



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 11.1.2012
KOM(2011) 941 endgültig

GRÜNBUCH

Ein integrierter europäischer Markt für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen

(Text von Bedeutung für den EWR)

GRÜNBUCH

Ein integrierter europäischer Markt für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Die Vorteile des Binnenmarkts stehen Verbrauchern, Einzelhändlern und Unternehmen nur dann in vollem Umfang offen, wenn sie sichere, effiziente, wettbewerbsfähige und innovative elektronische Zahlungssysteme nutzen können; dies umso mehr, als sich weltweit ein Trend vom direkten Kundenverkehr hin zum elektronischen Handel abzeichnet. Die Art und Weise, wie in Europa Waren und Dienstleistungen erworben werden, befindet sich in einem grundlegenden Wandel. EU-Bürger und –Unternehmen werden zunehmend außerhalb ihres Herkunftslands tätig, und elektronische Zahlungsmittel, die auch über Grenzen hinweg reibungslos funktionieren, machen ihnen das Leben dabei deutlich einfacher. Dank der Erfolge auf dem Gebiet der Massenzahlungen könnte Europa an vorderster Front mitgestalten, wie in Zukunft Zahlungen geleistet werden – mit Zahlungskarten, über das Internet oder unter Zuhilfenahme eines Mobiltelefons.

Ein erster wichtiger Meilenstein war die Schaffung des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (SEPA), bei dem von der Prämisse ausgegangen wird, dass im elektronischen Zahlungsverkehr in der EU kein Unterschied zwischen grenzüberschreitenden und Inlandszahlungen in Euro gemacht werden sollte¹. Das SEPA-Projekt erfasst alle wichtigen Zahlungsinstrumente des Massenzahlungsverkehrs: Überweisungen, Lastschriften und Zahlungskarten. SEPA sollte aus zweierlei Gründen Sprungbrett für die Schaffung eines wettbewerbsfähigen und innovativen europäischen Zahlungsverkehrsmarkts sein. Erstens befindet sich der Anteil der Online- und Internetzahlungen (E-Zahlungen) sowie mobiler Zahlungssysteme (M-Zahlungen) ständig im Wachsen. Insbesondere der breite Erfolg intelligenter Mobiltelefone („Smartphones“) verändert die Zahlungsverkehrslandschaft und ermöglicht neue Zahlungsanwendungen wie elektronische Geldbörsen, die Portemonnaies und physische Karten ersetzen, oder in Mobiltelefonen gespeicherte virtuelle Fahrkarten für den öffentlichen Personennahverkehr. Hier können die europaweit funktionierenden SEPA-Zahlungsinstrumente die Grundlage für stärker integrierte, sichere Innovationen bieten. Zweitens könnten die im Rahmen von SEPA entwickelten Standards und Vorschriften auch auf Zahlungsinstrumente für Drittwährungen angewandt werden, so dass der gemeinsame Zahlungsverkehrsmarkt auch Transaktionen erfassen könnte, die nicht auf Euro lauten.

Die Vorteile einer stärkeren Marktintegration gründen sich hauptsächlich auf vier Faktoren:

- 1) *Mehr Wettbewerb:* In einer Netzindustrie wie dem Zahlungsverkehr erleichtert Integration den Marktzugang für neue Marktteilnehmer und Wettbewerber aus

¹ Als Massenzahlungen sind Zahlungsvorgänge definiert, bei denen zumindest ein Transaktionspartner (d. h. der Zahler, der Zahlungsempfänger oder beide) nicht ein Finanzinstitut ist. Massenzahlungen sind somit alle Zahlungsvorgänge, die nicht zwischen zwei Banken stattfinden.

anderen Mitgliedstaaten. Bei gemeinsamen, offenen Standards könnten Zahlungsdienstleister ihre Lösungen in mehr als einem Land anbieten. Dies würde ihr Tätigkeitsfeld erweitern und damit zusätzliche Innovationsanreize bieten. Kosten und Preise für die Bereitstellung von Zahlungsdienstleistungen würden sich nach unten angleichen. Zudem könnte der stärkere Wettbewerb die derzeitige Dominanz der beiden internationalen Kartensysteme auf dem Zahlungskartenmarkt aufweichen.

- 2) *Mehr Wahlmöglichkeiten und Transparenz für den Verbraucher:* Bei einer größeren Bandbreite wettbewerbsfähiger Dienstleistungen könnten die Zahlungsdienstnutzer die Zahlungsinstrumente und Anbieter auswählen, die ihrem Bedarf am besten gerecht werden. Heute ist für die Verbraucher nicht immer ersichtlich, wie sich ihre Entscheidungen auf die Kosten auswirken². Aufgrund versteckter Kosten wird oft die teuerste Zahlungsmethode gewählt und werden die Kosten über höhere Preise indirekt an alle Verbraucher weitergegeben. Auf einem integrierten und transparenten Markt würden die Verbraucher sich eher für das effizienteste Zahlungsinstrument entscheiden.
- 3) *Mehr Innovation:* Ein integrierter Markt erhöht Skaleneffekte und bietet den Marktteilnehmern mehr Möglichkeiten für Kosteneinsparungen und Einnahmensteigerungen. Zudem würden die neuen Marktteilnehmer die Innovationsanreize vergrößern und hätten Innovationen eine größere geographische Reichweite.
- 4) *Mehr Zahlungssicherheit und Verbrauchervertrauen:* Ein integrierter Markt würde mit den Fortschritten in Richtung sicherer und zuverlässiger Zahlungen an der Verkaufsstelle auch die Sicherheit von Fernzahlungsmitteln wie E- und M-Zahlungen und damit auch das Vertrauen der Verbraucher in diese Zahlungsinstrumente erhöhen.

Ein möglicher Nebeneffekt eines integrierten EU-Markts für Zahlungsdienstleistungen wäre die Erzeugung administrativer Daten, die für die Erstellung harmonisierter Statistiken genutzt werden könnten. Dies würde Qualität und Erfassungsbereich der EU-Statistiken ohne zusätzliche Kosten für die Unternehmen verbessern; auch die statistische Gemeinschaft müsste nur beschränkte Investitionen leisten.

In diesem Grünbuch wird die derzeitige Situation bei Karten-, Internet- und Mobilzahlungen in Europa beschrieben. Zudem wird untersucht, welche Lücken zwischen der aktuellen Situation und der Vision eines voll integrierten Zahlungsverkehrsmarkts bestehen und welche Hemmnisse zu diesen Lücken geführt haben. Mit dem Grünbuch soll ein umfassender Konsultationsprozess der Beteiligten in Gang gebracht werden, um die Analyse der Kommission zu validieren oder zu ergänzen und so den richtigen Weg zu einer besseren Marktintegration zu finden.

² Grund hierfür ist die komplexe Gebührenstruktur der an Zahlungsvorgängen beteiligten Zahlungsdienstleister und der Gebühren, die der Zahlungsdienstleister beim Händler, der eine Ware oder eine Dienstleistung verkauft, erhebt.

2. DIE DERZEITIGE ZAHLUNGSVERKEHRSLANDSCHAFT UND IHRE MÄNGEL

Der Markt für den Massenzahlungsverkehr in Euro ist mit Millionen von Unternehmen und Hunderten Millionen von Bürgern einer der größten Märkte weltweit. Laut Statistiken der Europäischen Zentralbank (EZB) wurden 2009 allein im Euroraum beinahe 58 Milliarden Massenzahlungen getätigt. Anhang 1 enthält diesbezüglich eine Aufschlüsselung nach Zahlungsinstrumenten. Eine Integration dieses Markts bietet erhebliche wirtschaftliche Vorteile. So haben Studien gezeigt, dass beispielsweise eine vollständige SEPA-Umstellung für Überweisungen, Lastschriften und Zahlungskarten über einen Zeitraum von sechs Jahren direkte und indirekte Vorteile in einer Größenordnung von über 300 Mrd. EUR ermöglichen könnte. Derzeit ist die Integration des europäischen Zahlungsverkehrsmarkts je nach Zahlungsinstrument (Überweisung, Lastschrift, Zahlungskarte) und Kanal (E-Zahlung, M-Zahlung) noch sehr uneinheitlich.

2.1. *Standardzahlungsinstrumente (Überweisungen und Lastschriften)*

Überweisungen und Lastschriften sind die einzigen Zahlungsinstrumente, für die es eigene gesamteuropäische Zahlungssysteme gibt, nämlich das vom Europäischen Zahlungsverkehrsausschuss (EPC) entwickelte Regelwerk für in Euro getätigte SEPA-Überweisungen und SEPA-Lastschriften. Im Dezember 2010 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung vor, in dem verbindliche Fristen für die Migration von den nationalen Zahlungsinstrumenten auf europaweite Systeme festgelegt wurden³. Wenn dieser Meilenstein erreicht wird, wäre die Basis für eine weitere Marktintegration für die nachstehend beschriebenen Zahlungsinstrumente und -kanäle gelegt.

2.2. *Zahlungskarten*

Zahlungskarten sind das am stärksten verbreitete und am häufigsten genutzte elektronische Zahlungsinstrument für Massenzahlungen. Volumenmäßig (Anzahl der Transaktionen) machten Kartenzahlungen im Jahr 2009 ein Drittel aller Massenzahlungen aus. In der EU befinden sich rund 726 Millionen Zahlungskarten im Umlauf, was 1,45 Karten pro Kopf ergibt. Im Jahr 2009 tätigten die EU-Verbraucher damit durchschnittlich 43 Transaktionen direkt an der Verkaufsstelle und gaben 2 194 EUR aus⁴ (länderspezifische Angaben in Anhang 1).

Die Integration des europäischen Zahlungsverkehrsmarkts ist jedoch noch lange nicht abgeschlossen; viele greifbare Ergebnisse konnten bisher noch nicht erzielt werden. Das im vergangenen Jahrzehnt stark gestiegene Volumen der Kartenzahlungen und die daraus resultierenden Skaleneffekte haben keine signifikante Verringerung der Verbraucherkosten und der Interbanken- oder Händlergebühren zu Wege gebracht. Hinzu kommt, dass nationale Debitkarten außerhalb des Herkunftsmitgliedstaats häufig nicht akzeptiert werden, was die Weiterentwicklung des Binnenmarkts behindert. Auch die betrügerische Nutzung von Zahlungskarten bleibt – insbesondere bei Fernzahlungen – ein wichtiges Thema.

³ Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung der technischen Vorschriften für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009, KOM(2010)775, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010PC0775:DE:NOT>.

⁴ Quelle: EZB-Zahlungsstatistik Februar 2011. Zu länderspezifischen Angaben, siehe Anhang 1.

2.3. Zahlungen über das Internet (E-Zahlungen)

E-Zahlungen werden über das Internet getätigt, wobei in der Regel eine der drei folgenden Möglichkeiten genutzt wird:

- 1) Fernzahlung mittels einer *Zahlungskarte* über das Internet.
- 2) Überweisungen und Lastschriften per *Online-Banking*, wobei der Zahler zur Authentifizierung ein Online-Banking-Portal nutzt (derzeit nur auf nationaler Ebene möglich)⁵.
- 3) Zahlungen über *Anbieter von E-Zahlungen*, bei denen der Verbraucher ein eigenes Konto eröffnet hat. Einzahlungen auf die Konten können mittels „traditioneller“ Zahlungsmethoden wie Banküberweisungen oder Kreditkartenzahlungen getätigt werden.

