezug auf die Einhaltung der Anforderungen im Bereich Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Dies wiederum kann zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Banken und Zahlungsdienstleistern, die keine Banken sind, führen.

⁵⁵ Richtlinie 98/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über die Wirksamkeit von Abrechnungen in Zahlungs- sowie Wertpapierliefer- und -abrechnungssystemen.

Wichtigste Maßnahme:

Im Rahmen der Überprüfung der Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen (Settlement Finality Directive – SFD), (die im 4. Quartal 2020 eingeleitet werden soll) wird die Kommission erwägen, den Anwendungsbereich der SFD – vorbehaltlich einer angemessenen Aufsicht und Risikominderung – auf E-Geld- und Zahlungsinstitute auszuweiten.

3. Zugang zu erforderlichen technischen Infrastrukturen

Nach Auffassung der Kommission sollten europäische Zahlungsdienstleister in der Lage sein, unter Nutzung aller relevanten technischen Infrastrukturen innovative Zahlungslösungen zu fairen, angemessenen und nicht diskriminierenden Bedingungen und Zugangskonditionen zu entwickeln und diese Lösungen allen europäischen Nutzern ohne unangemessene Einschränkungen zur Verfügung zu stellen.

Der Kommission ist sich darüber im Klaren, dass einige Betreiber in verschiedensten Situationen den Zugang zu erforderlichen technischen Infrastrukturen unter Umständen einschränken oder blockieren. Diese Infrastrukturen können verschiedene Software- und Hardware-Elemente umfassen, die für die Entwicklung und Bereitstellung von innovativen Zahlungslösungen notwendig sind, z. B. die in den Betriebssystemen mobiler Geräte integrierten nicht-öffentlichen Elemente (einschließlich Nahfeldkommunikationsantennen), biometrische Identifizierungsgeräte wie Fingerabdruck- oder Gesichtserkennungsscanner, App-Stores, Verkaufsstellen-(POS-)Kernel⁵⁶, SIM-Karten usw.⁵⁷

Das am häufigsten gemeldete Problem betrifft eine Reihe von Herstellern von Mobilgeräten, die den Zugang Dritter zur Nahfeldkommunikationstechnologie, die in intelligenten Mobilgeräten integriert ist, einschränken. Die Kommission hat unlängst ein Wettbewerbsverfahren eingeleitet, um die Bedingungen für den Zugang Dritter zur Nahfeldkommunikationstechnologie eines Herstellers von Mobilfunkgeräten zu prüfen.⁵⁸

Einige europäische Betreiber von Kartensystemen berichten, dass sie Schwierigkeiten beim Zugriff auf den kontaktlosen Kernel in den Verkaufsstellenterminals haben, der von internationalen Kartensystemen für grenzüberschreitende Zahlungen in Europa eingesetzt wird. Die European Card Payment Cooperation⁵⁹ entwickelt derzeit einen proprietären Kernel; seine Einführung in der gesamten Zahlungskette wird nach Angaben von Branchenvertretern jedoch mehrere Jahre dauern.

Diese Einschränkungen könnten das europäische Zahlungssystem erheblich schwächen und Wettbewerb, Innovation und die Entwicklung europaweiter Zahlungslösungen behindern. Gleichzeitig könnte ein einseitiges Eingreifen auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu einer Fragmentierung des Marktes und zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen.

⁵⁶Ein „Kernel“ umfasst die Funktionen, mit denen die Verarbeitungslogik und die Daten für einen Zahlungsvorgang mit oder ohne Kontakt in der Zahlungsanwendung eines Verkaufsstellenterminals bereitgestellt werden.

⁵⁷ Elemente, die von den Befragten bei der öffentlichen Konsultation im Vorfeld dieser Strategie genannt wurden.

⁵⁸ Sache AT.40452.

⁵⁹ <http://www.europeancardpaymentcooperation.eu/>

Wichtigste Maßnahmen:

Parallel zur laufenden und künftigen Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften wird die Kommission prüfen, ob Rechtsvorschriften vorgeschlagen werden sollten, um ein Recht auf Zugang zu technischen Infrastrukturen, die als notwendig für die Unterstützung der Bereitstellung von Zahlungsdiensten erachtet werden, unter fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen sicherzustellen. Dabei wird sie Folgendes berücksichtigen:

- die laufende Überprüfung ihrer Wettbewerbspolitik, um sicherzustellen, dass sie für das digitale Zeitalter geeignet ist;⁶⁰**
- ihre laufenden Arbeiten zum Rechtsakt über digitale Dienste⁶¹ im Hinblick auf Ex-ante-Regeln für große Online-Plattformen, die als Gatekeeper fungieren.**

Bei dieser Rechtsvorschrift würden die potenziellen Sicherheitsrisiken und anderen Risiken, die ein solcher Zugang mit sich bringen könnte, gebührend berücksichtigt. Insbesondere würden durch sie die Kriterien für die Ermittlung der erforderlichen technischen Infrastrukturen festgelegt und bestimmt, wem und unter welchen Bedingungen Zugangsrechte gewährt werden sollten.

