



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 22. März 2021
(OR. en)

7225/21

EF 111
ECOFIN 264
CONSOM 74

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 6694/1/21 REV 1

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur Mitteilung der Kommission zu einer
EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zum oben genannten Bericht, die der Rat am 22. März 2021 gebilligt hat.

Schlussfolgerungen des Rates zur Mitteilung der Kommission zu einer

EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

1. UNTERSTREICHT die erheblichen Verbesserungen, die der einheitliche Euro-Zahlungsverkehrsraum (Single Euro Payments Area – SEPA) und die Harmonisierung der Rechtsvorschriften für Massenzahlungen mit sich gebracht haben;
2. IST DER AUFFASSUNG, dass das Aufkommen neuer Zahlungslösungen die EU vor eine Reihe politischer Herausforderungen im Hinblick auf die Regulierung und Beaufsichtigung stellt, und zwar insbesondere in Bezug auf Sicherheit, Verbraucherschutz, Wettbewerb, Datenschutz, Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung;
3. ERKENNT AN, dass ein solider Verbraucherschutz sowie bequeme Lösungen zu angemessenen Preisen die wichtigsten Triebkräfte für die Akzeptanz entsprechender Zahlungslösungen sind, und BETONT, dass der Verbraucherschutz eine zentrale Rolle spielen muss, wenn die strategischen Ziele der Europäischen Union im Bereich des Massenzahlungsverkehrs erreicht werden sollen;

4. IST BESORGT über die Einschränkungen, die die Betreiber technischer Infrastrukturen den Zahlungsdienstleistern möglicherweise auferlegen, da diese Einschränkungen das europäische Zahlungssystem erheblich schwächen und Wettbewerb, Innovation und die Entwicklung europaweiter Zahlungslösungen behindern könnten;
5. WEIST AUF den mit den Migrationsströmen einhergehenden raschen Anstieg weltweiter Finanztransfers HIN;
6. STELLT FEST, dass durch die COVID-19-Pandemie noch einmal deutlich geworden ist, wie überaus wichtig sichere, zugängliche und bequeme digitale Zahlungsmethoden für Ferntransaktionen oder Transaktionen mit persönlichem Kontakt sind, IST SICH jedoch BEWUSST, dass Bargeld im Massenzahlungsverkehr in den meisten Mitgliedstaaten, insbesondere bei bestimmten Bevölkerungsgruppen, weiterhin eine wichtige Rolle spielt;
7. STELLT FEST, dass derzeit die meisten inländischen Zahlungslösungen, die auf Karten oder Sofortzahlungen beruhen, grenzüberschreitend nicht funktionieren, was ein Hindernis für grenzüberschreitende Zahlungen in Geschäften und im elektronischen Handel darstellen kann; IST DER AUFFASSUNG, dass die mangelnde Interoperabilität zwischen bestehenden nationalen Lösungen, Systemen und Infrastrukturen, die auch dem Umstand geschuldet ist, dass es in einigen Bereichen an EU-weiten gemeinsamen Standards mangelt, zur Fragmentierung des EU-Massenzahlungsmarkts beiträgt;
8. STELLT FEST, dass es im öffentlichen und privaten Sektor seit Kurzem einige neue Entwicklungen im Hinblick auf die Einführung gemeinsamer europäischer Infrastrukturen, Systeme und Vorschriften gibt;

9. STIMMT angesichts der Gefahr, dass es zu Inkonsistenzen und einer weiteren Fragmentierung des Marktes kommt, jedoch ZU, dass die Entwicklung einer klaren Vision und die Schaffung eines einheitlichen, kohärenten und übergreifenden politischen Rahmens für künftige Maßnahmen von entscheidender Bedeutung sind, wobei er SICH DESSEN BEWUSST IST, dass die EU ein Binnenmarkt mit verschiedenen Währungen ist und sich die Verbraucherpräferenzen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden;
10. IST DER AUFFASSUNG, dass der Massenzahlungsmarkt der EU wettbewerbsfähig, innovativ und inklusiv sein und auf sicheren, effizienten und zugänglichen Infrastrukturen beruhen sollte, damit die wirtschaftliche und finanzielle Souveränität Europas gestärkt wird;
11. ERINNERT an die Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (die der Rat in einem schriftlichen Verfahren, das am 5. November 2020 endete, gebilligt hat)¹;
12. ERKENNT AN, dass die Besonderheiten sowie das Tempo und das Ausmaß des technologischen Wandels im Zahlungssektor spezifische und gezielte politische Maßnahmen erfordern, die über den horizontalen Rahmen der Strategie für ein digitales Finanzwesen² hinausgehen, und BEGRÜßT deshalb die sehr umfassende Mitteilung der Kommission zu einer EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr;

¹ Dok. 12608/20.