Mit dem Aufkommen des elektronischen Handels, d. h. dem Kauf und Verkauf von Produkten über das Internet, spielen auch E-Zahlungen eine zunehmend wichtige Rolle. Laut Forrester Research⁶ soll sich die Anzahl der Online-Shopper in Europa von 141 Millionen im Jahr 2009 auf 190 Millionen im Jahr 2014 erhöhen. Die jährliche Wachstumsrate des elektronischen Handels wird für die nächsten fünf Jahre auf durchschnittlich 10 % veranschlagt. Die Pro-Kopf-Ausgaben sollen auf EU-Ebene im Schnitt von 483 EUR im Jahr 2009 auf 601 EUR im Jahr 2014 ansteigen. Trotz dieses großen Potenzials macht der elektronische Handel derzeit nur 3,4 % des gesamten europäischen Einzelhandels⁷ aus, d. h. erhebliche Wachstumsmöglichkeiten bleiben noch ungenutzt.

In einer Befragung der Öffentlichkeit zum Thema elektronischer Handel⁸ haben sich die Zahlungen als eines der Haupthindernisse für künftiges Wachstum in diesem Bereich herauskristallisiert. Zu den Schlüsselfragen, so zeigte die Konsultation, gehören die Vielfalt der unterschiedlichen Zahlungsmethoden in den Mitgliedstaaten, die Kosten für Verbraucher und Händler, insbesondere bei Kleinbetragszahlungen (Mikrozahlungen), und die Zahlungssicherheit. Aufgrund des Mangels an einem kohärenten und umfassenden (Selbst-) Regulierungsrahmen ist das Umfeld für E-Zahlungen in Europa derzeit stark nach nationalen Grenzen fragmentiert und durch eine kleine Anzahl erfolgreicher inländischer Systeme für E-Zahlungen sowie eine begrenzte Anzahl großer internationaler Akteure von außerhalb Europas gekennzeichnet.

2.4. Mobile Zahlungssysteme (M-Zahlungen)

Bei M-Zahlungen werden die Zahlungsdaten und die Zahlungsanweisung über ein mobiles Telefon oder ein anderes mobiles Gerät ausgelöst, übermittelt oder bestätigt. Dies kann beim Online- oder Offline-Kauf von Dienstleistungen, digitalen oder materiellen Gütern der Fall sein.

M-Zahlungen können in zwei Hauptkategorien unterteilt werden:

⁵ Diese Transaktionen können entweder direkt über das Online-Bankingsystem des Zahlers oder über Dritte (z. B. Ideal in den Niederlanden, Giropay und Sofortüberweisung in Deutschland, EPS in Österreich) erfolgen.

⁶ <http://www.forrester.com/ER/Press/Release/0,1769,1330,00.html>

⁷ Euromonitor 2010.

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/e-commerce_en.htm

- 1) *M-Fernzahlungen* erfolgen meist per Internet/WAP⁹ oder über Premium-SMS-Dienste, die dem Zahler vom Mobilfunknetzbetreiber in Rechnung gestellt werden. Die meisten M-Fernzahlungen über das Internet basieren derzeit auf Zahlungskartensystemen. Andere, auf Überweisungen oder Lastschriften gestützte Lösungen sind technisch machbar und potenziell genauso sicher, effizient und wettbewerbsfähig, scheinen aber kaum Zugang zum Markt zu finden.
- 2) *Nahzahlungen* erfolgen in der Regel direkt an der Verkaufsstelle. Bei Nutzung der „Near Field Communication“ (NFC), der aktuell führenden Technik für die Kommunikation im Nahbereich, können Zahlungen mit speziell dafür ausgerüsteten Telefonen vorgenommen werden, die an der Verkaufsstelle (z. B. Läden, öffentlicher Nahverkehr, Parkplätze) von Lesegeräten erkannt werden, wenn sie in deren Nähe gehalten werden.

Diese Definitionen zeigen, insbesondere bei den M-Fernzahlungen, dass nicht immer eine klare Trennlinie zwischen E-Zahlungen und M-Zahlungen gezogen werden kann, was in Zukunft sogar noch stärker der Fall sein dürfte.

Über Mobiltelefone geleistete Zahlungen sind volumenmäßig das am stärksten wachsende Segment aller Zahlungsmethoden. Die rasche Verbreitung von Smartphones mit der Option, diese mit modernen Zahlungsanwendungen auszurüsten, hat diese Entwicklung weiter befeuert. Juniper Research geht davon aus, dass der Gesamtwert der weltweiten M-Zahlungen zwischen 2010 und 2012 von 100 Mrd. USD auf 200 Mrd. USD ansteigen wird. Andere Studien lassen darauf schließen, dass der Wert der weltweiten M-Zahlungen im Jahr 2014 eine Billion USD übersteigen und allein in Europa 350 Mrd. USD erreichen wird. Ferner wird davon ausgegangen, dass bis zu diesem Datum eines von fünf Smartphones NFC-fähig sein wird.

Die Marktdurchdringung der M-Zahlungen hat in der EU – beispielsweise im Vergleich zur Asien-/Pazifikregion – noch lange nicht ihr volles Potenzial verwirklicht. Laut Schätzungen der Forschungsgruppe Gartner nutzten in Westeuropa im Jahr 2010 7,1 Millionen Menschen mobile Zahlungssysteme, gegenüber 62,8 Millionen Nutzern in der Asien-/Pazifikregion, mit einem hohen Anteil in Japan. Einer der Hauptgründe für die zögerliche Marktaufnahme in Europa ist der stark fragmentierte Markt für M-Zahlungen. Die zentralen Marktakteure (Mobilfunknetzbetreiber, Zahlungsdienstleister, Hersteller von Mobiltelefonen) haben sich bisher noch nicht auf ein gangbares Geschäftsmodell einigen können, das interoperable Lösungen ermöglicht. Folglich werden die größten und vielversprechendsten globalen M-Zahlungsiniciativen derzeit außerhalb Europas entwickelt. Apple, Google und Visa haben alle größere Initiativen zum Einstieg in das M-Zahlungsgeschäft angekündigt.

Bestrebungen um eine Integration der M-Zahlungen erfolgen auf europäischer Ebene derzeit auf Ebene der Selbstregulierung. Der EPC arbeitet hier mit der „weltweiten Industrievereinigung der GSM-Mobilfunkanbieter“ (GSMA) zusammen und veröffentlichte im Juli 2010 ein Weißbuch über mobile Zahlungen¹⁰. Der Schwerpunkt wurde darin auf M-Zahlungen mittels Zahlungskarten gelegt.

⁹ Das Protokoll für drahtlose Anwendungen (Wireless Application Protocol, WAP) wurde von der „Open Mobile Alliance“ (OMA) entwickelt, einem Industrieforum für die Erstellung gemeinsamer Spezifikationen für die Mobilfunkindustrie. Mobiltelefone nutzen üblicherweise WAP-Browser.

¹⁰ http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=402 und

Wie bei den E-Zahlungen besteht hier die Gefahr, dass der europäische Markt für M-Zahlungen fragmentiert bleibt, weil es an konkreten europäischen Rahmenbedingungen für zentrale Elemente wie technische Standards, Sicherheit, Interoperabilität und die Zusammenarbeit zwischen Marktteilnehmern fehlt. Zudem üben sich (potenzielle) Marktteilnehmer im Hinblick auf Investitionen in sowohl E- als auch M-Zahlungen eher in Zurückhaltung und warten lieber, bis die Rechtslage bezüglich der Anwendung kollektiver Gebührenvereinbarungen (z. B. für Zahlungskarten) geklärt ist (siehe 4.1.).

3. VISION UND ZIELE

Die Europäische Kommission und die EZB haben in ihrer SEPA-Erklärung¹¹ eine Vision beschrieben, in der bei elektronischen Massenzahlungen in Euro in der EU nicht zwischen grenzüberschreitenden und nationalen Zahlungen unterschieden werden sollte. Ausgehend von den SEPA-Standards und dem SEPA-Regelwerk sollte diese Unterscheidung auch bei Zahlungen, die innerhalb der EU in einer anderen Währung als dem Euro getätigt werden, hinfällig werden. Dies würde einen echten digitalen Binnenmarkt auf EU-Ebene möglich machen. Vollständige Integration bedeutet in diesem Zusammenhang Folgendes:

Verbraucher nutzen für sämtliche Zahlungsvorgänge ein einziges Bankkonto, auch wenn sie nicht in ihrem Herkunftsland leben oder häufig als Reisende in der EU unterwegs sind. Durch eine Beschleunigung der Innovation werden Zahlungen nutzerfreundlicher und der jeweiligen Situation angepasst (Online- vs. Offlinezahlungen, Mikro- vs. Großbetragszahlungen usw.).

Unternehmen und öffentliche Verwaltungen können ihre Zahlungsverfahren vereinfachen und rationalisieren und finanzielle Transaktionen in der EU zentral abrechnen. Dies bietet ein erhebliches Einsparpotenzial. Zudem werden gemeinsame, offene Standards und eine schnellere Abwicklung der Zahlungsvorgänge den Cash-Flow verbessern.

Auch *Händler* werden von kostengünstigen, effizienten und sicheren elektronischen Zahlungsmöglichkeiten profitieren. Der gesteigerte Wettbewerb macht Alternativen zur Barzahlung attraktiver. Die Umstellung auf den elektronischen Handel wird vorangetrieben und die Kunden gewinnen Erfahrung im Umgang mit solchen Zahlungen.

Zahlungsdienstleister, d. h. Banken und andere Anbieter, können dank standardisierter Zahlungsinstrumente Skaleneffekte erzielen und, nachdem sie zunächst bestimmte Anfangsinvestitionen getätigt haben, Kosten sparen. Gleichzeitig werden neue Märkte geöffnet, so dass für existierende Zahlungsinstrumente neue Einnahmequellen erschlossen und Innovationen in größerem Umfang angewandt werden können.

Technologieanbieter wie Softwareanbieter, Verarbeiter und IT-Berater können ihre Entwicklungen und Lösungen auf europaweit genutzte Instrumente ausrichten, so dass die Innovation in allen EU-Mitgliedstaaten gefördert wird.

Ehe diese Vision für Karten-, E- und M-Zahlungen zur Realität wird, muss jedoch noch eine Reihe weiterer Fragen geklärt werden; dies betrifft u. a. Themen wie Sicherheit, Wahlfreiheit, ungehinderte technische und geschäftliche Innovation, Standardisierung der einzelnen

¹¹ http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=557
Gemeinsame Erklärung der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank, http://www.ecb.int/press/pr/date/2006/html/pr060504_1.de.html.

Komponenten und Interoperabilität. In den folgenden Kapiteln wird im Detail auf diese Fragen eingegangen.

4. FÖRDERUNG UND BESCHLEUNIGUNG DER MARKTINTEGRATION

Ausgehend von der beschriebenen Vision konnten fünf Wege zur weiteren Integration von Karten-, E- und M-Zahlungen ausgemacht werden.

4.1. Marktfragmentierung, Marktzugang und grenzüberschreitender Markteintritt

Hier stellen sich mehrere getrennte Fragen. Diese haben ihren Ursprung ausnahmslos in den Geschäftspraktiken für Zahlungskarten und gelten heute entweder in gleicher Weise für E- und M-Zahlungen oder haben zumindest starke indirekte Auswirkungen auf E- und M-Zahlungen (z. B. bei Nutzung von Zahlungskarten).

