



Liebe Leserinnen, liebe Leser,

soeben hat der Europäische Rechnungshof seinen Sonderbericht 01/2025 **"Digitaler Zahlungsverkehr in der EU: Zahlungen werden sicherer, schneller und günstiger, doch gibt es noch Lücken"** veröffentlicht. Dieser Bericht wurde unter der Leitung von Frau Ildikó Gáll-Pelcz, Mitglied des Hofes, erstellt.

Die Haltung der EU zum digitalen Zahlungsverkehr hat dazu beigetragen, diesen sicherer, schneller und billiger zu machen. Allerdings sind die Prüfer auch auf zwei problematische Aspekte gestoßen, die Eingriffe bei der Festlegung von Preisen und den Austausch von Kontodaten betreffen. Zum einen ist die Europäische Kommission nicht verpflichtet, die Preisinterventionen der EU – insbesondere bei Kartengebühren – regelmäßig zu überprüfen. Zum anderen kann der kostenlose Austausch von Kontodaten falsche Anreize setzen, wenn es darum geht, im Rahmen des sogenannten Open Banking in der EU hochwertige Dienstleistungen zu erbringen.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 24 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Europäischen Rechnungshofs stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu. Um zu den Veröffentlichungen des Rechnungshofs zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

eca.europa.eu

In dieser [Datenschutzerklärung](#) wird erläutert, wie Ihre personenbezogenen Daten vom Europäischen Rechnungshof gemäß der [Verordnung 2018/1725](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe der Union verarbeitet und wie sie bei der Verbreitung seiner Publikationen geschützt werden. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).

Die Haltung der EU zum digitalen Zahlungsverkehr hat dazu beigetragen, diesen sicherer, schneller und billiger zu machen. Dies geht aus einem aktuellen Bericht des Europäischen Rechnungshofs hervor. Allerdings sind die Prüfer auch auf zwei problematische Aspekte gestoßen, die Eingriffe bei der Festlegung von Preisen und den Austausch von Kontodaten betreffen. Zum einen sei die Europäische Kommission nicht verpflichtet, die Preisinterventionen der EU – insbesondere bei Kartengebühren – regelmäßig zu überprüfen. Zum anderen könne der kostenlose Austausch von Kontodaten falsche Anreize setzen, wenn es darum gehe, im Rahmen des sogenannten Open Banking in der EU hochwertige Dienstleistungen zu erbringen.

Der Wert digitaler Zahlungen im Einzelhandel in der EU hat sich zwischen 2017 und 2023 mehr als verdoppelt und 2023 die Marke von einer Billion Euro überschritten. Da der digitale Zahlungsverkehr für ein reibungsloses Funktionieren des EU-Binnenmarkts, vor allem über Grenzen hinweg, äußerst wichtig ist, muss die EU dafür sorgen, dass digitale Zahlungen effizient und wirksam abgewickelt werden. Was beispielsweise die Kartengebühren betrifft, so schätzen die Prüfer, dass die Verbraucher in der EU im Jahr 2023 zwischen fünf und sechs Milliarden Euro gezahlt haben.

Die Preisinterventionen der EU zielen darauf ab, schädliche Auswirkungen unlauteren Wettbewerbs zu begrenzen oder zum Vorteil der Verbraucher bestimmte politische Ziele zu erreichen. Im Rahmen des digitalen Zahlungsverkehrssystems der EU umfassen solche Eingriffe die Obergrenze für Interbankenentgelte bei Kartenzahlungen, das Verbot von Aufschlägen für Kartenzahlungen und SEPA-Zahlungen (d. h. Überweisungen im Euro-Zahlungsraum), unentgeltliche Open-Banking-Dienste und Preisparität zwischen grenzüberschreitenden Euro-Zahlungen.

"Wir haben festgestellt, dass in den grundlegenden Rechtsakten über digitale Zahlungen nicht klar geregelt ist, wie beurteilt werden soll, ob Preisinterventionen gerechtfertigt sind oder wie lange sie gelten sollten. Außerdem sind keine regelmäßigen Überprüfungen solcher Eingriffe vorgeschrieben", so Ildikó Gáll-Pelcz, die als Mitglied des Rechnungshofs für die Prüfung zuständig ist. "Bei einigen der Interventionen im Bereich Kartenzahlungen konnte die Europäische Kommission nicht nachweisen, dass die positiven Auswirkungen für die Verbraucher die negativen eindeutig überwiegen."

In diesem Zusammenhang stellen die Prüfer auch fest, dass schlecht gestaltete Preisinterventionen zu Unwirtschaftlichkeit für Zahlungsdienstleister führen, Angebot und Nachfrage auf dem Markt verzerren und sich im schlimmsten Fall negativ auf Verbraucher und Händler auswirken können.

Zu den Auswirkungen der EU-Politik für den digitalen Zahlungsverkehr lägen kaum Erkenntnisse vor, da die Kommission kein wirksames Überwachungssystem eingerichtet habe und – was noch schwerer wiege – nicht einmal Zugang zu den einschlägigen Daten habe. Verschiedene EU-Maßnahmen schienen jedoch geeignet, die Transparenz, Geschwindigkeit und Kosten von Zahlungen zu verbessern.

Die Prüfer ermittelten außerdem zwei zentrale Probleme bei den EU-Vorschriften für Open Banking: Zum einen die Verpflichtung, Drittanbietern kostenlos Zugang zu Kundendaten zu gewähren, mit der Folge, dass die kontoführenden Institute

womöglich keinen Anreiz hätten, hochwertige Dienste zu erbringen. Zum anderen das Fehlen standardisierter technischer Schnittstellen, wodurch Drittanbieter daran gehindert würden, diese Daten abzurufen. Darüber hinaus werde Open Banking bisher nur auf nationaler Ebene umgesetzt und überwacht, sodass auf EU-Ebene keine harten Daten dazu vorlägen.

Schließlich habe die Kommission ihre Bemühungen um die Bekämpfung der Diskriminierung von Zahlungskonten aufgrund ihres Standorts zwar verstärkt, doch würden nach wie vor Zahlungen abgelehnt, die von einem ausländischen Konto stammten. Obwohl eine solche Diskriminierung nach der SEPA-Verordnung verboten sei, stelle dies für die Verbraucher in der EU nach wie vor ein ernsthaftes Problem dar. Der Kampf gegen dieses Problem werde durch Regelungslücken bei der Durchsetzung und bei der Zusammenarbeit der nationalen Behörden beeinträchtigt.

Hintergrundinformationen

Die EU verfügt über einen umfassenden Rechtsrahmen für digitale Zahlungen, der im Laufe der letzten 10 Jahre erweitert und überarbeitet wurde, um den raschen Entwicklungen in der Branche Rechnung zu tragen.

2022 leitete die Europäische Kommission eine Überprüfung der Anwendung und der Auswirkungen der zweiten Zahlungsdienste-Richtlinie ([PSD2](#)) ein, mit der die ersten Vorschriften für das Open Banking in der EU eingeführt wurden.

Unter Berücksichtigung der wichtigsten Ergebnisse dieser Überprüfung legte die Kommission 2023 einen Gesetzesvorschlag vor, um die Regelungen der EU für den Zahlungsverkehr zu verbessern. Neben einer geänderten Richtlinie über Zahlungsdienste und E-Geld-Dienste (der [PSD3](#)) legte die Kommission auch eine Verordnung über Zahlungsdienste in der EU (die [PSR](#)) vor.