D. Säule 4: Ein effizienter internationaler Zahlungsverkehr, einschließlich Finanztransfers

Regulierungsmaßnahmen und die Bemühungen der Industrie um die Verwirklichung des SEPA haben in Europa dazu geführt, dass die Kosten für Geldtransfers im letzten Jahrzehnt drastisch gesunken sind. Der Zahlungsverkehr über die Außengrenzen der EU hinweg ist jedoch langsamer, kostspieliger, undurchsichtiger und komplexer.

Der Umfang der weltweiten Finanztransfers hat sich seit dem Jahr 2000 fast versechsfacht und belief sich Schätzungen zufolge im Jahr 2019 auf einen Betrag von 714 Mrd. USD.⁶² Maßgeblich für dieses schnelle Wachstum waren vor allem die Transfers in Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen, auf die drei Viertel des Gesamtvolumens entfallen. Zusammen sind die EU, die Vereinigten Staaten und Saudi-Arabien mit rund zwei Dritteln des Gesamtvolumens die bei Weitem wichtigsten Ausgangsländer für Finanztransfers in Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen.

Für Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen sind Finanztransfers in die Heimatländer von hoher makroökonomischer Bedeutung; in vielen dieser Länder machen sie

⁶⁰ Die Kommission überprüft derzeit die für horizontale und vertikale Vereinbarungen geltenden Vorschriften sowie die Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes. Darüber hinaus hat die Kommission im Juni 2020 eine öffentliche Konsultation eingeleitet, um zu beurteilen, ob ein neues Wettbewerbsinstrument erforderlich sein könnte, um strukturelle Wettbewerbsprobleme anzugehen, die mit den derzeitigen Wettbewerbsregeln nicht möglichst effizient gelöst werden können. Weitere Informationen zu diesen Überprüfungsverfahren sind auf der Website der Generaldirektion Wettbewerb abrufbar:

<https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

⁶² „Covid-19 Crisis through a migration lens“, Migration and Development Brief 32, Knomad, Weltbank, April 2020.

mehr als 10 % des BIP aus. Darüber hinaus stellen Finanztransfers in die Heimatländer für viele Empfängerfamilien eine wichtige finanzielle Rettungsleine dar. Sie fungieren häufig als informelles Netz der sozialen Absicherung, das es 800 Millionen Familienmitgliedern (für die diese Finanztransfers im Durchschnitt etwa 75 % ihres Einkommens ausmachen) ermöglicht, für Lebensmittel, Gesundheitsversorgung, Bildung und andere Grundbedürfnisse aufzukommen. Laut Messungen der Datenbank der Weltbank zu den Kosten der weltweiten Finanztransfers betragen die globalen Durchschnittskosten für Finanztransfers noch immer fast 7 %; die internationale Gemeinschaft hat sich jedoch verpflichtet, diese Kosten bis 2030 auf weniger als 3 % zu senken. Als Folge der Covid-19-Pandemie werden die Finanztransfers im Jahr 2020 voraussichtlich um etwa 20 % zurückgehen, da Migranten vom Verlust ihres Arbeitsplatzes und von Unsicherheit bedroht sind.

Ziel der Kommission ist es, dass grenzüberschreitende Zahlungen, einschließlich Finanztransfers, an denen Nicht-EU-Länder beteiligt sind, schneller, erschwinglicher, zugänglicher, transparenter und bequemer werden. Dadurch wird auch die Verwendung des Euro gefördert und seine Position als globale Währung gestärkt.

Die wichtigsten Reibungspunkte, die den internationalen grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr beeinträchtigen, wurden kürzlich im Phase-1-Bericht des Rats für Finanzstabilität (Financial Stability Board – FSB) über den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr⁶³ identifiziert. Im Zusammenspiel führen diese Reibungspunkte dazu, dass Barrieren für Zahlungsabwickler entstehen, die grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen wollen, und dass die Preise für Endverbraucher steigen, die Investitionen in die Modernisierung grenzüberschreitender Zahlungsvorgänge sinken und auch Finanztransfers beeinträchtigt werden könnten.

Nach Auffassung der Kommission ist eine Kombination von Maßnahmen auf globaler Ebene und auf Ebene der einzelnen Rechtsräume erforderlich. Im Einklang mit den Erkenntnissen des Ausschusses für Zahlungsverkehr und Marktinfrastrukturen (Committee on Payments and Market Infrastructures – CPMI)⁶⁴ lassen sich diese in EU-spezifische Maßnahmen und Maßnahmen zur Erleichterung von Finanztransfers unterteilen.

Wichtigste Maßnahmen:

- **Soweit durchführbar, erwartet die Kommission von den einschlägigen Zahlungssystembetreibern, insbesondere dann, wenn das Empfängerland ebenfalls Sofortzahlungssysteme eingeführt hat, dass sie Verknüpfungen zwischen europäischen Systemen wie TARGET Instant Payment System (TIPS) oder RT1⁶⁵ und Sofortzahlungssystemen von Drittländern erleichtern – vorausgesetzt, dass in diesen Drittländern ein angemessener Verbraucherschutz herrscht, Betrug sowie Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angemessen bekämpft werden und geeignete Maßnahmen zur Minderung der Risiken aufgrund von Abhängigkeiten bestehen. Die potenziellen Vorteile solcher Verknüpfungen können dadurch verstärkt werden, dass Zahlungsdienstleister,**

⁶³ Ebd.