² Dok. 11048/20.

13. STIMMT den für strategische Maßnahmen definierten, eng miteinander verbundenen „Säulen“ ZU, die folgende Themenbereiche betreffen: 1) die Zunahme der digitalen Zahlungslösungen und Sofortzahlungslösungen mit europaweiter Reichweite, 2) Innovations- und Wettbewerbsfragen, 3) die Aspekte Zugang, Effizienz und Interoperabilität von Massenzahlungssystemen und anderen unterstützenden Infrastrukturen sowie 4) die internationale Dimension, und UNTERSTREICHT insbesondere die Ziele der Förderung einer großflächigen Nutzung von Sofortzahlungen neben anderen Zahlungslösungen, der Entwicklung von Legislativinstrumenten zur Bewältigung der mit der zunehmenden Digitalisierung einhergehenden Herausforderungen und der Förderung eines innovativen, offenen, resilienten, sicheren und inklusiven Zahlungsökosystems;
14. ERINNERT die Kommission daran, dass es sich bei der Strategie um eine mittelfristige Strategie handelt und diese deshalb fortlaufend angemessen zu bewerten und bei Bedarf anzupassen ist, insbesondere da sich die Sachlage in den Mitgliedstaaten jeweils unterscheidet;

Zunahme der digitalen Zahlungslösungen und Sofortzahlungslösungen

15. IST DER AUFFASSUNG, dass möglicherweise legislative Maßnahmen nötig sind, um für eine stärkere Teilnahme am SEPA-System für Sofortzahlungen und seinen zusätzlichen Funktionen (z. B. „Requests-to-Pay“, QR-Codes und „Proxy Lookup“-Dienste) zu fördern, und dass weitere Möglichkeiten zur Förderung seiner Akzeptanz geprüft werden könnten, unter anderem durch Nutzung der bereits vorhandenen Infrastruktur, nämlich des TARGET Instant Payment Settlement (TIPS), und FORDERT die Kommission daher AUF, stufenweise auf angemessene Art und Weise – eventuell nach Durchführung einer Folgenabschätzung – tätig zu werden und dabei den geeigneten Umfang sowie einschlägige Ausnahmeregelungen sorgfältig abzuwägen;

16. BEGRÜßT, dass der Stärkung des Vertrauens der Verbraucher und der Unternehmen insbesondere in Sofortzahlungen Priorität eingeräumt wird, insbesondere indem Verbraucherschutzaspekte, und hier speziell eine „Bestätigung des Zahlungsempfängers“-Funktion, bewertet werden, während gleichzeitig die mit Sofortzahlungen einhergehenden Herausforderungen im Hinblick auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, den Datenschutz sowie die Betriebs-, Haftungs- und Liquiditätsrisiken für Zahlungsdienstleister und Zahlungsinfrastrukturen sorgfältig bewertet werden;
17. UNTERSTÜTZT die Bemühungen der Kommission um die Entwicklung gesamteuropäischer Lösungen, indem insbesondere die Herausforderungen angegangen werden, denen sich Akteure, die gesamteuropäische Lösungen anbieten wollen, gegenübersehen, und indem unverhältnismäßige Hindernisse für die Einführung von Sofortzahlungen und anderen digitalen Zahlungsmethoden durch Händler und Verbraucher am Interaktionspunkt beseitigt werden, während gleichzeitig eine sorgfältige Abwägung hinsichtlich des Nutzens für die Endverbraucher erfolgt;
18. BEKRÄFTIGT, dass die zuständigen nationalen Behörden Verstöße gegen die SEPA-Verordnung rasch untersuchen und beheben sollten;
19. STIMMT ZU, dass eine Stärkung des interoperablen EU-Rahmens für die elektronische Identifizierung im Sinne der eIDAS-Verordnung in Verbindung mit einer entsprechenden Harmonisierung der Verfahren zur Feststellung der Kundenidentität („know your customer“) die Registrierung, Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer im Zahlungsverkehr – insbesondere im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr – weiter erleichtern könnte, und ERKENNT AN, dass es wichtig ist, Entwicklungen sowie neue Technologien in diesem Bereich fortlaufend zu überwachen;