Angesichts von Bedenken hinsichtlich des begrenzten Wettbewerbs auf dem EU-Markt für Kartenzahlungen startete die Europäische Kommission 2024 eine Marktstudie, um potenziell marktverzerrende Praktiken wie unfaire Handelsbedingungen und den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch die wichtigsten Wirtschaftsakteure zu untersuchen. Die Studie ist noch nicht abgeschlossen.

Sonderbericht

Digitaler Zahlungsverkehr in der EU

Zahlungen werden sicherer, schneller
und günstiger, doch gibt es noch Lücken



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - VI
Einleitung	01 - 11
Der digitale Zahlungsverkehr in der EU	01 - 07
Aufgaben und Zuständigkeiten	08
Der Rechtsrahmen der EU für den digitalen Zahlungsverkehr	09 - 11
PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ	12 - 15
Bemerkungen	16 - 102
Fortschritte beim EU-Rechtsrahmen für den digitalen Zahlungsverkehr, aber nach wie vor Lücken bei Preisinterventionen und Open Banking	16 - 59
Die Kommission hat die Zahlungsdiensterichtlinie im Jahr 2023 umfassend überprüft	18 - 22
Preisinterventionen können ein Risiko für das effiziente Funktionieren des EU-Marktes für digitale Zahlungen darstellen, wenn sie nicht angemessen konzipiert sind	23 - 44
Mangelnde Standardisierung und schwache Überwachungsmechanismen im Open Banking	45 - 59
Schwachstellen bei der Überwachung und Datenerhebung behindern die Kommission bei der Bewertung der Auswirkungen von Maßnahmen für den digitalen Zahlungsverkehr	60 - 77
Bislang hat die Kommission weder Indikatoren zur Messung der Geschwindigkeit, Kosten, Zugänglichkeit und Transparenz von Zahlungen auf EU-Ebene noch Zielvorgaben festgelegt	62 - 63
Die Maßnahmen der Kommission könnten sich positiv auf die Transparenz, Geschwindigkeit und Kosten von Zahlungen auswirken, aber die Ergebnisse sind noch nicht klar	64 - 71
Die Kommission verfügte über begrenzte Daten zur Beurteilung, ob die Verbraucher tatsächlich Zugang zu schnelleren und günstigeren Zahlungen haben	72 - 77

Die Kommission hat die meisten Maßnahmen der Strategie für den Massenzahlungsverkehr von 2020 umgesetzt, aber häufig traten Verzögerungen auf und die Ziele wurden nicht immer erreicht **78 - 102**

Die Maßnahmen der Kommission im Bereich Kundenauthentifizierung haben die Zahlungen sicherer gemacht, aber es bestehen noch Herausforderungen **81 - 88**

Trotz der Maßnahmen der Kommission gibt es weiterhin Diskriminierung aufgrund des Standorts des Zahlungskontos **89 - 96**

Im Bereich der Aufsicht ist es der Kommission mit ihren Maßnahmen noch nicht gelungen, innerhalb der EU gleiche Bedingungen für Unternehmen zu schaffen **97 - 102**

Schlussfolgerungen und Empfehlungen **103 - 109**

Anlagen

Anhang I – Vision der Kommission für den Massenzahlungsverkehr in der EU

Anhang II – Jüngste Studien zu Händlergebühren

Anhang III – Im Rahmen der Prüfung bewertete wichtigste Maßnahmen

Anhang IV – Empfehlungen der Interessenträger betreffend die Überwachung von Zahlungsdiensten

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Unter digitalem Zahlungsverkehr ist der elektronische Transfer von Geld zu verstehen, der oft über mobile Geräte oder digitale Kanäle, einschließlich Kartenzahlungen, erfolgt. Der digitale Zahlungsverkehr fördert das Wirtschaftswachstum, indem der Zugang zu Bankdienstleistungen ermöglicht, der Konsum gefördert und der internationale Handel erleichtert wird. In der EU hat sich der Wert digitaler Zahlungen im Einzelhandel zwischen 2017 und 2023 mehr als verdoppelt und liegt nun bei über 1 Billion Euro pro Jahr. Die EU hat die Aufgabe, den digitalen Zahlungsverkehr zu erleichtern, der für das reibungslose Funktionieren des EU-Binnenmarktes, insbesondere im grenzüberschreitenden Kontext, von entscheidender Bedeutung ist.

II Ziel dieser Prüfung war es, den von der EU im Hinblick auf den digitalen Zahlungsverkehr verfolgten Ansatz zu untersuchen. Insbesondere prüfte der Hof, ob der Rechtsrahmen der EU die richtigen Voraussetzungen für sicherere, schnellere und kostengünstigere digitale Zahlungen in der EU schafft. Dies umfasste die Bewertung, ob die Kommission analysiert hat, wie sich der Rechtsrahmen und die darin vorgesehenen Maßnahmen auf den EU-Markt für Zahlungsdienste ausgewirkt haben. Außerdem prüfte der Hof, ob die Kommission die in ihrer Strategie für den Massenzahlungsverkehr festgelegten Maßnahmen wirksam umgesetzt hat. Mit seinen Prüfungsbemerkungen und Empfehlungen möchte der Hof einen Beitrag zu den laufenden und künftigen Legislativvorschlägen zu Zahlungsdiensten leisten.

III Insgesamt gelangt der Hof zu dem Schluss, dass der Ansatz der EU für digitale Zahlungen dazu beigetragen hat, diese sicherer, schneller und kostengünstiger zu machen. Er ermittelte jedoch zwei wichtige Aspekte im EU-Rechtsrahmen, die in dieser Hinsicht weitere Aufmerksamkeit erfordern:

- Erstens sind die Kriterien für die Bewertung der Angemessenheit von Preisinterventionen unklar, und es gibt keine regelmäßigen Überprüfungen.
- Zweitens weist der Rechtsrahmen noch Lücken in Bezug auf den Austausch von Kontodaten im Rahmen des Open Banking auf.

IV Darüber hinaus liegen kaum Erkenntnisse zu den Auswirkungen der EU-Politik für den digitalen Zahlungsverkehr vor, da die Kommission kein wirksames Überwachungssystem eingerichtet hat und – was noch schwerer wiegt – keinen Zugang zu den einschlägigen Daten hat.

V Schließlich stellte der Hof fest, dass die Kommission den Großteil der in ihrer Strategie für den digitalen Zahlungsverkehr vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt hat, wobei die Ziele jedoch nicht immer erreicht wurden. Diskriminierungen aufgrund des Standorts des Zahlungskontos bestehen weiterhin, auch wenn die Kommission ihre Bemühungen zur Bekämpfung dieser Diskriminierung intensiviert hat. Im Bereich der Aufsicht ist es der Kommission mit ihren Maßnahmen nicht gelungen, gleiche Bedingungen für die in verschiedenen EU-Ländern tätigen Unternehmen zu schaffen.