⁶⁴ <https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.pdf>

⁶⁵ RT1 ist ein europaweites Sofortzahlungssystem von EBA Clearing.

- die keine Banken sind, direkten Zugang zu Zahlungssystemen erhalten. Des Weiteren könnte erwogen werden, gegebenenfalls vorbehaltlich ähnlicher Schutzmaßnahmen, Verknüpfungen für andere Arten von Zahlungssystemen, unter anderem für den Einzel- und Großhandel, herzustellen.
- Die Kommission fordert, dass globale internationale Standards wie ISO 20022, die die Aufnahme umfangreicherer Daten in Zahlungsnachrichten erleichtern, bis spätestens Ende 2022 umgesetzt werden.
 - Um die Transparenz grenzüberschreitender Transaktionen weiter zu erhöhen, fordert die Kommission die Zahlungsdienstleister auf, die Initiative „Global Payments Innovation“ (GPI) der Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) zu nutzen, anhand derer teilnehmende Institute grenzüberschreitende Zahlungen leichter in Echtzeit verfolgen können. Durch eine umfassendere Nutzung dieses Nachverfolgungssystems könnten Zahlungsdienstleister, die den Zahlungsvorgang einleiten, die maximale Ausführungszeit einer grenzüberschreitenden Zahlung besser abschätzen und dem Zahler mitteilen. Die Kommission wird im Rahmen der Überprüfung der PSD2 prüfen, ob die Transparenz grenzüberschreitender internationaler Transaktionen weiter verbessert werden muss.
 - Da Sofortzahlungen auch auf internationaler Ebene zur Norm werden, wird die Kommission im Rahmen der Überprüfung der PSD2 beurteilen, ob vorgeschrieben werden sollte, dass die maximale Ausführungszeit bei Zahlungsvorgängen, bei denen sowohl der Zahler als auch der Zahlungsempfänger in der EU ansässig ist („Two-Leg-Transaktionen“), auch für Zahlungen, bei denen lediglich einer der Beteiligten in der EU ansässig ist („One-Leg-Transaktionen“)⁶⁶, gelten sollte.
 - Die Kommission verfolgt mit Interesse die laufenden Arbeiten im Rahmen des Europäischen Zahlungsverkehrsausschusses zu einer möglichen weiteren Harmonisierung der Geschäftsregeln und Nachrichtenstandards für One-Leg-Transaktionen. Die Kommission wird prüfen, ob es erforderlich ist, diese verbindlich vorzuschreiben.

Maßnahmen in Bezug auf spezifische Probleme im Zusammenhang mit Finanztransfers:

Alle oben genannten strategischen Maßnahmen können grenzüberschreitende Zahlungsströme und damit auch Finanztransfers erleichtern. Darüber hinaus ergreift die Kommission folgende Maßnahmen:

- Die Kommission unterstützt Initiativen der Mitgliedstaaten zur Förderung des Finanztransfersektors, vorausgesetzt, die Anbieter von Finanztransferdienstleistungen verpflichten sich, die Kosten für Finanztransferdienstleistungen im Laufe der Zeit schrittweise zu senken.
- Die Kommission wird im Rahmen der EU-Entwicklungspolitik Initiativen nach dem Vorbild des SEPA in regionalen Zusammenschlüssen von Ländern mit

⁶⁶ Bei den sogenannten One-Leg-Transaktionen handelt es sich um die Zahlungsvorgänge, bei denen entweder der Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers oder der des Zahlers außerhalb der Union ansässig ist.

niedrigem und mittlerem Einkommen unterstützen. Ferner wird sie in entsprechenden Fällen die Möglichkeit des Beitritts von Drittländern (z. B. in den westlichen Balkanstaaten und in der östlichen Nachbarschaft) zum SEPA unterstützen.

- **Die Kommission wird in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen den Zugang zu Zahlungskonten fördern, wodurch auch die Digitalisierung von Finanztransfers erleichtert werden wird.**

Durch all diese Maßnahmen könnte die internationale Rolle des Euro gestärkt werden, indem es für Bürger und Unternehmen leichter wird, den Euro als Währung für Finanztransfers zwischen einzelnen Personen sowie für Investitionen, Finanzierungen und Handelsströme zu nutzen.

IV. Fazit

In dieser Strategie werden die wichtigsten Prioritäten und Ziele für den Massenzahlungsverkehr in Europa für die kommenden vier Jahre dargelegt; sie wurde auf der Grundlage umfangreicher Beiträge aller Interessenträger sowie unter umfassender Berücksichtigung der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation entwickelt.

Um diese Ziele zu erreichen, verpflichtet sich die Kommission zu einer Reihe wichtiger Maßnahmen. Die Kommission fordert alle Interessenträger auf nationaler Ebene und EU-Ebene auf, sich aktiv an der Umsetzung dieser Strategie zu beteiligen.