4.1.1. Multilaterale Interbankenentgelte (MIF)

Beim „klassischen“ 4-Parteien-System zahlt der Zahlungsdienstleister des Händlers (Händlerbank) für jede per Zahlungskarte erfolgte Transaktion ein Interbankenentgelt an den Zahlungsdienstleister des Karteninhabers (Kartenausgeber). Interbankenentgelte können bilateral zwischen Kartenausgeber und Händlerbank oder multilateral über eine für alle beteiligten Zahlungsdienstleister verbindliche Vereinbarung geregelt werden. Anhang 2 enthält weitere Informationen zu den MIF¹².

Wettbewerbs- und Aufsichtsbehörden richten ihr Augenmerk schon seit geraumer Zeit auf die Interbankenentgelte. In einigen Drittländern¹³ wurden diese Entgelte gesetzlich geregelt. In der EU haben die Europäische Kommission und nationale Wettbewerbsbehörden im Rahmen der EU-Wettbewerbsvorschriften mehrere Beschlüsse zum Verbot bestimmter MIF-Vereinbarungen erlassen¹⁴.

MIF werden in der Regel dadurch begründet, dass die Kartenausgeber aufgrund dieser Entgelte die Verbraucher zur Nutzung einer Zahlungskarte ermutigen können. Dank der MIF können Zahlungsdienstleister Karten mit niedrigen oder gar keinen Gebühren ausgeben und gegebenenfalls noch Boni anbieten¹⁵ (z. B. Flugmeilen). Dieser „Ausgleichsmechanismus“ kann durch die intensivere Kartennutzung effizienzsteigernd wirken.

Aufgrund der großen Bandbreite (unterschiedlich hoher) Gebühren sowie der uneinheitlichen Fristen und Geltungsbereiche der auf nationaler oder europäischer Ebene laufenden oder bereits abgeschlossenen rechtlichen Initiativen kann es zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt kommen. Dies könnte die Marktfragmentierung weiter verschärfen und bedeutet, dass Einzelhändler bisher noch nicht in den Genuss der Vorteile eines Binnenmarkts für Zahlungskarten kommen.

¹² Dort sind insbesondere nähere Angaben zur Analyse der GD Wettbewerb enthalten, die diese gemäß Artikel 101(3) AEUV zur Ermittlung angemessener MIF nach dem Grundsatz der Zahlungsmittelneutralität auf Händlerebene (Merchant Indifference Test, MIT) durchführte.

¹³ Australien, USA.

¹⁴ Beschlüsse zu Visa und MasterCard, MasterCard-Beschlüsse von Polen, Ungarn und Italien.

¹⁵ Kartenausgeber stimulieren eine häufige Verwendung der Karten durch ergänzende Vorteile oder „Belohnungen“ wie Reiseversicherungen, Preisnachlässe oder sogar die teilweise Erstattung des Preises der erworbenen Güter und Dienstleistungen. In manchen Fällen werden von den Verbrauchern zusätzliche Gebühren erhoben, wenn sie ihre Zahlungskarte innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht häufig genug verwenden oder nicht einen bestimmten Mindestbetrag ausgeben.

Zudem können hohe MIF als Hindernis für kostengünstige Kartensysteme und andere Zahlungssysteme wirken (z. B. E- und M-Zahlungen).

Diese Merkmale der MIF gelten generell für 4-Parteien-Systeme. 3-Parteien-Systeme, bei denen Zahler und Zahlungsempfänger den gleichen Zahlungsdienstleister nutzen, arbeiten mit einem „impliziten“ Interbankenentgelt, das hinsichtlich des Wettbewerbs ähnliche Bedenken aufwirft.

Die Probleme mit hohen MIF und mangelhafter Transparenz (siehe 4.2) scheinen insbesondere Händler zu betreffen, die Firmenkarten akzeptieren, d. h. für Unternehmen und ihre Angestellten emittierte Zahlungskarten, die zur Bestreitung von Geschäftsausgaben wie Geschäftsreisen oder Bürobedarf dienen¹⁶ und bei denen die Karteninhaber durch Boni und andere Vorteile Anreize erhalten können, dieses Zahlungsmittel zu nutzen.

Fragen

- 1) MIF des gleichen Kartensystems können von einem Land zum anderen abweichen und bei grenzüberschreitenden Zahlungen unterschiedlich hoch sein. Kann dies auf einem integrierten Markt zu Problemen führen? Spiegeln die unterschiedlichen Bedingungen und Konditionen auf den Kartenmärkten der Mitgliedstaaten Ihrer Ansicht nach objektive strukturelle Unterschiede auf diesen Märkten wider? Kann die Anwendung unterschiedlicher Gebühren für inländische und grenzüberschreitende Zahlungen Ihrer Ansicht nach auf objektive Gründe gestützt werden?
- 2) Besteht Bedarf an mehr Rechtsklarheit über die Interbankenentgelte? Falls ja, wie und mit welchen Mitteln könnte dies Ihrer Ansicht nach erreicht werden?
- 3) Falls Sie Maßnahmen zu den Interbankenentgelten für erforderlich halten, welche Themen sollten in welcher Form abgedeckt werden? Sollten beispielsweise die Höhe der MIF verringert, die Gebühren transparent gemacht und der Marktzugang erleichtert werden? Sollten 3-Parteien-Systeme einbezogen werden? Sollte zwischen Privatkundenkarten und Firmenkarten unterschieden werden?

4.1.2. Grenzübergreifendes Acquiring

Von grenzübergreifendem Acquiring ist die Sprache, wenn ein Händler die Dienste einer in einem anderen Land niedergelassenen Händlerbank nutzt. In dieser Situation profitieren nicht nur sämtliche Händler vom gesteigerten Wettbewerb bei den Händlergebühren, sondern können die Unternehmen zudem all ihre Transaktionen über eine einzige Händlerbank abwickeln, was die Verwaltungsarbeit effizienter macht und den grenzübergreifenden Wettbewerb fördert.

Allerdings wird die Entwicklung des grenzübergreifenden Acquiring durch mehrere Hindernisse gebremst. Neben den unterschiedlichen technischen Standards (siehe 4.3.) können auch Regelungen und Vereinbarungen der internationalen Kartensysteme das grenzübergreifende Acquiring für die Händler weniger attraktiv machen:

¹⁶ Firmenkarten umfassen drei Unterkategorien: (i) „Business-Karten“ werden typischerweise an kleine Unternehmen ausgegeben und bieten im Gegensatz zu Privatkundenkarten keinen zusätzlichen Service, (ii) „Corporate-Karten“ werden typischerweise an mittlere und große Unternehmen ausgegeben und bieten zusätzliche Informationsdienste, (iii) Einkaufskarten werden zu gewerblichen Zwecken genutzt und bieten häufig MwSt-relevante Fakturierungsleistungen.

- Internationale Kartensysteme arbeiten mit besonderen Zulassungs- und Gebühren-/Lizenzsystemen für Händlerbanken, die ihre Dienste über Grenzen hinweg anbieten.
- Grenzüberschreitend tätige Händlerbanken müssen an die Kartenausgeber die im Land der Verkaufsstelle geltenden inländischen MIF zahlen. Dadurch können die Händler sich nicht die günstigste Händlerbank aussuchen, obwohl grenzübergreifend tätige Zahlungsdienstleister typischerweise nicht das von den Zahlungsdienstleistern in dem betreffenden Land festgelegte inländische MIF verlangen.
- Nachteile für grenzübergreifend tätige Händlerbanken können auch in Ländern entstehen, in denen inländische Zahlungsdienstleister Parallelnetze mit bilateralen Vereinbarungen über Interbankenentgelte eingerichtet haben. Dies behindert die Entstehung grenzübergreifenden Wettbewerbs, da die Händlerbanken den vollen offiziellen MIF-Betrag zahlen müssen.

Fragen

- 4) Bestehen aktuell Hindernisse für grenzübergreifendes oder zentralisiertes Acquiring? Wenn ja, aus welchen Gründen? Würde eine Erleichterung des grenzübergreifenden oder zentralisierten Acquirings deutliche Vorteile liefern?
- 5) Wie könnte das grenzübergreifende Acquiring vereinfacht werden? Falls Sie Maßnahmen für erforderlich halten, welche Form sollten diese haben und welche Aspekte sollten sie abdecken? Ist beispielsweise die vorherige verpflichtete Zulassung des grenzübergreifenden Acquiring durch das Zahlungskartensystem vertretbar? Sollten MIF auf der Grundlage des Landes des Einzelhändlers (der Verkaufsstelle) berechnet werden oder sollte für grenzübergreifendes Acquiring vielmehr ein grenzübergreifendes MIF gelten?

4.1.3. Co-Badging

Beim Co-Badging werden auf der gleichen Karte bzw. dem gleichen Gerät mehrere Akzeptanzmarken aufgebracht. Pläne zur Öffnung der Märkte für neue Wettbewerber haben derzeit wahrscheinlich die besten Erfolgsaussichten, wenn es gelingt, Kartenausgeber davon zu überzeugen, auf ihren Zahlungskarten neben der existierenden (internationalen) Marke auch die Marke eines neuen Wettbewerbers aufzubringen. Die Verbraucher könnten beim Zahlungsvorgang dann zwischen Marken wählen (sofern der Händler beide Marken akzeptiert) und sich dabei sowohl durch mögliche Boni des Kartenausgebers (Flugmeilen usw.) als auch mögliche Anreize seitens des Händlers (Aufschläge, Nachlässe, sonstige Steuerung) leiten lassen.

Im jetzigen Stadium kann nicht eindeutig gesagt werden, ob und, falls ja, in welchem Umfang die Regeln bestehender Systeme es möglich machen, dass Marken, die auf nationalen Märkten als Wettbewerber auftreten, auf der gleichen Karte erscheinen. Kartensysteme können auch Meldepflichten auferlegen oder von Kartenausgebern und Händlerbanken Gebühren für Zahlungsvorgänge verlangen, die mit Zahlungskarten, die ihre Marke tragen, getätigt werden, obwohl die eigene Marke dabei gar nicht genutzt wird. Der SEPA-Kartenzahlungsrahmen enthält eine Bestimmung, auf deren Grundlage der Kartenausgeber in Absprache mit dem Verbraucher eine Vorauswahl der Marke treffen kann, die bei Karten mit mehreren Akzeptanzmarken an der Verkaufsstelle genutzt wird. Somit kann auch das Co-Badging wettbewerbsrelevante Fragen aufwerfen, wenn nämlich die Wahl der Marke

und/oder des Zahlungsinstruments eingeschränkt oder ungebührlich beeinflusst wird. Die Frage des Co-Badging beschränkt sich derzeit noch auf Zahlungskarten, wird in Zukunft in zunehmendem Maße aber auch für mobile Zahlungssysteme relevant sein.

Fragen

- 6) Welche potenziellen Vor- und/oder Nachteile hat das Co-Badging? Gibt es im Zusammenhang mit Co-Badging mögliche Beschränkungen, die besonders problematisch sind? Quantifizieren Sie, sofern möglich, bitte dieses Problem. Sollten Beschränkungen, die bestehende Systeme hinsichtlich des Co-Badging anwenden, angegangen werden und, falls ja, in welcher Form?
- 7) Wer sollte bei Nutzung eines Zahlungsinstruments mit Co-Badging die Entscheidung darüber treffen, welches Instrument vorrangig verwendet werden soll? Wie könnte dies in die Praxis umgesetzt werden?