VI Auf der Grundlage dieser Feststellungen empfiehlt der Hof der Kommission,

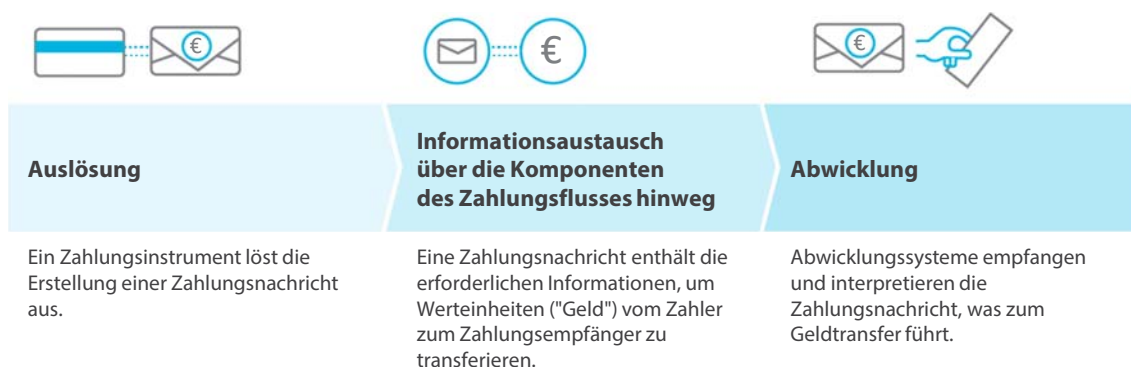
- klare Kriterien für Preisinterventionen der EU im Bereich des digitalen Zahlungsverkehrs festzulegen und regelmäßige Überprüfungen durchzuführen,
- eine Strategie zur Datenüberwachung im Bereich des digitalen Zahlungsverkehrs zu entwickeln und umzusetzen,
- Leistungsindikatoren vorzuschlagen und Zielvorgaben für den digitalen Zahlungsverkehr festzulegen,
- durch bessere Durchsetzungsvorschriften gegen die Diskriminierung aufgrund des Standorts des Zahlungskontos vorzugehen und das Phänomen virtueller Zahlungskonten zu analysieren,
- sich verstärkt um gleiche Bedingungen bei der Zulassung und Beaufsichtigung zu bemühen.

Einleitung

Der digitale Zahlungsverkehr in der EU

01 Unter digitalem Zahlungsverkehr ist der elektronische Transfer von Geld – oft über mobile Geräte oder digitale Kanäle – zu verstehen. Digitale Zahlungen können mithilfe einer Vielzahl von Zahlungsinstrumenten erfolgen, darunter Karten, Überweisungen oder Zahlungsanwendungen wie digitale Geldbörsen. Im Allgemeinen besteht jeder digitale Zahlungsprozess aus drei Hauptschritten (siehe [Abbildung 1](#)).

Abbildung 1 – Hauptschritte eines Zahlungsprozesses



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Bildmaterial der [US Federal Reserve Bank](#).

02 In den letzten zehn Jahren hat der digitale Zahlungsverkehr einen beispiellosen Aufschwung erlebt, wodurch sich die Art und Weise verändert hat, wie Privatpersonen und Unternehmen Geldtransaktionen durchführen. Die Bequemlichkeit, Schnelligkeit und Sicherheit digitaler Zahlungsmethoden haben zu deren weltweitem Durchbruch geführt. Ermöglicht wurde dies unter anderem durch die umfassende Verfügbarkeit mobiler Geräte in der EU und durch Fortschritte bei den Zahlungstechnologien. Der digitale Zahlungsverkehr fördert das Wirtschaftswachstum, indem der Zugang zu Bankdienstleistungen ermöglicht, der Konsum gefördert und der internationale Handel erleichtert wird.

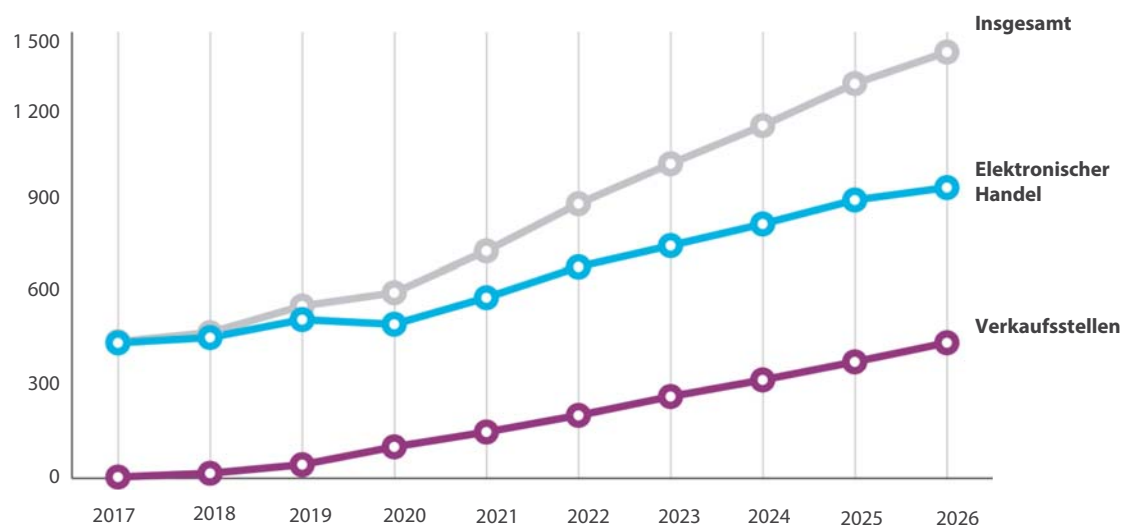
03 Die wichtigsten Akteure in diesem Sektor sind die Zahlungsdienstleister. Die Hauptaufgabe dieser Unternehmen, in der Regel Banken und Zahlungsinstitute, besteht darin, dem Zahler oder dem Zahlungsempfänger die Auslösung von Zahlungen zu ermöglichen und Zahlungsnachrichten mit den für die Ausführung von Zahlungsvorgängen erforderlichen Informationen bereitzustellen (siehe [Abbildung 1](#)). Ein Zahlungsinstitut ist eine Einrichtung, deren Hauptgeschäftstätigkeit die Erbringung von Zahlungsdiensten ist.

04 In den EU-Rechtsvorschriften sind die Grundsätze der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit festgelegt. Diese Freiheiten berechtigen die Zahlungsdienstleister, die Dienstleistungen über Agenten zu erbringen oder Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten zu errichten. Zudem ermöglichen sie es Zahlungsdienstleistern, die in einem EU-Mitgliedstaat zugelassen sind, ihre Dienste in der gesamten EU anzubieten, ohne dass sie in jedem Land eine eigene Zulassung benötigen. Im Juni 2023 waren im Europäischen Wirtschaftsraum 3 926 Banken, 844 Zweigniederlassungen von Banken, 2 929 Zahlungsinstitute und 179 Zweigniederlassungen von Zahlungsinstituten eingetragen¹.

05 Der Wert der digitalen Zahlungen im elektronischen Handel und in physischen Verkaufsstellen hat sich zwischen 2017 und 2023 mehr als verdoppelt (siehe [Abbildung 2](#)) und wird voraussichtlich weiter steigen.