20. UNTERSTÜTZT die Durchführung einer Studie zum Grad der Akzeptanz von digitalen Zahlungen, bevor mögliche Gesetzgebungsvorschläge zur Erhöhung digitaler Zahlungen erarbeitet werden, WEIST jedoch DARAUF HIN, dass es in dieser Hinsicht in der EU erhebliche Unterschiede gibt;
21. ERKENNT AN, dass Bargeld im Massenzahlungsverkehr unter anderem bei finanziell oder digital ausgegrenzten Menschen, zuweilen aber auch als Sicherheit im Falle von Störungen der Zahlungssysteme und -infrastrukturen weiterhin eine wichtige Rolle spielt und dass je nach Nutzernachfrage und -präferenzen sowohl Barzahlungen als auch digitale Zahlungen allgemein verfügbar sein und akzeptiert werden sollten;
22. UNTERSTÜTZT die Förderung digitaler und finanzieller Kompetenzen, um dem Risiko der finanziellen Ausgrenzung zu begegnen, und STIMMT ZU, dass sichergestellt werden sollte, dass Konzepte für eine starke Kundenauthentifizierung nicht dazu führen dürfen, dass bestimmte Gruppen von Zahlungsdienstnutzern ausgeschlossen werden;
23. SIEHT die möglichen Vorteile von digitalen Zentralbankwährungen (Central Bank Digital Currency – CBDC), auch im Hinblick auf die Digitalisierung der Wirtschaft und die Souveränität der EU, und UNTERSTREICHT die Komplexität dieser Frage und die Bedeutung einer sorgfältigen und eingehenden Analyse möglicher nachteiliger Auswirkungen, insbesondere auf die Geschäftsmodelle von finanziellen Mittlern und anderen Dienstleistern, auf die Finanzstabilität, die Geldpolitik, den Datenschutz und die Privatsphäre;

24. UNTERSTÜTZT in diesem Zusammenhang die vom Eurosystem mit Blick auf eine CBDC für Massenzahlungen in Euro (oder „digitaler Euro“) geleistete Arbeit und ERKENNT die wichtige Rolle der Kommission und der Euro-Gruppe bei der Entwicklung dieser Währung AN, wobei gleichzeitig die in den Verträgen vorgesehenen jeweiligen Rollen und Mandate berücksichtigt werden und gegenüber den nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten vollständige Transparenz gewährleistet wird;

Innovations- und Wettbewerbsfragen

25. BEGRÜßT eine umfassende Überprüfung der Umsetzung der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive 2 – PSD2) nach ihrer vollständigen Einführung und unter Berücksichtigung der mit ihrer Umsetzung verbundenen Herausforderungen, wobei insbesondere folgende Aspekte zu bewerten sind: i) die Zweckmäßigkeit des Geltungsbereichs (insbesondere im Hinblick auf Anbieter technischer Dienstleistungen) und das Erfordernis einer weiteren Präzisierung bestehender Konzepte und Regelungen; ii) das Zusammenspiel mit anderen sektorspezifischen Rechtsvorschriften, insbesondere der E-Geld-Richtlinie, der Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche, der DSGVO sowie laufenden legislativen Entwicklungen; iii) die Entwicklung hin zum „Open Banking“, der Umgang mit Risiken für die Privatsphäre und das diesbezügliche Zusammenspiel mit den Leitlinien des Europäischen Datenschutzausschusses; iv) ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb, einschließlich der zunehmenden Bedeutung von Big-Tech-Unternehmen und FinTech-Unternehmen; v) ihre Wirksamkeit mit Blick auf die Bekämpfung von Betrug und die Stärkung des Verbraucherschutzes, einschließlich der starken Kundenauthentifizierung;