4.1.4. Trennung von Kartensystem und Zahlungsabrechnung

Einige Kartensysteme lassen Transaktionen von Tochtergesellschaften verarbeiten und können den Systemteilnehmern vorschreiben, auf die Dienste dieser Tochtergesellschaften zurückzugreifen. Dies erschwert Verarbeitern und neuen Kartensystemen den Zutritt zum Markt; eine wirksame Trennung zwischen Kartensystem und Zahlungsabrechnung könnte diese Schranke beseitigen. Damit würde der Wettbewerb zwischen Kartensystemen und zwischen den Verarbeitern erhöht; Banken könnten sich an einer einzigen konformen Infrastruktur beteiligen. Im SEPA-Kartenzahlungsrahmen ist eine Trennung zwischen Kartensystem und Zahlungsabrechnung vorgesehen, ohne dass spezifische Regelungen festgelegt wären.

Das Fehlen gemeinsamer Rahmenbedingungen für die Interoperabilität manifestiert sich in einem segmentierten Markt für die Zahlungsabrechnung. Deshalb müssen die technischen und geschäftlichen Verfahren für das Clearing und/oder die Abwicklung von Zahlungen zwischen Banken, die unterschiedliche Infrastrukturen nutzen, verbessert werden. Die Entwicklung systemunabhängiger Verarbeitungsstandards würde auch zur Trennung zwischen Kartensystem und Zahlungsverarbeitung beitragen.

Fragen

- 8) Ist die Kopplung von Kartensystem und Zahlungsabrechnung Ihrer Ansicht nach problematisch, und falls ja, warum? Welchen Umfang hat das Problem?
- 9) Sollten diesbezüglich Maßnahmen ergriffen werden? Befürworten Sie eine rechtliche Trennung (d. h. operationelle Trennung, aber unveränderte Besitzverhältnisse innerhalb der gleichen Holdinggesellschaft) oder eher eine „vollständige Besizzentkopplung“?

4.1.5. Zugang zu Abwicklungssystemen

Im Gegensatz zu Banken haben Zahlungsinstitute im Sinne der Richtlinie 2007/64/EG über Zahlungsdienste im Binnenmarkt¹⁷ und E-Geld-Institute keinen direkten Zugang zu Clearing-

¹⁷ Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 319 vom 5.12.2007, S. 1.

und Abwicklungssystemen. Laut Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen dürfen nur Kreditinstitute und Wertpapierfirmen an ausgewiesenen Abwicklungssystemen teilnehmen. Andere Zahlungsdienstleister beklagen sich deshalb, dass sie mit Banken nicht auf gleichem Fuß konkurrieren können, da sie verpflichtet sind, zur Abwicklung von Zahlungsvorgängen auf deren Dienste zurückzugreifen.

Fragen

- 10) Ist der fehlende direkte Zugang zu Clearing- und Abwicklungssystemen für Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute problematisch und falls ja, in welchem Umfang?
- 11) Sollten gemeinsame Rahmenbedingungen für die Verarbeitung von Zahlungskarten-transaktionen, einschließlich Vorschriften für die SEPA-Verarbeitung (d.h. Genehmigung, Clearing und Abwicklung), geschaffen werden? Sollten darin die Modalitäten und Gebühren für den Zugang zur Kartenabrechnungsinfrastruktur nach transparenten und nicht diskriminierenden Kriterien festgelegt werden? Sollte die Teilnahme von Zahlungsinstituten und E-Geld-Instituten an ausgewiesenen Abwicklungssystemen geregelt werden? Sollten die Richtlinien über die Wirksamkeit von Abrechnungen und über Zahlungsdienste im Binnenmarkt entsprechend geändert werden?

4.1.6. Der SEPA-Kartenzahlungsrahmen

Eine vollständige Umsetzung des vom EPC entwickelten SEPA-Kartenzahlungsrahmens (SKR) war zum 1. Januar 2011 nicht, wie ursprünglich geplant, möglich, da viele der zugrunde liegenden Elemente noch nicht aktiv angewandt wurden. Die Auswirkungen des SKR werden nicht auf Zahlungen in Euro beschränkt sein. Er gilt zwar für Zahlungskarten für allgemeine Zwecke, die dazu dienen, im SEPA Euro-Zahlungen zu tätigen und Bargeld in Euro abzuheben, aber auch Zahlungsdienstleister und Kartensysteme, die in SEPA-Ländern tätig sind, die den Euro nicht als offizielle Währung eingeführt haben, haben einen Anreiz SKR-konform zu sein, da sie dann Zahlungsvorgänge in Euro abwickeln können. Laut SKR werden Systeme für Zahlungen in Euro, die nicht SEPA-konform sind, im Prinzip aus dem Markt genommen. Nicht konforme Systeme werden nach vollständiger Umsetzung des SKR somit verschwinden. Im SKR sind Vorgaben für die SEPA-Konformität festgelegt: die Kartenzahlungen müssen vom Kartenausgeber garantiert und die EMV-Normen (Chip und PIN) müssen vollständig erfüllt sein. Diese technischen Anforderungen beeinflussen/beschränken die in der Europäischen Union möglichen Geschäftsmodelle, bieten für die zugelassenen Systeme aber den Vorteil eines einheitlichen integrierten europäischen Markts.

Fragen

- 12) Wie schätzen Sie Inhalt und Marktauswirkungen (Produkte, Preise, Modalitäten und Konditionen) des SKR ein? Reicht der SKR aus, um die Marktintegration auf EU-Ebene voranzubringen? Sollten andere Bereiche überarbeitet werden? Sollten nicht konforme Systeme nach vollständiger Umsetzung des SKR verschwinden oder gibt es triftige Gründe für deren Fortbestehen?

4.1.7. Angaben über die Verfügbarkeit finanzieller Mittel

Im Voraus erteilte Angaben über die Verfügbarkeit finanzieller Mittel sind — als Voraussetzung für die Genehmigung und/oder als Zahlungsgarantie für einen bestimmten Zahlungsvorgang — ein zentrales Element zahlreicher Geschäftsmodelle für Zahlungsdienste. Die Banken fungieren dabei als eine Art „Zugangstür“ und spielen damit eine entscheidende Rolle für die Überlebensfähigkeit vieler Geschäftsmodelle. Selbst wenn Verbraucher bei bestimmten neuen Zahlungsdienstleistungen ihre Zustimmung erteilen, dass Zahlungsdienstleister ihrer Wahl Informationen über ihren Kontostand erhalten, können Banken anderen Zahlungsdienstleistern den Zugang zu diesen Informationen verweigern. Da sichere Zahlungen und das Vertrauen in das Zahlungssystem enorm wichtig sind und die Banken einer Aufsicht unterliegen, können solche Weigerungen in einigen Fällen durchaus gerechtfertigt sein. Allerdings geraten die Banken dadurch in einen Interessenkonflikt, da sie trotz der Zustimmung ihrer Kunden versucht sein könnten, die Zusammenarbeit zu verweigern. Dies könnte dem Aufkommen sicherer und effizienter alternativer Zahlungssysteme, die ebenfalls einer Aufsicht unterliegen, ungebührlich im Wege stehen.

Fragen

- 13) Müssen andere Stellen als Banken mit Zustimmung der Kunden Informationen über die Verfügbarkeit finanzieller Mittel auf Bankkonten erhalten können, und falls ja, welchen Beschränkungen sollten solche Informationen unterliegen? Sollten diesbezüglich Maßnahmen der Behörden ins Auge gefasst werden, und falls ja, welche Aspekte sollten sie abdecken und welche Form annehmen?

4.1.8. Abhängigkeit von Zahlungskarten

Die Nutzung von Zahlungskarten nimmt weltweit zu. Das Gesamtvolumen der Transaktionen stieg zwischen 2009 und 2010 um 9,7 %. Zahlungskarten bleiben weiterhin das bevorzugte bargeldlose Zahlungsinstrument mit einem Marktanteil, der auf den meisten Märkten über 40 % liegt¹⁸. Da Zahlungskarten – auch in der Welt des elektronischen Handels – immer intensiver genutzt werden, wird es wahrscheinlich immer mehr Unternehmen geben, deren Tätigkeit davon abhängt, dass sie Kartenzahlungen akzeptieren können. Damit stellt sich die Frage, ob es nicht im öffentlichen Interesse liegt, anhand objektiver Regeln die Modalitäten und Verfahren einer einseitigen Akzeptanzverweigerung durch Kartensysteme festzulegen.

Fragen

- 14) Gibt es angesichts der zunehmenden Nutzung von Zahlungskarten Ihrer Ansicht nach Unternehmen, deren Tätigkeit davon abhängt, dass sie Kartenzahlungen akzeptieren können? Nennen Sie bitte Beispiele für Unternehmen und/oder Sektoren. Falls zutreffend, sollten objektive Regeln für das Verhalten von Zahlungsdienstleistern und Kartensystemen gegenüber den Nutzern aufgestellt werden?

4.2. Transparente und kosteneffiziente Preise von Zahlungsdienstleistungen für Verbraucher, Einzelhändler und andere Unternehmen

Die wahren Kosten von Zahlungsdienstleistungen bleiben sowohl für Verbraucher als auch Händler häufig verschwommen, was zu höheren Zahlungskosten für die EU-Wirtschaft führt.

¹⁸ World Payments Report 2011, S. 10, CapGemini, RBS und EFMA.

Der Mangel an Transparenz gilt hauptsächlich für den Kartenmarkt, wirkt sich aufgrund der Verbindungen zwischen Karten-, E- und M-Zahlungen aber auf all diese Zahlungsmethoden aus. Mehr Transparenz bei der Preisbildung sollte zudem als Möglichkeit gesehen werden, um die Kosten für Zahlungsvorgänge für alle Beteiligten zu senken und sie letztlich EU-weit zum Vorteil der Nutzer von Zahlungsdienstleistungen zu optimieren. Eine andere Frage im Zusammenhang mit Zahlungsdienstleistungen betrifft Mikrozahlungen, d. h. die Zahlung von Kleinbeträgen, die naturgemäß häufig per Karte, über das Internet oder in Form von M-Zahlungen erfolgt. Die Gebühren für solche Zahlungen werden sowohl von Verbrauchern und Händlern häufig als exzessiv wahrgenommen, da sie in der Regel einen signifikant höheren Anteil des Gesamtwerts der Transaktion ausmachen als bei der Zahlung höherer Beträge der Fall ist. Dies hat vielleicht dazu beigetragen, dass alternative digitale Währungen entstanden sind.

4.2.1. Kunde-Händler-Beziehung: Transparenz

Den Verbrauchern ist häufig nicht bewusst, welche Kosten mit der Nutzung eines bestimmten Zahlungsmittels verbunden sind, und zwar nicht nur im Hinblick auf die Kosten, die sie direkt zahlen müssen, sondern auch auf die Kosten, die dem Händler als Zahlungsempfänger entstehen. Da sich für die Verbraucher durch die Nutzung unterschiedlicher Zahlungsinstrumente (verschiedene Kartenmarken, Bargeld, Schecks usw.) kostenmäßig nichts ändert, neigen sie dazu zu glauben, dass die Auswahl der Zahlungsmethode auch für den Händler keine Rolle spielt. Deshalb entscheiden sie sich entweder für das Zahlungsinstrument, das am bequemsten ist oder dessen Verwendung ihnen bestimmte Vorteile bieten kann.