Abbildung 2 – Digitale Zahlungen im elektronischen Handel und in Verkaufsstellen in der EU-27

(Milliarden Euro)



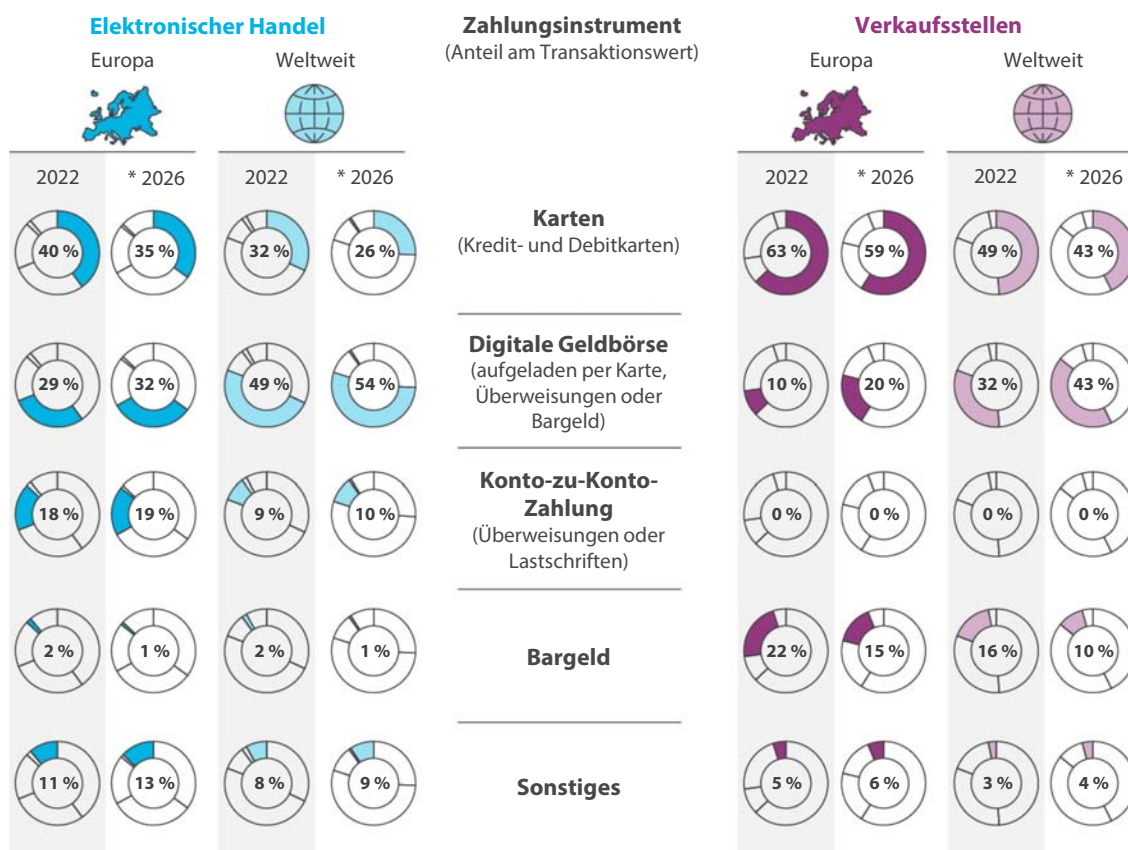
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten von Statista.

06 Traditionsgemäß dominieren Kartenzahlungen den Massenzahlungsverkehr in Europa. Im Jahr 2022 machten Kartenzahlungen (nach Transaktionswert) 40 % der Zahlungen im elektronischen Handel und 63 % der Zahlungen in Verkaufsstellen aus (siehe [Abbildung 3](#)). In der zweiten Jahreshälfte 2022 erfolgten 54 % aller kartengebundenen Zahlungen im Euro-Währungsgebiet kontaktlos (d. h. Kunden

¹ [Register der Zahlungsinstitute](#) und [Register der Kreditinstitute](#), einschließlich E-Geld-Institute und Drittanbieter, Europäische Bankenaufsichtsbehörde.

müssen ihre Karten beim Bezahlen nicht einstecken oder durchziehen)². Während der Wert von Zahlungen über digitale Geldbörsen dynamisch steigt, verliert Bargeld zunehmend an Bedeutung.

Abbildung 3 – Anteil des Transaktionswerts nach Zahlungsinstrument



* Prognose

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des [FIS Global Payments Report](#) für 2023.

07 Der europäische Kartenmarkt umfasst zwei verschiedene Segmente: inländische Zahlungen und grenzüberschreitende Zahlungen. Nationale und internationale Kartensysteme konkurrieren um die Transaktionen auf den Inlandsmärkten. In der EU gibt es sechs nationale Systeme: Bancontact (Belgien), CB (Frankreich), Girocard (Deutschland), PagoBancomat (Italien), Multibanco (Portugal) und Dankort (Dänemark). Die überwiegende Mehrheit der inländischen Transaktionen in diesen Ländern erfolgt über die jeweiligen nationalen Systeme – mit Ausnahme von

² [Datenportal](#), Europäische Zentralbank (16. November 2023).

PagoBancomat (Italien)³. Auf dem Markt für grenzüberschreitende Zahlungen haben die internationalen Kartensysteme die führende Rolle inne. Visa und Mastercard sind dabei mit einem gemeinsamen Marktanteil von knapp 90 % die bei Weitem wichtigsten internationalen Kartensysteme⁴.

Aufgaben und Zuständigkeiten

08 Auf dem Zahlungsverkehrsmarkt sind die Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten aufgeteilt:

- Die Befugnisse der Kommission bestehen in erster Linie darin, Rechtsvorschriften in die Wege zu leiten. Sie schlägt die Annahme von Richtlinien und Verordnungen vor, um für Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten zu sorgen, wobei die Sicherheit der Zahlungen und der Verbraucherschutz im Vordergrund stehen. Die politische Verantwortung liegt bei der Generaldirektion für Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (GD FISMA). Die Kommission hat auch die Aufgabe, die Wettbewerbsvorschriften durchzusetzen, um die Integrität des EU-Binnenmarktes zu wahren und Wettbewerbsstörungen zu verhindern. Zu den wichtigsten Zuständigkeiten gehören die Aufdeckung und Sanktionierung wettbewerbswidriger Vereinbarungen und des Marktmachtmissbrauchs durch marktbeherrschende Unternehmen, die Sanktionierung wettbewerbswidriger Fusionen, die Förderung der Marktliberalisierung und die Überwachung staatlicher Eingriffe. Hierfür ist die Generaldirektion Wettbewerb (GD COMP) zuständig. Im Falle von Wettbewerbsverzerrungen auf dem jeweiligen Markt kann die Kommission darüber hinaus Rechtsvorschriften vorschlagen, um beispielsweise in die Festlegung von Gebühren und Entgelten durch die Zahlungsdienstleister einzugreifen. Solche Maßnahmen werden als Preisinterventionen bezeichnet.

³ Statista, [Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe, 2022](#), und EZB, [Card payments in Europe – current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective](#), 2019.

⁴ Statista, [Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club](#), 2022.

- o Die EU-Mitgliedstaaten sind für die Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht verantwortlich. Ihren zuständigen nationalen Behörden obliegt die Zulassung und Beaufsichtigung der Zahlungsdienstleister.
- o Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) ist für die Erarbeitung technischer Normen, Leitlinien und Empfehlungen für Zahlungsdienste und -systeme zuständig und stellt die aufsichtliche Konvergenz zwischen den zuständigen nationalen Behörden sicher.