26. VERWEIST DARAUF, dass Open Banking zu einem innovativen und wettbewerbsfähigen Markt beiträgt, und UNTERSTÜTZT weitere Bemühungen um die Interoperabilität von Anwendungsprogrammierschnittstellen sowie die Bewertung der Frage, ob durch eine weitere Standardisierung die volle Ausschöpfung des Potenzials von Open Banking gewährleistet werden könnte, BETONT jedoch gleichzeitig, wie wichtig es ist, dass Zahlungsdienstnutzer die Verwendung ihrer Daten problemlos steuern können;
27. IST DER AUFFASSUNG, dass ein offenes Finanzwesen der Innovation zusätzliche Impulse verleihen könnte und es daher gebührend berücksichtigt werden sollte, wobei gleiche Wettbewerbsbedingungen und ein angemessener Verbraucherschutz zu garantieren sind und den Lehren aus der PSD2, den möglichen Auswirkungen auf die Geschäftsmodelle von finanziellen Mittlern sowie den potenziellen Risiken (z. B. Risiken für die Privatsphäre) Rechnung zu tragen ist;
28. HÄLT es für wichtig, sich fortlaufend um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Verhinderung von Betrugsrisiken und Kundenfreundlichkeit zu bemühen; UNTERSTÜTZT in diesem Zusammenhang insbesondere eine Überprüfung der bestehenden gesetzlichen Höchstbeträge für kontaktlose Zahlungen sowie Kampagnen zur Sensibilisierung der Verbraucher unter Berücksichtigung der jüngst während der COVID-19-Pandemie gesammelten Erfahrungen;
29. STIMMT ZU, dass Maßnahmen nötig sind, um für mehr Kohärenz und einen technologisch neutralen Ansatz in den verschiedenen Rechtsvorschriften über Massenzahlungen zu sorgen, damit in der EU gleiche Bedingungen für die Bereitstellung, Beaufsichtigung und Überwachung von Zahlungsdiensten herrschen; und ERSUCHT die Kommission, die jeweilige Rolle der verschiedenen Akteure im Zahlungsökosystem, wie z. B. Anbieter technischer Dienstleistungen, zu bewerten und bei Bedarf zu regulieren;

Zugangs- und Interoperabilitätsaspekte

30. UNTERSTÜTZT eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen auf E-Geld- und Zahlungsinstitute, sofern die potenziellen Risiken sorgfältig bewertet und entsprechend gemindert werden;
31. UNTERSTÜTZT legislative Maßnahmen, um ein Recht auf Zugang zu technischen Infrastrukturen wie z. B. zur Nahfeldkommunikation, die für die Unterstützung der Bereitstellung von Zahlungsdiensten als notwendig erachtet werden, unter fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen sicherzustellen;

Die internationale Dimension

32. IST DER AUFFASSUNG, dass weitere Initiativen zur leichten Verknüpfung von Sofortzahlungs- und anderen digitalen Zahlungssystemen auf globaler Ebene, einschließlich derer, die den von internationalen Gremien erarbeiteten Empfehlungen und Standards Rechnung tragen, zur Senkung der Kosten, schnelleren Abwicklung und Verbesserung der Kundenfreundlichkeit von grenzüberschreitenden Geldtransfers bei gleichzeitiger Gewährleistung der Einhaltung der Regelungsrahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wichtig sind;
33. STELLT FEST, dass es in diesem Bereich zahlreiche Hürden zu überwinden gilt, insbesondere die unterschiedliche Regulierungspraxis in den Ländern, die intransparenten Gebühren und die mangelnde Interoperabilität von IT- und Zahlungsinfrastrukturen, und UNTERSTÜTZT die Erleichterung von Verknüpfungen, sofern in den betreffenden Drittländern ein angemessener Verbraucherschutz herrscht, Betrug sowie Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angemessen bekämpft werden und die Vorgaben der DSGVO eingehalten werden;

34. UNTERSTÜTZT die Annahme der globalen ISO-Norm 20022, um die Aufnahme umfangreicherer Daten in Zahlungsnachrichten zu erleichtern, räumt aber gleichzeitig ein, dass Ende 2022 für internationale Zahlungen eine recht knappe Frist ist;
35. STIMMT ZU, dass im Rahmen der Überprüfung der PSD2 sorgfältig geprüft werden könnte, ob die derzeit geltende maximale Ausführungszeit für Zahlungsvorgänge, bei denen sowohl der Zahler als auch der Zahlungsempfänger in der EU ansässig sind („Two-Leg-Transaktionen“), auch für Zahlungsvorgänge, bei denen lediglich einer der Beteiligten in der EU ansässig ist („One-Leg-Transaktionen“), gelten sollte, und dass auch die damit einhergehenden Herausforderungen sorgfältig geprüft werden könnten, wobei die Folgen zu berücksichtigen sind, die dies für in der EU ansässige Zahlungsdienstleister, die Geldbeträge in Drittländer senden, speziell im Bereich der Haftung haben kann;
36. UNTERSTÜTZT öffentliche und private Initiativen in verschiedenen Mitgliedstaaten, mit denen Finanztransfers schneller, erschwinglicher und bequemer werden und die den für Verbraucherschutz und für die Bekämpfung von Betrug sowie von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geltenden Standards und den Vorgaben der DSGVO entsprechen;
37. ERSUCHT die Kommission, in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen sowie im Rahmen der EU-Entwicklungspolitik den Zugang zu Zahlungskonten und die Entwicklung von weltweit interoperablen Zahlungslösungen zu fördern.
-