Im Hinblick auf die Gesamtkosten für die Wirtschaft ist diese Entscheidung jedoch nicht immer optimal. Die Händler schlagen ihre Transaktionskosten in der Regel auf die Preise der angebotenen Waren und Dienstleistungen auf, was im Endergebnis zu höheren Preisen für alle Verbraucher führt, da die tatsächlichen Kosten der mitunter gewählten, teureren Zahlungsinstrumente gedeckt werden müssen.

Wenn die Gesamtkosten der verschiedenen Zahlungsinstrumente transparenter wären, könnten die Gesamtkosten für die Wirtschaft gedrückt werden. Deshalb sollten die Verbraucher darüber informiert werden, wie teuer die Nutzung und/oder Abwicklung eines bestimmten Zahlungsinstruments für den Händler ist. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, wie sich mehr Transparenz auf das Verbraucherverhalten auswirken dürfte, um insbesondere ein besseres Verständnis der Reaktionen und der Bedürfnisse der Verbraucher zu gewinnen.

Fragen

- 15) Sollten die Händler ihre Kunden über die Gebühren informieren, die sie für die Verwendung verschiedener Zahlungsinstrumente entrichten müssen? Sollten die Zahlungsdienstleister dazu verpflichtet werden, die Verbraucher über die erhobenen Händlergebühren/MIF-Einkünfte aus Kundentransaktionen zu informieren? Sind diese Angaben für die Verbraucher relevant und haben sie Einfluss auf deren Entscheidung über Zahlungsinstrumente?

4.2.2. Kunde-Händler-Beziehung: Nachlässe, Aufschläge und andere Steuerungspraktiken

Eine andere Möglichkeit, die Transparenz der Preisbildung und die Nutzung des effizientesten Zahlungsinstruments im Rahmen der Kunde-Händler-Beziehung zu fördern, bestünde darin,

dass Händler systematisch und umfassend auf Instrumente wie Nachlässe und Aufschläge oder andere Steuerungspraktiken (selektive Akzeptanz bestimmter Karten ab einem bestimmten Mindestbetrag, explizite Hinweise auf bevorzugte Zahlungsmittel usw.) zurückgreifen. Dadurch könnten Anreize zugunsten des effizientesten Zahlungsinstruments gesetzt werden. Im Einklang mit dem Verursacherprinzip sollten Kosten im Prinzip vom Nutzer einer bestimmten Dienstleistung getragen und nicht auf eine breitere Gruppe abgewälzt werden.

Zu prüfen wäre auch ein möglicher Missbrauch von Aufschlägen (z. B. Mangel an Transparenz und an praktikablen Alternativen zur Vermeidung des Aufschlags)¹⁹. Diese Frage stellt sich in bestimmten Branchen (z. B. Luftfahrtindustrie) besonders dringend. Aufschläge sollten laut Artikel 19 der Verbraucherrechtsrichtlinie²⁰ nicht als zusätzliche Einnahmequelle für die Händler dienen, sondern auf die tatsächlichen Kosten für die Verwendung eines Zahlungsmittels beschränkt sein.

In Artikel 52 Absatz 3 der Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt wird es Händlern ausdrücklich erlaubt, für die Nutzung eines bestimmten Zahlungsinstruments ein Entgelt zu verlangen oder eine Ermäßigung anzubieten²¹. Allerdings können die Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen weiterhin Aufschläge (nicht jedoch Nachlässe) untersagen oder begrenzen. Die Mitgliedstaaten wenden diese Bestimmung auf ihrem Hoheitsgebiet ganz unterschiedlich an. Diese abweichende Umsetzung auf nationaler Ebene macht den Binnenmarkt deutlich komplexer und stiftet – insbesondere bei grenzüberschreitenden Transaktionen – Verwirrung bei Verbrauchern und Händlern.

Fragen

- 16) Sollten Nachlässe, Aufschläge und andere Steuerungspraktiken bei Karten-, Internet- und M-Zahlungen in der Europäischen Union stärker harmonisiert werden? Falls ja, in welche Richtung sollte eine solche Harmonisierung gehen? Sollten beispielsweise
- bestimmte Praktiken (Nachlässe, Aufschläge usw.) gefördert werden und falls ja, wie?
 - Aufschläge generell erlaubt sein, sofern sie auf die vom Händler tatsächlich getragenen Kosten des Zahlungsinstruments beschränkt sind?
 - Händler aufgefordert werden, ein weit verbreitetes, kosteneffizientes elektronisches Zahlungsinstrument ohne Aufschlag zu akzeptieren?
 - besondere Regelungen für Mikrozahlungen und gegebenenfalls für alternative digitale Währungen gelten?

¹⁹ Dies schadet dem Verbraucher, da er in seiner Auswahl und beim Vergleich vollständiger Preisangebote behindert wird; siehe Studie des UK Office of Fair Trading (OFT), 'Payment surcharges — Response to the Which? super-complaint', Juni 2011.

²⁰ Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, ABl. L304 vom 22.11.2011, S. 64.

²¹ Diese Richtlinie gilt jedoch nicht für Bar- und Scheckzahlungen.

4.2.3. Händler-Zahlungsdienstleister-Beziehung

Die Transparenz bei der Preisbildung für Zahlungsinstrumente und den realen Kosten von Zahlungsvorgängen könnte auch im Rahmen der Beziehung zwischen Händler und Zahlungsdienstleister verbessert werden.

Einige von den Kartensystemen angewandte Regelungen machen es den Händlern derzeit sehr schwer, die Auswahl des Zahlungsinstruments durch ihre Kunden zu beeinflussen, und beschränken ihre Freiheit, nur ausgewählte Karten zu akzeptieren. Dies vereinfacht die Anwendung hoher MIF durch die Zahlungsdienstleister, erhöht damit potenziell die Kosten von Kartenzahlungen und erschwert den Wettbewerb. Betroffen sind folgende Regelungen:

- die Gleichbehandlungsregel, die es den Händlern unmöglich macht, ihre Kunden durch Aufschläge, Nachlässe oder andere Steuerungspraktiken zum bevorzugten Zahlungsinstrument zu leiten;
- die Verpflichtung zur Annahme aller Karten, der zufolge die Händler alle Karten der gleichen Marke akzeptieren müssen, auch wenn diese unterschiedliche Gebühren verlangen²²;
- das „Blending“ der Händlerbanken, die dem Händler für Kartenzahlungen eine einheitliche Gebühr anrechnen, ohne dass diesem mitgeteilt wird, welche Händlergebühr für die einzelnen Kartenkategorien gilt.

Änderungen bei den Regelungen der Kartensysteme und den Praktiken der Händlerbanken könnten – insbesondere im Hinblick auf die Händlergebühren – die Verhandlungsposition der Händler gegenüber den Händlerbanken stärken und ihnen gleichzeitig mehr Möglichkeiten zur Beeinflussung der Kundenentscheidungen bieten. Sie könnten die Kosten der Kartenzahlungen für die Wirtschaft senken und die Aussichten neuer, konkurrierender Systeme auf Akzeptanz durch die Händler verbessern.

Fragen

- 17) Könnten Änderungen bei den Regelungen von Kartensystemen und Händlerbanken die Transparenz steigern und eine kosteneffiziente Preisbildung für Zahlungsdienstleistungen erleichtern? Wären entsprechende Maßnahmen alleine wirksam oder sollten sie durch flankierende Maßnahmen begleitet werden? Würden solche Änderungen aus Gründen des Verbraucherschutzes eingebaute Sicherungen oder neue Maßnahmen hinsichtlich des Händler-Kunden-Verhältnisses erfordern? Sollten 3-Parteien-Systeme einbezogen werden? Sollte zwischen Privatkundenkarten und Firmenkarten unterschieden werden? Gibt es spezifische Anforderungen und Auswirkungen bezüglich Mikrozahlungen?

²² In der Praxis können hier zwei getrennte Regeln unterschieden werden: Akzeptanz aller Kartenausgeber (d. h. Händler, die z. B. Visa-Karten lokaler Banken akzeptieren, sollten auch ausländische Karten akzeptieren) und Akzeptanz aller Produkte (d. h. Händler, die Privatkunden-Kreditkarten akzeptieren, müssen auch teurere Firmenkarten akzeptieren). Die Regel der Akzeptanz aller Kartenausgeber bereitet grundsätzlich kein Problem; Bedenken bestehen jedoch hinsichtlich der wettbewerbsrelevanten Auswirkungen der Regel der Akzeptanz aller Produkte.

4.3. Standardisierung

In Europa werden die an Zahlungsvorgängen Beteiligten (Unternehmen, Verbraucher, Händler) erst dann in den vollen Genuss von Wettbewerb, Wahlfreiheit und effizienteren Zahlungen kommen, wenn grenzüberschreitende Interoperabilität erreicht ist. Dies gilt für alle elektronischen Zahlungen und betrifft je nach Zahlungsmethode unterschiedliche Akteure der Zahlungsvorgänge. Bei der Standardisierung der verschiedenen Komponenten (z. B. Protokolle, Schnittstellen, Anwendungen, Dienste) ist höchste Sorgfalt angebracht²³, um die Gefahr einer Abschottung des Marktes gegen potenzielle Wettbewerber oder einer Behinderung der Innovation zu minimieren.

Kartenzahlungen

Wie oben ausgeführt, werden bei Kartenzahlungen Daten zwischen Händlerbank und Kartenausgeber (A2I-Bereich) und zwischen Händler (beispielsweise über Zahlungsterminals) und Händlerbank (T2A-Bereich) ausgetauscht.

Im T2A-Bereich fehlt es an gemeinsamen Standards für grenzüberschreitende und häufig sogar für inländische Transaktionen. Es gibt einige wenige private Initiativen zur Festlegung technischer Spezifikationen wie EPAS (Electronic Protocol Application Software) und C-TAP (Common Terminal Acquirer Protocol). Diese, durch unterschiedliche kommerzielle Interessen getriebene Projekte werden jedoch häufig isoliert und in unterschiedliche Richtungen entwickelt. Diese fragmentierte Standardisierung macht sich auf dreierlei Weise bemerkbar. Erstens kommen aufgrund der fehlenden gemeinsamen Standards nur inländische Händlerbanken als potenzielle Dienstleister in Frage, wodurch das Entstehen eines wettbewerbsfähigen Binnenmarkts für Zahlungsdienste erschwert wird. Zweitens müssen die Händler beim Datenaustausch mit der Händlerbank mit unterschiedlichen Systemen und Protokollen arbeiten, und häufig betrifft dies nicht nur eines, sondern gleich mehrere Systeme pro Land, wodurch Zentralisierung und Effizienzgewinne erschwert werden. Drittens führt der Mangel an gemeinsamen Standards im T2A-Bereich häufig dazu, dass Debitkarten im Ausland nicht akzeptiert werden — eine Verbrauchererfahrung, die im Widerspruch zur Idee des Binnenmarkts und einer gemeinsamen Währung für Barzahlungen in den Mitgliedstaaten des Eurogebiets steht.

Auch der A2I-Bereich lässt einige Wünsche offen. Die Zahlungsabrechnung im Interbankenbereich (Genehmigung, Clearing und Abwicklung der Zahlungsvorgänge) erfolgt derzeit je nach Kartensystem nach unterschiedlichen Regelungen. Eine vollständige Trennung von System und Verarbeitung (siehe 4.1.4) wird Standards zur Gewährleistung der Interoperabilität der A2I-Verarbeitung erfordern. Die Industrie hat sich im A2I-Bereich bisher nur in beschränktem Umfang um eine Standardisierung bemüht; große Zugwirkung auf die Marktakteure konnte noch nicht erreicht werden.