Der Rechtsrahmen der EU für den digitalen Zahlungsverkehr

09 Der Rechtsrahmen der EU für den digitalen Zahlungsverkehr setzt sich aus mehreren Rechtsakten zusammen (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1

Die wichtigsten Rechtsakte im Bereich des digitalen Zahlungsverkehrs

Zahlungsdiensterichtlinie: Im Jahr 2007 wurden mit der ersten Zahlungsdiensterichtlinie (**PSD1**) Definitionen der Begriffe "Zahlungsdienst" und "Zahlungsdienstleister" eingeführt. Das Hauptziel der PSD1 war die Förderung des Wettbewerbs, unter anderem indem Zahlungsinstituten die Erbringung von Zahlungsdiensten erlaubt wurde. Mit der überarbeiteten Zahlungsdiensterichtlinie (**PSD2**) von 2015 wurde der Anwendungsbereich erweitert, indem neue Arten von Zahlungsdiensten wie die Auslösung von Zahlungsvorgängen durch Drittanbieter und Kontoinformationsdienste aufgenommen wurden. Darüber hinaus diente die **PSD2** dazu, strengere Sicherheitsmaßnahmen für digitale Zahlungen einzuführen und größere Transparenz zu fördern.

Verordnung über den einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA): Die im Jahr 2012 angenommene und 2024 geänderte Verordnung zielt darauf ab, einen integrierten und effizienten Markt für elektronische Zahlungen in Euro innerhalb der EU zu schaffen. Sie enthält Vorschriften für (Sofort-)Überweisungen und Lastschriften. Zudem wird mit ihr die Verwendung der internationalen Kontonummer (IBAN) verpflichtend eingeführt.

Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen (CBPR2): Das Ziel der überarbeiteten Verordnung aus dem Jahr 2019 besteht darin, das Funktionieren des Binnenmarktes zu erleichtern und die zwischen Zahlungsdienstnutzern bestehenden Hindernisse abzubauen. Sie gilt für grenzüberschreitende Zahlungen, die in Euro oder in den Landeswährungen der anderen teilnehmenden Mitgliedstaaten (Rumänien und Schweden) ausgeführt werden. Durch die Verordnung werden Zahlungsdienstleister verpflichtet, für grenzüberschreitende Zahlungen und Inlandszahlungen die gleichen Entgelte zu erheben.

Verordnung über Interbankenentgelte (IFR): Das Ziel der im Jahr 2015 angenommenen Verordnung besteht darin, einen Binnenmarkt für Kartenzahlungen zu schaffen und Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern. In ihr sind einheitliche technische und geschäftliche Anforderungen für kartengebundene Zahlungsvorgänge in der EU festgelegt.

10 Nach einer Überprüfung der **PSD2** schlug die Kommission im Juni 2023 eine neue Verordnung über Zahlungsdienste (**PSR**) und eine geänderte Zahlungsdiensterichtlinie (**PSD3**) vor. Die **PSR** enthält Bestimmungen zur Bekämpfung von Zahlungsbetrug, zur Verbesserung des Austauschs von Zahlungsdaten, zur Stärkung der Verbraucherrechte und zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen Banken und Zahlungsdienstleistern. Die geänderte Richtlinie enthält vor allem Bestimmungen über

die Zulassung und Beaufsichtigung von Zahlungsdienstleistern. Im Juli 2024 war das Legislativverfahren für die beiden Rechtsakte noch nicht abgeschlossen.

11 Im Jahr 2020 legte die Kommission eine [EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr](#) vor, in der sie ihre Vision für die Weiterentwicklung des Sektors darlegt. Die in der Strategie verankerten Ziele der EU sind die Bereitstellung eines vielfältigen Angebots an hochwertigen Zahlungslösungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, die Förderung wettbewerbsfähiger europäischer Zahlungslösungen und die Verbesserung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs mit Nicht-EU-Ländern, wodurch die internationale Rolle des Euro gestärkt werden soll. In der Strategie werden vier zentrale Säulen genannt, die den Hauptaktionsbereichen entsprechen (siehe [Anhang I](#)). Außerdem werden 40 wichtigste Maßnahmen dargelegt, von denen 38 für den digitalen Zahlungsverkehr relevant sind.

Prüfungsumfang und prüfungsansatz

12 Ziel dieser Prüfung war es, den von der EU im Hinblick auf digitale Zahlungen verfolgten Ansatz zu untersuchen. Dabei konzentrierte sich der Hof auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes im Bereich des Zahlungsverkehrs, das letztlich den Verbrauchern zugutekommen sollte. Bei seiner Analyse berücksichtigte der Hof die Auswirkungen der EU-Politik auf alle Beteiligten (Zahlungsdienstleister, Händler und Verbraucher). Der Hof untersuchte insbesondere, ob

- der EU-Rechtsrahmen die richtigen Voraussetzungen schafft, damit die EU ihr Ziel eines sichereren, schnelleren und kostengünstigeren digitalen Zahlungsverkehrs erreichen kann. In diesem Zusammenhang konzentrierte sich der Hof auf zentrale Aspekte wie das Überprüfungsverfahren der Kommission zur Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2), Preisinterventionen auf dem Markt und die Bestimmungen zum Austausch von Zahlungskontodaten. Insbesondere prüfte er, inwieweit diese Maßnahmen relevant und gerechtfertigt;
- die Kommission bewertet hat, wie sich der Rechtsrahmen und die darin vorgesehenen Maßnahmen auf den EU-Markt für Zahlungsdienste ausgewirkt haben. Dabei legte der Hof den Schwerpunkt darauf, wie die Kommission die Fortschritte in Bezug auf Kosten, Geschwindigkeit, Zugang und Transparenz digitaler Zahlungen überwacht;
- die Kommission die in ihrer [Strategie für den Massenzahlungsverkehr](#) festgelegten Maßnahmen wirksam umgesetzt hat. Dies schloss eine Überprüfung des Umsetzungsstands und der Fristeinhaltung in Bezug auf 35 Maßnahmen ein, die für den digitalen Zahlungsverkehr relevant sind. Darüber hinaus nahm der Hof eine eingehende Bewertung von neun wichtigsten Maßnahmen im Zusammenhang mit drei Themen vor: i) starke Kundenauthentifizierung, ii) Diskriminierung im Zusammenhang mit Zahlungskonten und iii) Überwachung von Zahlungsdiensten.

13 Mit den Bemerkungen und Empfehlungen aus seiner Prüfung möchte der Hof einen Beitrag zu laufenden und künftigen Legislativvorschlägen zu Zahlungsdiensten leisten. Dieser Bericht soll auch dazu beitragen, in der EU-Politik das erforderliche Gleichgewicht zwischen dem Zulassen des freien Wettbewerbs zum Nutzen des Zahlungsokosystems und dem Eingreifen im Bedarfsfall zu erreichen (siehe Ziffer [07](#)). Ein Eingreifen kann vor allem auf oligopolistischen Märkten erforderlich sein, um die Verbraucher zu schützen oder Marktunvollkommenheit auszugleichen.

14 Die Prüfung des Hofes erstreckte sich auf den Zeitraum von 2013 (einschließlich der Vorbereitungsarbeiten für die PSD2 und die Verordnung über Interbankenentgelte) bis Ende 2023. Die Abwicklung von Zahlungen (z. B. das Zahlungsabwicklungssystem T2 der EZB) und die Beaufsichtigung von Zahlungsabwicklungssystemen (siehe [Abbildung 1](#)) wurden auf der Grundlage einer Risikoanalyse vom Prüfungsumfang ausgenommen. Auch der Inhalt des [Legislativvorschlags](#) der Kommission zur Schaffung des rechtlichen Rahmens für eine mögliche Einführung des digitalen Euro war kein Prüfungsgegenstand. Den Legislativvorschlag zu Zahlungsdiensten (PSD3/PSR) bezog der Hof aus Gründen der Vollständigkeit in seine Analyse ein.

15 Die Prüfungstätigkeit des Hofes bei der Kommission umfasste eine Durchsicht interner und öffentlicher Unterlagen sowie fragebogengestützte Interviews mit Mitarbeitern der Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (GD FISMA) und der Generaldirektion Wettbewerb (GD COMP). Der Hof führte auch Befragungen von Interessenträgern durch, darunter Vertreter der Europäischen Zentralbank (EZB), der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA), der italienischen Nationalbank, der nationalen Wettbewerbsbehörde Deutschlands, von Zahlungsdienstleistern sowie Handels- und Verbraucherverbänden. Darüber hinaus führte der Hof zwei Umfragen bei Zahlungsdienstleistern und zuständigen nationalen Behörden durch. Schließlich nahm der Hof eine vergleichende Benchmark-Analyse in Bezug auf andere Länder (insbesondere das Vereinigte Königreich und Australien) vor.

Bemerkungen

Fortschritte beim EU-Rechtsrahmen für den digitalen Zahlungsverkehr, aber nach wie vor Lücken bei Preisinterventionen und Open Banking

16 Zur Bewältigung künftiger Herausforderungen auf dem EU-Zahlungsverkehrsmarkt ist ein umfassender Rechtsrahmen für den digitalen Zahlungsverkehr erforderlich. Dieser sollte auch Legislativvorschläge und die Überprüfung von Rechtsvorschriften mit dem Ziel umfassen, ein innovatives und wettbewerbsfähiges Umfeld für die Zahlungsmärkte zu schaffen.

17 Der Hof untersuchte, wie umfassend der Rahmen ist, indem er im Prüfungszeitraum die Arbeit der Kommission an den wichtigsten Legislativdossiers analysierte. Zunächst bewertete er die Überprüfung der [PSD2](#) durch die Kommission, einschließlich einer Überprüfung der Folgenabschätzung zu dem Vorschlag und der Konsultationen der Interessengruppen. Anschließend befasste er sich mit der Methodik der EU für Preisinterventionen und führte zu zwei Preisinterventionen – der Obergrenze für Interbankenentgelte bei Kartenzahlungen und dem Verbot von Aufschlägen bei der Nutzung bestimmter Zahlungsinstrumente – eine eingehende Analyse durch. Der Hof wählte diese beiden Preisinterventionen aufgrund ihrer Relevanz mit Blick auf die sich verändernden Marktbedingungen aus. Schließlich analysierte der Hof die bestehenden und vorgeschlagenen legislativen Lösungen für das Open Banking, das den Zugang zu Zahlungskontodaten ermöglicht.

Die Kommission hat die Zahlungsdiensterichtlinie im Jahr 2023 umfassend überprüft

18 Im Jahr 2022 begann die Kommission mit der Überprüfung der Anwendung und Auswirkungen der [PSD2](#). Die Überprüfung sollte bereits im Jahr 2021 erfolgen, konnte jedoch nicht fristgemäß eingeleitet werden, weil die Richtlinie von einigen Mitgliedstaaten erst spät in nationales Recht umgesetzt wurde und sich dadurch die Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen verzögerte.

19 Aus der Überprüfung resultierte ein Legislativvorschlag, den die Kommission 2023 vorlegte, um den EU-Rahmen für den Zahlungsverkehr zu verbessern. Neben einer geänderten Richtlinie über Zahlungsdienste und E-Geld-Dienste ([PSD3](#)) legte die Kommission auch eine Verordnung über Zahlungsdienste in der EU ([PSR](#)) vor. Während

eine EU-Verordnung in allen Mitgliedstaaten unmittelbar gilt, ohne dass Maßnahmen zur nationalen Umsetzung getroffen werden müssen, erfordert es eine EU-Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten ihre Bestimmungen innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens in ihr nationales Recht aufnehmen. Der Hof betrachtet den Vorschlag für zwei getrennte Rechtsakte über Zahlungsdienste als Schritt in die richtige Richtung. Die Festlegung der Vorschriften für Zahlungsdienstleister und Verbraucher in einer Verordnung dürfte ihre einheitlichere Durchführung in den Mitgliedstaaten sicherstellen.

20 Die Legislativvorschläge zu Zahlungsdiensten ([PSD3/PSR](#)) gingen einher mit einer umfassenden [Folgenabschätzung](#) zu allen wichtigen Themen, die Gegenstand der Überprüfung waren. Der [Ausschuss für Regulierungskontrolle](#), ein unabhängiges Gremium innerhalb der Kommission, hat das Dokument geprüft und positiv bewertet. Zu der [Stellungnahme der EBA](#) fand zwar eine Besprechung zwischen der Kommission und der EBA statt, aber deren Ergebnisse wurden nicht förmlich dokumentiert.

21 Die Überprüfung selbst war hinsichtlich der meisten Punkte umfassend. Sie deckte alle wichtigen Aspekte ab, die von den Interessenträgern angesprochen wurden. Der Hof stellte jedoch einige Lücken in den Bereichen Preisinterventionen und Open Banking fest (siehe Ziffern [23–59](#)).

22 Das Überprüfungsverfahren umfasste öffentliche Konsultationen und gezielte Konsultationen von Interessengruppen, wobei die Kommission Rückmeldungen von allen wichtigen betroffenen Parteien erhielt. Darüber hinaus konsultierte die Kommission die nationalen Behörden im Rahmen der [Expertengruppe der Kommission für Bankwesen, Zahlungsverkehr und Versicherungswesen](#). Der Hof weist darauf hin, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden in dieser Expertengruppe nicht vertreten sind. Sie wurden nicht ausdrücklich zur Teilnahme an den öffentlichen Konsultationen eingeladen, konnten aber im Rahmen der allgemeinen Konsultation der Öffentlichkeit ihre Meinung äußern. Von dieser Möglichkeit machte jedoch nur das deutsche Bundeskartellamt Gebrauch (siehe Ziffer [41](#)). Die Kommission erstellte eine Zusammenfassung der Rückmeldungen der Interessenträger und ihrer Analyse.

Preisinterventionen können ein Risiko für das effiziente Funktionieren des EU-Marktes für digitale Zahlungen darstellen, wenn sie nicht angemessen konzipiert sind

Unklare Kriterien für die Bewertung der Angemessenheit von Preisinterventionen und keine regelmäßigen Überprüfungen

23 Ein offener und unverfälschter Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes ist als vorrangiges Ziel im Vertrag über die Arbeitsweise der EU verankert⁵. Allgemein ausgedrückt ist eine Preisintervention eine Maßnahme, mit der vorgeschrieben wird, dass ein Produkt oder eine Dienstleistung auf dem Markt zu einem von den Behörden im Voraus festgelegten Preis angeboten werden muss. In der Fachliteratur werden Preisinterventionen als eine der am stärksten eingreifenden Formen der Marktintervention beurteilt. Sie können jedoch aus verschiedenen Gründen, darunter soziale Erwägungen oder Marktunvollkommenheiten, gerechtfertigt sein. Die Preisinterventionen der EU sollen beispielsweise Verzerrungen auf dem Kartenmarkt beseitigen oder ein Umfeld schaffen, das es innovativen Zahlungsdiensten ermöglicht, einen breiteren Markt zu erreichen⁶.