Eine dritte Frage betrifft die Zertifizierung. Es gibt für jedes Land und jedes Kartensystem unterschiedliche Kriterien und Bewertungsverfahren für die obligatorische Zertifizierung von Chipkarten, Zahlungsterminals usw. Diese Zertifizierungsverfahren sind von zentraler Bedeutung für die Gewährleistung der Zahlungssicherheit, verursachen aufgrund der fehlenden Harmonisierung auf europäischer Ebene jedoch exzessive Kosten für die Karten-

²³ Teil 7. Normenvereinbarungen, Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, ABl. C 11 vom 1.14.2011, S. 1.

und Terminalhersteller. Die Marktinitiativen OSeC (Open Standards for Security and Certification) und CAS (Common Approval Scheme) sollen dieses Problem beheben. Erste Fortschritte stimmen zwar optimistisch, greifbare Ergebnisse auf dem Markt haben diese Initiativen bisher aber noch gebracht.

Der EPC hat als Dachstruktur die Cards Stakeholder Group (CSG) ins Leben gerufen, in der die Schlüsselsektoren, d. h. Händler, Kartenverarbeiter, Kartensysteme, Zahlungsdienstleister und technische Dienstleister, vertreten sind. Die CSG arbeitet an einer Veröffentlichung über die SEPA-Kartennormung; eine fünfte Fassung dieses Werks liegt seit Dezember 2010 vor. Ziel ist die Harmonisierung der SEPA-Standards, damit aus technischer Sicht jede SEPA-Karte an jedem SEPA-Terminal funktionieren kann; gleichzeitig sollen harmonisierte Zertifizierungsverfahren und -standards gefördert werden. Bisher können im Hinblick auf die Schaffung eines wirklich integrierten Kartenmarkts jedoch nur wenig konkrete Ergebnisse vorgewiesen werden.

E- und M-Zahlungen

Im Oktober 2010 veröffentlichten EPC und die weltweite Industrievereinigung der GSM-Mobilfunkanbieter (GSMA) ein Papier über Aufgaben und Zuständigkeiten von Mobilfunkanbietern und Banken bezüglich des Betriebs kontaktfreier Anwendungen²⁴. Der Banken-/Kartensektor und die Betreiber der Mobilfunknetze haben Gespräche über Zusammenarbeit und Standardisierung aufgenommen, ohne jedoch konkrete Ergebnisse vorweisen zu können. Es gilt noch, einige große Lücken zu schließen, bis ein stabiles Ökosystem mit kohärenten und über die Grenzen hinweg funktionierenden Geschäftsmodellen für M-Zahlungen geschaffen ist.

Die Standardisierungsarbeiten für M-Zahlungen sollten volle Interoperabilität zwischen M-Zahlungslösungen gewährleisten und offene Standards bevorzugen, um den Verbrauchern Mobilität zu bieten. Zudem sollte die Standardisierung angesichts der besonderen Merkmale von M-Zahlungen auch Fragen der Übertragbarkeit von Anwendungen erfassen (d. h. wie kann der Verbraucher Zahlungsanwendungen mitnehmen, wenn er den Mobilfunknetzbetreiber wechselt).

Bei den E-Zahlungen scheint der Mangel an gemeinsamen Normen nicht so schwer ins Gewicht zu fallen. Dies ergibt sich zum Teil aus der Tatsache, dass das Internet als gemeinsame Plattform mit genau definierten Kommunikationsprotokollen genutzt wird. Selbst bei Initiierung im Internet werden E-Zahlungen häufig wie „normale“ Kartenzahlungen oder über Plattformen des Online-Banking verarbeitet. Deshalb macht sich hier die fehlende Interoperabilität zwischen den Akteuren der Zahlungsketten (siehe 4.4.) stärker bemerkbar als der Mangel an Standards. Schließlich sollte durch die Standardisierung auch sichergestellt werden, dass dem Verbraucher angebotene Lösungen für E- und M-Zahlungen leicht zugänglich und nutzerfreundlich sind.

Fragen

- 18) Würden gemeinsame Standards für Kartenzahlungen Ihrer Ansicht nach Vorteile bieten? Wo bestehen eventuell noch größere Lücken? Gibt es außer den drei

²⁴ http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=423

genannten (A2I, T2A, Zertifizierung) noch andere Aspekte von Kartenzahlungen, bei denen sich eine stärkere Standardisierung positiv bemerkbar machen würde?

- 19) Reichen die Steuerungsregelungen in ihrer jetzigen Form aus, um die Verabschiedung und Umsetzung gemeinsamer Standards für Kartenzahlungen innerhalb realistischer Fristen sicherzustellen und die einschlägigen Arbeiten zu koordinieren und voranzutreiben? Sind alle Beteiligengruppen angemessen repräsentiert? Gibt es Wege zur Verbesserung der Konfliktbeilegung und Beschleunigung der Konsensfindung?
- 20) Sollten Europäische Normungsgremien wie das Europäische Komitee für Normung (CEN) oder das Europäische Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI) bei der Standardisierung von Kartenzahlungen eine aktivere Rolle spielen? Auf welchem Gebiet sehen Sie das größte Potenzial für deren Einbeziehung und welche Beiträge könnten sie liefern? Gibt es andere neue oder bestehende Gremien, die die Standardisierung von Kartenzahlungen erleichtern könnten?
- 21) Gibt es bei E- und M-Zahlungen Ihrer Ansicht nach Bereiche, auf denen eine stärkere Standardisierung einen wesentlichen Beitrag zur Förderung grundsätzlicher Prinzipien wie ungehinderte Innovation, Übertragbarkeit und Interoperabilität leisten könnte? Falls ja, welche?
- 22) Sollten Europäische Normungsgremien wie CEN oder ETSI bei der Standardisierung von E- oder M-Zahlungen eine aktivere Rolle spielen? Auf welchem Gebiet sehen Sie das größte Potenzial für deren Einbeziehung und welche Beiträge könnten sie liefern?

4.4. Interoperabilität zwischen Diensteanbietern

Für eine Netzindustrie wie die Zahlungsindustrie ist Zusammenarbeit ein wesentlicher Faktor, da jede Zahlung eine Vereinbarung zwischen dem Zahlungsdienstleister des Zahlers und dem Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers erfordert. Um sicherzustellen, dass jede Zahlung jeden Empfänger ohne Nachteile für die Beteiligten und die zwischengeschalteten Stellen erreicht, ist eine stärkere Koordinierung in Form voller Interoperabilität erstrebenswert.

Im Einklang mit dem Vorschlag der Kommission für Überweisungen und Lastschriften könnte der Grundsatz der Interoperabilität – in Ergänzung der Maßnahmen zur Überwindung der oben genannten Hindernisse (insbesondere Auswahl der Händlerbank und Händlerregelungen) – auch auf den Kartenmarkt angewandt werden.

4.4.1. Interoperabilität bei M-Zahlungen

Der Markt für Mobilzahlungen befindet sich in Europa noch in den Kinderschuhen. Eines der größten Hemmnisse für eine stärkere Verbreitung von M-Zahlungen scheint die Sackgasse zu sein, in die Mobilfunknetzbetreiber, traditionelle Zahlungsdienstleister (Banken) und andere Akteure wie Hersteller und Entwickler von Anwendungen geraten sind. Die Mobilfunknetzbetreiber scheinen – zumindest in ihrer Rolle als Sicherheitsmanager der Dienste – die Kontrolle über das Geschäft behalten zu wollen. Gleichzeitig streben die Akteure der E-Zahlungen nach einer Ausweitung ihres Einflusses auf die Welt mobiler Geräte (Fern- und Nahzahlungen).

Wahrscheinlich wird die Privatwirtschaft dank der Kontrolle der Standards und damit auch der Interoperabilität die gesamte Zahlungskette von den Geräten über die Anwendungsplattform bis hin zum Sicherheitsmanagement dominieren. In einer solchen Situation besteht ein großes Risiko der Fragmentierung durch proprietäre Lösungen. Zudem sollte nicht übersehen werden, dass auch andere Sektoren, die bei Standardisierungsstrategien keine tragende Rolle spielen, potenziell von Interoperabilitätsfragen betroffen sind; dies gilt beispielsweise für den öffentlichen Nahverkehr (Bezahlung von Fahrkarten) und das Gesundheitswesen (Kartenzahlungen für die Krankenversicherung).

4.4.2. Interoperabilität bei E-Zahlungen

Der EPC hat sich gegen ein eigenes Online-Banking-System entschieden und schlägt stattdessen die Entwicklung eines Interoperabilitätsrahmen vor, der den Wettbewerb zwischen verschiedenen Systemen ermöglicht; die einzelnen Banken können dabei selbst entscheiden, welchem System sie beitreten. Bisher wurde außer Banken noch keinem Dienstleister angeboten, an diesen Arbeiten mitzuwirken²⁵. Bei drei von Banken getragenen Systemen²⁶ soll die Interoperabilität zwischen den Systemen anhand eines „Konzeptnachweises“ geprüft werden. Es ist allerdings noch zu früh, um abzuschätzen, ob dieses Projekt erfolgreich auf den Maßstab ein EU-weiten Systems übertragen werden könnte.

Gleichzeitig hat EBA Clearing, ein auf dem Gebiet von Clearing und Abwicklung tätiger Verband mit fast 70 Bankenmitgliedern, eine auf Online-Banking gestützte Initiative für E-Zahlungen angekündigt. Ein Pilotsystem soll im Mai 2012 starten.

4.4.3. Interoperabilität und Wettbewerb

Von der Interoperabilität im Geschäftsbereich sollte die technische Interoperabilität unterschieden werden, die gewährleistet, dass Händler sich für eine Händlerbank und Kunden sich für einen Kartenausgeber entscheiden können, ohne dass ihre Wahlmöglichkeiten durch den Standort eingeschränkt wären. Ferner müssen auch die Herausforderungen der Interoperabilität von 3-Parteien-Systemen gegenüber 4-Parteien-Systemen angegangen werden.

Fragen

- 23) Gibt es derzeit ein Segment der Zahlungskette (Zahler, Zahlungsempfänger, Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers, Verarbeiter, System, Zahlungsdienstleister des Zahlers), in dem die Interoperabilität besonders große Lücken aufweist? Wie sollten diese geschlossen werden? Welcher Grad an Interoperabilität ist nötig, um eine Fragmentierung des Markts zu vermeiden? Können – insbesondere bei E-Zahlungen – Mindestanforderungen an die Interoperabilität formuliert werden?
- 24) Gibt es Auswege aus der derzeitigen Sackgasse bei der Interoperabilität von M-Zahlungen und wie könnten die Fortschritte bei E-Zahlungen beschleunigt werden? Reichen die Steuerungsregelungen in ihrer jetzigen Form aus, um innerhalb realistischer Fristen Interoperabilität sicherzustellen und die einschlägigen Arbeiten

²⁵ Die Europäische Kommission hat diesbezüglich ein Verfahren eingeleitet, um Interoperabilität auf dem Gebiet der E-Zahlungen sicherzustellen:

http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_39876

²⁶ iDEAL (Niederlande), EPS (Österreich) und Giropay (Deutschland).

zu koordinieren und voranzutreiben? Sind alle Beteiligtegruppen angemessen repräsentiert? Gibt es Wege zur Verbesserung der Konfliktbeilegung und Beschleunigung der Konsensfindung?