24 Das EU-Recht sieht im Bereich des digitalen Zahlungsverkehrs verschiedene Preisinterventionen vor (siehe [Kasten 2](#)).

⁵ [AEUV](#), Artikel 101 bis 109.

⁶ Dunne, N., [Regulating prices in the EU](#), 2018.

Kasten 2

Wichtige Preisinterventionen, die den Markt für digitale Zahlungen in der EU betreffen

- 1) **Obergrenze für Interbankenentgelte bei Kartenzahlungen:** Das Interbankenentgelt wird von dem Zahlungsdienstleister, der die Kartenzahlung annimmt, an den kartenausgebenden Zahlungsdienstleister gezahlt. Dieses Entgelt ist bei Transaktionen mit Verbraucher-Debitkarten auf 0,2 % des Zahlungswerts und bei Transaktionen mit Verbraucher-Kreditkarten auf 0,3 % begrenzt⁷.
- 2) **Aufschlagsverbot für Kartenzahlungen und SEPA-Zahlungen:** Bei Transaktionen mit Verbraucherkarten, die der Obergrenze für Interbankenentgelte unterliegen, und bei SEPA-Überweisungen und SEPA-Lastschriften ist es Händlern untersagt, Aufschläge zu berechnen⁸.
- 3) **Kostenfreie Bereitstellung von Open-Banking-Diensten:** Kontoinformationsdienstleister sind verpflichtet, mindestens eine Schnittstelle für eine sichere Kommunikation zu unterhalten, die von Drittanbietern genutzt werden kann. Kontoinformationsdienstleister erhalten von den Drittanbietern für die Nutzung dieser Schnittstellen keine Entgelte oder Erstattungen⁹.
- 4) **Preisgleichheit bei grenzüberschreitenden Zahlungen in Euro:** Die Entgelte, die ein Zahlungsdienstleister für grenzüberschreitende Zahlungen in Euro von Zahlungsdienstnutzern erhebt, müssen die gleichen sein wie für entsprechende Inlandszahlungen¹⁰.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

25 Bei nicht angemessen konzipierten Preisinterventionen besteht die Gefahr, dass Zahlungsdienstleister ihre Geschäftstätigkeit ineffizient ausüben oder Angebot und Nachfrage verzerrt werden, was letztlich Verbrauchern und Händlern schadet. Die Basisrechtsakte über digitale Zahlungen enthalten jedoch keine klaren Kriterien für die Beurteilung, ob und unter welchen Umständen solche Eingriffe gerechtfertigt sind oder wie lange sie gelten sollten.

26 Außerdem unterliegt keine der Preisinterventionen für digitale Zahlungen einer zeitlichen Begrenzung. Im Allgemeinen sind in den verschiedenen Rechtsgrundlagen einmalige Überprüfungen innerhalb einer bestimmten Frist vorgesehen, z. B. hinsichtlich der Obergrenze für Interbankenentgelte und der Preisgleichheit bei

⁷ Verordnung (EU) 2015/751, Artikel 3 und 4.

⁸ Richtlinie (EU) 2015/2366, Artikel 62.

⁹ Ebd., Artikel 66 und 67.

¹⁰ Verordnung (EU) 2021/1230, Artikel 3.

grenzüberschreitenden Zahlungen in Euro (siehe [Kasten 2](#))¹¹. In Bezug auf Letztere hat die Kommission die erforderliche Überprüfung noch nicht durchgeführt, obwohl sie 2022 fällig war.

27 Es besteht jedoch keine rechtliche Verpflichtung, hinsichtlich irgendeiner der Preisinterventionen regelmäßige Überprüfungen durchzuführen. Auch ist nicht festgelegt, welche Daten für solche Überprüfungen erhoben werden sollten. In Anbetracht des eingreifenden Charakters von Preisinterventionen kann dies dazu führen, dass unangemessene Maßnahmen nicht festgestellt und beibehalten werden, was letztlich den Verbrauchern, Händlern oder Zahlungsdienstleistern schadet.

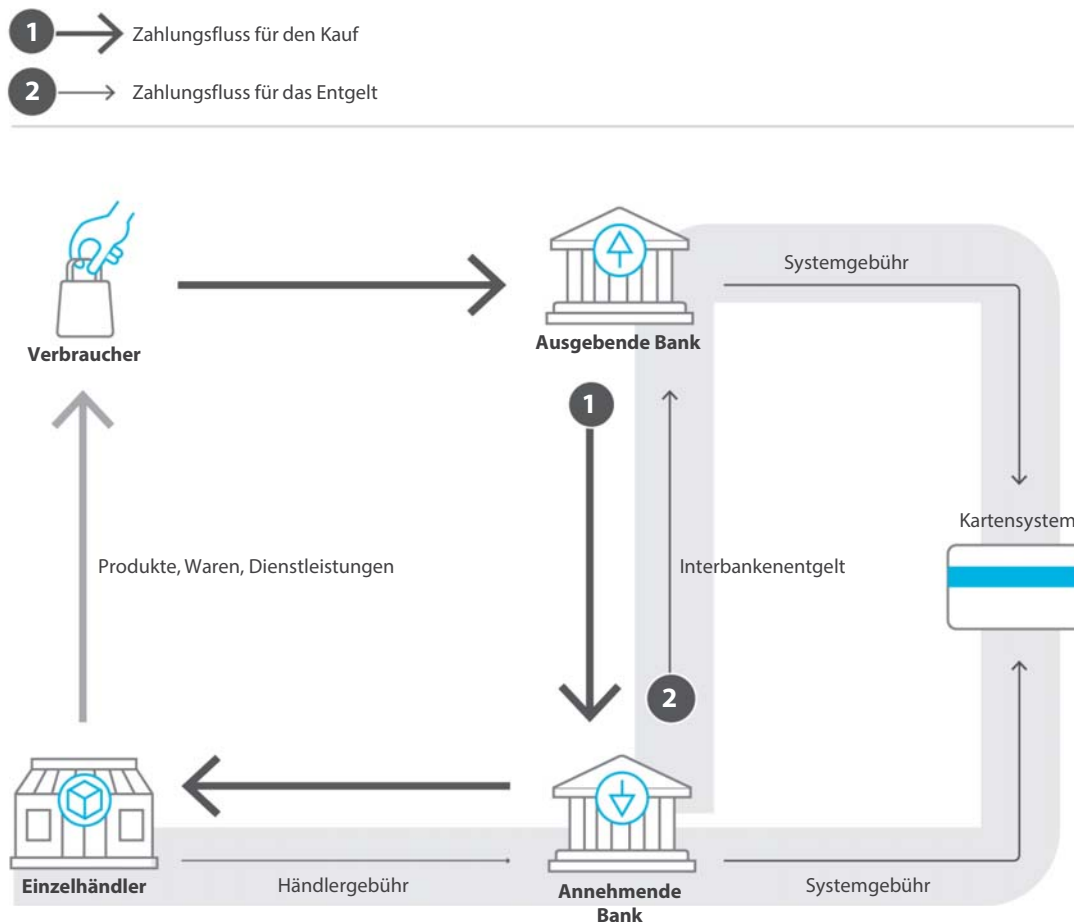
Die positiven Auswirkungen von Obergrenzen für Interbankenentgelte und die Angemessenheit ihrer Höhe wurden nicht hinreichend bewertet