4.5. Zahlungssicherheit

Die Sicherheit von Massenzahlungen ist für die Nutzer von Zahlungsdiensten und die Händler ein gleichermaßen entscheidender Faktor. Die Verbraucher sind von häufigen Presseberichten über Betrug und Datenmissbrauch verständlicherweise alarmiert und für Sicherheitsfragen bei Karten- und Internetzahlungen deshalb besonders stark sensibilisiert. Die Befragung der Öffentlichkeit über die Zukunft des elektronischen Handels auf dem Binnenmarkt hat dies bestätigt und gezeigt, dass die Gewährleistung der Zahlungssicherheit eine der höchsten Hürden für eine weite Verbreitung des elektronischen Handels ist.

Sicherheitsfragen betreffen vor allem die Betrugsbekämpfung. Der fortlaufende Austausch von (über einen Magnetstreifen ausgelesenen) Unterschriftkarten durch (EMV-kompatible) „Chip- und PIN-Karten“ hat dazu beigetragen, Betrugsfälle an der Verkaufsstelle in Europa stark zu verringern. Ende 2010 waren in der EU rund 90 % aller Kartenterminals an der Verkaufsstelle und 80 % aller Zahlungskarten EMV-kompatibel. Dadurch konnte der Kartenbetrug bei materiellen Zahlungsvorgängen gesenkt werden, betrügerische Tätigkeiten orientieren sich nun jedoch stärker in Richtung Kartenfernzahlungen, insbesondere Zahlungen über das Internet. Kartenfernzahlungen machen nur einen geringen Anteil aller Kartentransaktionen aus; dennoch entfällt auf sie bereits die Mehrheit aller Betrugsfälle. Auch E-Zahlungen, die nicht per Karte getätigt werden, sind betrugsanfällig. Eine mögliche Lösung für Online-Banking und andere Zahlungsvorgänge über das Internet stellt die so genannte Zwei-Faktoren-Authentifizierung dar, bei der beispielsweise eine PIN-Zahl mit einem einmalig gültigen Transaktionscode kombiniert wird, der per SMS übermittelt oder einer Smartcard entnommen wird. Dabei sollte allerdings ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Sicherheit, Geschwindigkeit und Nutzerfreundlichkeit angestrebt werden.

Ein zweiter wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Datensicherheit. Alle hier genannten Zahlungsmittel erfordern die Verarbeitung persönlicher Daten und die Nutzung elektronischer Kommunikationsnetze. Sensible Kundendaten sollten sowohl bei der Verarbeitung als auch der Speicherung stets in einer sicheren Infrastruktur verbleiben. Die Richtlinien 95/46/EG²⁷ und 2002/58/EG²⁸ legen den rechtlichen Rahmen für die Verarbeitung personenbezogener Daten in der EU fest und gelten für alle Tätigkeiten, bei denen Daten von den verschiedenen Akteuren eines Zahlungsvorgangs verarbeitet werden. Für die Einhaltung der Vorgaben sind alle am Zahlungsvorgang beteiligten Marktakteure verantwortlich. Authentifizierungsverfahren für Zahlungsvorgänge sollten von Anfang an auf die Einhaltung der Erfordernisse des Datenschutzes ausgelegt sein. Der Zugang zu Authentifizierungsdaten sollte sowohl während als auch nach Abschluss eines Zahlungsvorgangs den Parteien vorbehalten sein, deren Beteiligung für die Durchführung des Zahlungsvorgangs strikt notwendig ist.

²⁷ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

²⁸ Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37.

Ein integrierter Markt für sichere Internetzahlungen könnte auch der Bekämpfung von Websites mit illegalem Inhalt oder von Websites, auf denen gefälschte Waren verkauft werden, dienen. Die Zahlungsdienstleister könnten – mittels geeigneter, im Voraus festgelegter Verfahren – aufgefordert werden, die Ausführung finanzieller Transaktionen auf Websites, die als illegal ausgewiesen wurden, zu verweigern.

Fragen

- 25) Sind materielle Transaktionen, einschließlich Transaktionen mit EMV-kompatiblen Karten und M-Nahzahlungen, Ihrer Ansicht nach ausreichend sicher? Falls nicht, welche Sicherheitslücken gibt es und wie sollten diese geschlossen werden?
- 26) Werden zusätzliche Sicherheitsanforderungen (z. B. Zwei-Faktoren-Authentifizierung, sichere Zahlungsprotokolle) für Fernzahlungen (Karten-, E- und M-Zahlungen) benötigt? Falls ja, welche Konzepte/Techniken sind am effizientesten?
- 27) Sollte die Zahlungssicherheit – gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Initiativen für die digitale Authentifizierung – durch einen regulatorischen Rahmen untermauert werden? Welche Kategorien von Marktteilnehmern sollten einem solchen Rahmen unterliegen?
- 28) Welche Mechanismen bieten sich an, um den Schutz personenbezogener Daten und die Einhaltung der im EU-Recht festgelegten rechtlichen und technischen Anforderungen zu gewährleisten?

5. UMSETZUNG/STEUERUNG DER STRATEGIE

5.1. SEPA-Steuerung

SEPA läuft bisher hauptsächlich als selbstregulierendes Projekt, das von der europäischen Bankenindustrie über den EPC mit tatkräftiger Unterstützung der EZB und der Kommission entwickelt wurde und verwaltet wird. Das EPC-Plenum ist für die Verwaltung der SEPA-Systeme und -Rahmenbestimmungen sowie für neue Regelungen zur Änderung dieser Systeme und Bestimmungen zuständig. Neben den Banken haben Zahlungsinstitute einen Sitz im EPC; andere Zahlungsdienstleister, Verarbeiter, Anbieter (Softwareverkäufer, Terminalhersteller) und Nutzer sind dagegen nicht repräsentiert.

Um die Beteiligten auf EU-Ebene stärker in die Steuerung von SEPA einzubeziehen, haben die Kommission und die EZB im März 2010 gemeinsam den „SEPA-Rat“ als hochrangige Lenkungsgruppe eingesetzt, die Vertreter von der Nachfrage- und der Angebotsseite des Zahlungsmarkts zusammenbringt. Ziele sind die Schaffung eines integrierten Euro-Massenzahlungsmarkts und die Einigung auf die nächsten Schritte zur Vollendung des SEPA. Der SEPA-Rat hat keine legislativen Befugnisse und kann keine verbindlichen Regeln auferlegen.

Angesichts der Verabschiedung der Verordnung über technische Anforderungen an Überweisungen und Lastschriften in Euro könnte es sich als sinnvoll erweisen, dass die EU-Organe aktiver an der SEPA-Steuerung mitarbeiten. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, ob nicht eine prominente Rolle in der rechtlichen und regulatorischen Aufsicht

gespielt werden sollte, beispielsweise über EZB, Kommission oder Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA).

Fragen

- 29) Wie bewerten Sie die aktuellen SEPA-Steuerungsregelungen auf EU-Ebene? Können Sie diesbezüglich Schwächen ausmachen, und falls ja, haben Sie Vorschläge zur Verbesserung der SEPA-Steuerung? Wie würden Sie ein angemessenes Gleichgewicht zwischen einem regulatorischen und einem selbstregulatorischen Konzept sehen? Sollten die Europäischen Regulierungs- und Aufsichtsbehörden bei der Weiterentwicklung des SEPA-Projekts Ihrer Ansicht nach eine aktivere Rolle spielen?

5.2. Steuerung von Karten-, M- und E-Zahlungen

Um die Beteiligten stärker einzubeziehen, hat der EPC das Customer Stakeholders Forum (Beteiligte auf Kundenseite, befasst sich mit SEPA-Überweisungen und SEPA-Lastschriften) und die Cards Stakeholders Group (Beteiligte an Kartentransaktionen) eingesetzt. EPC und Vertreter der Endnutzer nehmen in beiden Gremien den Ko-Vorsitz wahr. Auf Seiten der Selbstregulierung hat der vom EPC verabschiedete SEPA-Kartenzahlungsrahmen (SKR), der den Status eines freiwilligen Verhaltenskodex innehat, trotz weiteren Klärungsbedarfs die Prinzipien und Bedingungen festgelegt, die Banken, Verarbeiter und Kartensysteme erfüllen müssen, um SKR- oder SEPA-konform zu sein. Allerdings findet der SKR – trotz des starken Anreizes zur Erreichung von SEPA-Konformität für Akteure, die Euro-Zahlungen akzeptieren wollen – nicht die uneingeschränkte Zustimmung aller Beteiligten und gibt es weder einen offiziellen Mechanismus für die Auslegung, Überwachung und Durchsetzung der SEPA-Konformität von Kartensystemen noch zur Beilegung möglicher Streitigkeiten.

Bei den Integrationsbemühungen zur Schaffung eines eindeutigen Rahmens für E- und M-Zahlungen erfordern greifbare Ergebnisse noch etwas Geduld, was im Hinblick auf Interoperabilität, Innovation, mehr Wahlmöglichkeiten und Skaleneffekte Verzögerungen bewirkt. Stillstand und Unsicherheit haben dazu geführt, dass die Marktteilnehmer eine eher abwartende Haltung einnehmen. Angesichts des mangelnden Engagements für eine Initiative mit solcher Bedeutung für die gesamte europäische Wirtschaft muss ein integrierter Markt durch ein umfassendes Konzept erreicht werden, das Fragen der Regulierung, Selbstregulierung sowie der Einhaltung und Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften gleichermaßen Rechnung trägt.

Fragen

- 30) Wie sollte die derzeitige Steuerung von Standardisierung und Lenkung geregelt werden? Sollten andere Beteiligte als Banken stärker einbezogen werden und falls ja, wie (z. B. Befragung der Öffentlichkeit, Absichtserklärungen der Beteiligten, Beauftragung des SEPA-Rats mit der Erstellung von Leitlinien für bestimmte technische Standards usw.)? Sollte es dem Markt überlassen bleiben, die EU-weite Integration voranzutreiben und insbesondere zu entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen Zahlungssysteme in Drittwährungen sich an die bestehenden Euro-Systeme anpassen sollten? Falls nein, wie könnte diese Frage angegangen werden?
- 31) Sollten die öffentlichen Behörden ebenfalls eine Rolle spielen und, falls ja, welche? Wäre beispielsweise eine Absichtserklärung zwischen den Europäischen Behörden

und dem EPC denkbar, in der ein Zeit-/Arbeitsplan mit den zu erbringenden Leistungen („Meilensteine“) und bestimmten Fristen festgelegt wird?

6. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

Fragen

- 32) In diesem Grünbuch werden bestimmte Aspekte der Funktionsweise des Marktes für Karten- E- und M-Zahlungen angesprochen. Wurden Ihrer Ansicht nach wichtige Fragen vergessen oder nicht angemessen behandelt?

7. NÄCHSTE SCHRITTE

Die beteiligten Parteien werden ersucht, ihre Ansichten zu den oben dargelegten Fragen mitzuteilen. Beiträge sollten bis zum **11. April 2012** unter folgender E-Mail-Adresse bei der Kommission eingehen: **markt-sepa@ec.europa.eu**.

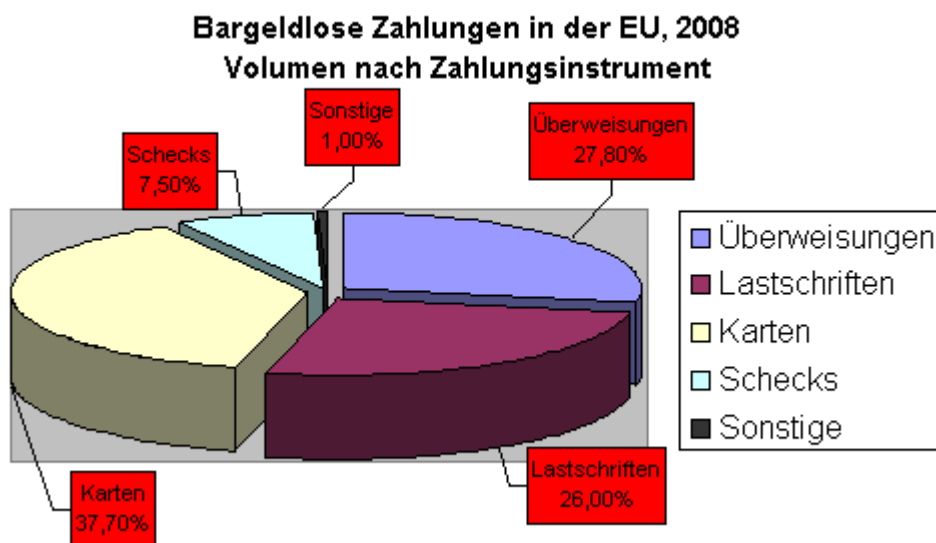
In den Beiträgen muss nicht auf alle in diesem Grünbuch angesprochenen Punkte eingegangen werden. Geben Sie deshalb bitte eindeutig an, auf welche Fragen sich ihr Beitrag bezieht. Soweit möglich, nennen Sie bitte konkrete Argumente für oder gegen die in diesem Grünbuch vorgestellten Optionen und Konzepte.

Die Kommission wird im zweiten Quartal 2012 auf der Grundlage der eingegangenen Antworten ankündigen, welche nächsten Schritte im Anschluss an dieses Grünbuch ergriffen werden sollten. Etwaige Vorschläge werden dann bis zum vierten Quartal 2012 oder dem ersten Quartal 2013 verabschiedet. Jedem künftigen Vorschlag mit oder ohne Rechtsetzungscharakter wird eine eingehende Folgenabschätzung vorausgehen.

Die eingegangenen Beiträge werden im Internet veröffentlicht. Deshalb sollte die diesem Grünbuch beigefügte Datenschutzerklärung gelesen werden, die Informationen zur Verarbeitung personenbezogener Daten und zur Behandlung der Beiträge enthält.

Anhang 1: Nutzung der verschiedenen Zahlungsinstrumente

Abbildung 1: Bargeldlose Zahlungen in der EU — Volumen nach Zahlungsinstrument



Quelle: EZB, Vergleichstabellen, Massenzahlungen

Tabelle 1: Kartenzahlungen in der EU (2009)

Mitgliedstaat	Anzahl der Zahlungskarten pro Kopf	Anzahl der Kartentransaktionen pro Kopf ²⁹	Durchschnittlicher Wert der Kartentransaktionen pro Karte (EUR)	Anzahl der Transaktionen an der Verkaufsstelle pro Karte ³⁰	Jährlicher Wert von Transaktionen an der Verkaufsstelle pro Karte (EUR)
Belgien	1,78	92	55	52	2 843
Deutschland	1,54	30	64	20	1 247
Estland	1,37	116	17	85	1 405
Irland	1,22	72	73	56	4 237
Griechenlan	1,35	8	101	5	487
Spanien	1,62	47	46	27	1 234
Frankreich	1,35	107	49	80	3 905
Italien	1,15	24	80	22	1 788
Zypern	1,54	40	87	25	2 072
Luxemburg	2,00	109	76	57	4 166
Malta	1,55	27	63	18	1 108
Niederlande	1,83	125	42	68	2 902
Österreich	1,24	46	63	28	1 395
Portugal	1,89	100	39	53	2 060

²⁹ Ausschließlich E-Geldtransaktionen.

³⁰ Einschließlich Transaktionen an Terminals inner- und außerhalb der Mitgliedstaaten.

Slowenien	1,66	54	37	32	1 187
Slowakei	0,94	21	57	15	596
Finnland	1,74	172	34	100	3 402
Eurogebiet	1,45	58	52	40	2 066
Bulgarien	1,01	2	78	2	138
Tschechische Republik	0,89	17	38	21	813
Dänemark	1,25	180	47	129	5 875
Lettland	1,10	43	20	37	698
Litauen	1,29	28	18	22	384
Ungarn	0,88	18	27	21	1 028
Polen	0,87	18	25	21	539
Rumänien	0,60	4	39	7	251
Schweden	1,85	182	40	89	2 735
Vereinigtes	2,33	132	58	56	3 294
EU-27	1,45	63	52	43	2 194

Quelle: EZB-Zahlungsstatistik Februar 2011.

Anhang 2: Weitere Informationen über die multilateralen Interbankenentgelte

Multilaterale Interbankenentgelte (MIF) können als Prozentsatz, als Pauschale oder als Kombination aus beiden berechnet werden. In der EU wird eine Vielzahl von MIF erhoben. Nicht all diese Gebühren sind öffentlich bekannt. MasterCard und Visa Europe sind nach offiziellen und informellen Einigungen mit der Europäischen Kommission jedoch zur Veröffentlichung der von ihnen erhobenen MIF übergegangen (in einigen Ländern legt die lokale Bankengemeinschaft die MIF im Rahmen der Systeme von MasterCard und Visa, bei denen die Gebühren in der Regel nicht bekannt gemacht werden, fest). Bei MasterCard und Visa Europe variieren die MIF je nach Kartenkategorie und Land von Null (Maestro Switzerland) bis 1,62 % (MasterCard-Debitkarten in Polen) und 1,90 % (Visa-Debit- und Firmenkarten in Polen).

MasterCard hat im Rahmen der informellen Einigung mit der Kommission seine MIF für grenzüberschreitende Transaktionen mit Privatkunden-Debit- und Kreditkarten auf 0,20 % bzw. 0,30 % gesenkt. Visa Europe hat seine MIF für grenzüberschreitende Transaktionen mit Privatkunden-Debitkarten und Transaktionen mit diesen Karten in neun EU-Mitgliedstaaten auf 0,20 % gesenkt. Als Benchmark diente bei diesen Einigungen die so genannte „Zahlungsmittelneutralität auf Händlerebene“. Bei diesem Test werden die MIF in einer Höhe angesetzt, bei der Kartenzahlungen dem Händler keine höheren Kosten verursachen als eine Barzahlung und er den beiden Zahlungsmöglichkeiten somit neutral gegenübersteht. Bei dieser Höhe kann somit davon ausgegangen werden, dass die von den MIF anscheinend ermöglichten Effizienzsteigerungen zum Teil dem Händler und seinen Kunden zugute kommen. In einigen Fällen haben Wettbewerbsbehörden offizielle und informelle Einigungen über die Höhe von Interbankenentgelten und andere Modalitäten akzeptiert³¹.

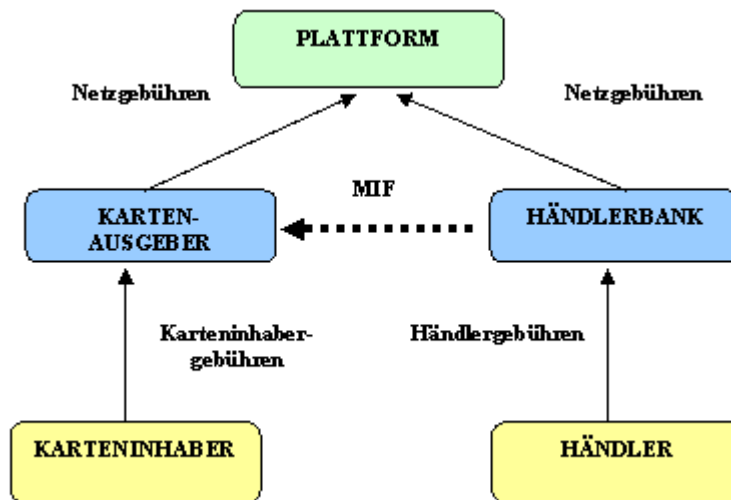
4-Parteien-Systeme und 3-Parteien-Systeme

MIF werden auf Transaktionen mit Zahlungskarten an der Verkaufsstelle erhoben, d. h. auf Transaktionen des Karteninhabers im Geschäft des Händlers. Bei einem 4-Parteien-System geht der Kartenausgeber einen Vertrag mit dem Karteninhaber (Zahler) und der Händler einen Vertrag mit der Händlerbank (bzw. dem Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers) ein, um die Kartenzahlung an seinem Terminal zu ermöglichen. Die Händlerbank erhebt vom Händler dafür eine Händlergebühr.

Interbankenentgelte werden bei einem solchen System vom Kartenausgeber für Zahlungsvorgänge mit von ihm emittierten Karten erhoben. Die Kosten dieser Gebühren werden von den Händlerbanken getragen und dann über eine Erhöhung der Händlergebühren an die Händler weitergegeben. Durch das Interbankenentgelt wird somit weitgehend der Preis bestimmt, den Zahlungsdienstleister vom Händler für die Akzeptanz der Karten verlangen. MIF beeinflussen den Preiswettbewerb zwischen Händlerbanken zum Schaden der Händler und späteren Käufer³², insbesondere wenn sie in Verbindung mit anderen Geschäftspraktiken (siehe 4.1 und 4.2) angewandt werden.

³¹ Visa, MasterCard, Pagobancomat, Groupement.

³² Siehe an MasterCard und Visa gerichtete Entscheidungen der Kommission — Entscheidung vom 19. Dezember 2007 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG-Vertrag und Artikel 53 EWR-Abkommen (Sache COMP/34.579 — MasterCard, Sache COMP/36.518 — EuroCommerce, Sache COMP/38.580 — Commercial Cards); und Beschluss der Kommission vom 8. Dezember 2010 in einem Verfahren nach Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 53 des EWR-Abkommens (Sache COMP/39.398 — VISA MIF).



3-Parteien-Systeme, die mitunter als „proprietäre“ Systeme bezeichnet werden, unterscheiden sich von 4-Parteien-Systemen insofern, als bei der Transaktion lediglich der Zahler/Kartenzinhaber, der Zahlungsempfänger/Händler und das System beteiligt sind; beim 4-Parteien-System sind dies Zahler/Kartenzinhaber, Kartenausgeber (oder Zahlungsdienstleister des Zahlers), Zahlungsempfänger/Händler und dessen Zahlungsdienstleister (Händlerbank oder Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers). Im letzteren Fall ist die Rolle des Systems somit weitgehend auf die Bereitstellung der Infrastruktur beschränkt.

In einem 3-Parteien-System wirkt nur ein Zahlungsdienstleister mit, der gleichzeitig als Kartenausgeber und Händlerbank fungiert. Wenn jedoch mehrere Zahlungsdienstleister Lizenzen für Kartenausgabe und Acquiring erhalten, so handelt es sich nicht mehr um ein „reines“ 3-Parteien-System, sondern besteht Ähnlichkeit zum 4-Parteien-System.

Bei einem „reinen“ 3-Parteien-System legen die Zahlungsdienstleister keine expliziten MIF fest. Es gibt lediglich die vom Kartenzinhaber gezahlten Gebühren (Jahresgebühren, pro Zahlungsvorgang erhobene Gebühren usw.) und die Händlergebühren. Allerdings kann das System die eingezogenen Gebühren zur Förderung einer Seite (d. h. Händler oder Kartenzinhaber) nutzen, was in der Wirkung einer impliziten MIF gleichkommt.