28 Ein typischer Zahlungsmittelfluss bei Kartenzahlung umfasst mehrere Arten von Entgelten (siehe [Abbildung 4](#)):

- 1) **In einem ersten Schritt** zahlt der kartenannehmende Zahlungsdienstleister (z. B. die Bank eines Online-Shops), ein **Interbankenentgelt** an den kartenausgebenden Zahlungsdienstleister (z. B. die Bank, die die Karte an den Kunden ausgegeben hat).
- 2) **In einem zweiten Schritt** zahlen der ausgebende und der annehmende Zahlungsdienstleister **Systemgebühren** an die internationalen Unternehmen, die das Kartennetz betreiben.
- 3) **Schließlich zahlt** der Händler (z. B. ein Online-Shop) **Händlergebühren** an den annehmenden Zahlungsdienstleister (die Bank, die sein Zahlungssystem betreut). Diese Gebühren decken Interbankenentgelte, Systemgebühren, vom kartenannehmenden Zahlungsdienstleister zu zahlende Bearbeitungsgebühren sowie dessen Gewinnspanne ab. Aufgrund des Aufschlagsverbots können die Händler diese Kosten nicht direkt von den Kunden erheben. Stattdessen rechnen sie die Zahlungsentgelte als globalen Aufschlag in die Preise für Waren und Dienstleistungen ein.

¹¹ [Verordnung \(EU\) 2015/751](#), Artikel 17, und [Verordnung \(EU\) 2021/1230](#), Artikel 14.

Abbildung 4 – Zahlungsmittelflüsse bei einer typischen Kartenzahlung



Annehmende Bank = Bank des Einzelhändlers/Zahlungsempfängers, die die Kartenzahlung annimmt.
Ausgebende Bank = Bank des Verbrauchers/Zahlers, die die Karte ausgibt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Bildmaterial der Kommission.

29 2023 beliefen sich die Transaktionen im elektronischen Handel und in Verkaufsstellen auf rund 1 150 Milliarden Euro¹². Nach Schätzungen des Hofes entfielen rund 80 % dieses Betrags auf kartengebundene Zahlungsvorgänge. Ferner schätzt der Hof das Gesamtvolumen der jährlichen Interbankenentgelte, die von annehmenden Zahlungsdienstleistern an kartenausgebende Zahlungsdienstleister in der EU für solche Transaktionen gezahlt wurden, auf 2 bis 3 Milliarden Euro (bei Annahme von Interbankenentgelten zwischen 0,2 % und 0,3 %), die jährlichen Systemgebühren auf etwa 1 Milliarde Euro (bei Annahme durchschnittlicher Systemgebühren von 0,1 %) und die jährlichen Händlergebühren auf zwischen 5 und 6 Milliarden Euro (bei Annahme durchschnittlicher Händlergebühren von 0,6 %). Die Händlergebühren werden letztlich von den Verbrauchern getragen.

¹² Statista.

30 Die Obergrenze für Interbankenentgelte beeinträchtigt die Vertragsfreiheit zwischen privaten Unternehmen, die auf dem Zahlungsverkehrsmarkt tätig sind. In der Verordnung über Interbankenentgelte sind als Reaktion auf eine besondere Situation auf dem Kartenzahlungsmarkt, in der der Wettbewerb zwischen den Kartennetzen um Zahlungsdienstleister als Emittenten ihrer Karten die Interbankenentgelte nach oben statt nach unten treibt (*reverse competition*)¹³, Entgeltobergrenzen vorgesehen (siehe [Kasten 2](#)). Auf diese Weise sollten die Interbankenentgelte gesenkt werden, auf die der größte Anteil der von Händlern an Zahlungsdienstleister gezahlten Gebühren entfällt.

31 Zur Festlegung der Gebührenobergrenze wandte die Kommission im Rahmen ihrer Wettbewerbspolitik zunächst die Theorie der Zahlungsmittelneutralität auf Händlerebene (*Merchant Indifference Test*)¹⁴ an. Sie dient dazu, die angemessene Höhe von Interbankenentgelten zu ermitteln, d. h. die Höhe, bei der ein durchschnittlicher Händler bereit wäre, eine Kartenzahlung von einem Einmalkunden (z. B. einem Touristen) zu akzeptieren¹⁵. In diesem Zusammenhang wird davon ausgegangen, dass das Interbankenentgelt den größten Teil der Händlergebühr ausmacht. Insbesondere bildete die Zahlungsmittelneutralität auf Händlerebene nach der [Entscheidung der Kommission von 2007](#) über die Interbankenentgelte von MasterCard und nach [Gesprächen mit der Kommission im Jahr 2009](#) die Grundlage für solche Entgelte bei den Verpflichtungszusagen von MasterCard und beim [Beschluss von 2010 über die Verpflichtungszusagen von VISA](#).

32 2015 wurden die im Rahmen dieser Entscheidung bzw. dieses Beschlusses der Kommission festgelegten Gebührenobergrenzen auch in die [Verordnung über Interbankenentgelte](#) aufgenommen. Darüber hinaus führte die Kommission eine [Erhebung über Händlerkosten](#) durch, um die Höhe der Obergrenzen zu bestätigen. Die Erhebung ließ jedoch kleine Händler unberücksichtigt und lieferte insgesamt keine Begründung für die spezifische Höhe der mit der Verordnung über Interbankenentgelte eingeführten Obergrenze.

¹³ SWD(2013) 288 final, [Band 1](#) und [Band 2](#).

¹⁴ [Verordnung \(EU\) 2015/751](#), Erwägungsgrund 20.

¹⁵ *Quelle:* Górká, J., [Merchant indifference test application – A case for revising interchange fee level in Poland](#), 2014; und Rochet, J., Tirole, J., [Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs](#), 2011.

33 Im Juni 2020 veröffentlichte die Kommission ihren einmaligen Überprüfungsbericht¹⁶ über die [Verordnung über Interbankenentgelte](#). Diesem Bericht lagen Daten von Mitte 2017 zugrunde, d. h. die überprüften Daten deckten einen Zeitraum von nur 24 Monaten ab, was nach Auffassung des Hofes zu kurz ist, um umfassende Ergebnisse hinsichtlich der Wirksamkeit der Verordnung über Interbankenentgelte zu erhalten. In diesem Bericht bewertete die Kommission die Auswirkungen der Gebührenobergrenzen als zufriedenstellend, da es erste Anzeichen dafür gab, dass die Höhe der Händlerentgelte nach Einführung der Gebührenobergrenze sank. Neuere Studien deuten jedoch – zumindest für einige Mitgliedstaaten – auf eine Höhe der Händlergebühren hin, die deutlich über der in der Verordnung festgelegten Obergrenze für Interbankenentgelte liegt, auch wenn diese Studien einige Einschränkungen aufweisen (siehe [Anhang II](#)). Eine weitere wichtige Erkenntnis in dem Überprüfungsbericht der Kommission lautet, dass die Zahl und der Wert von Kartenzahlungen EU-weit gestiegen sind. Der Anstieg wurde teilweise auf die Durchführung der Verordnung über Interbankenentgelte zurückgeführt, da er auf eine erhöhte Akzeptanz von Karten seitens der Händler – unter anderem aufgrund der geringeren Interbankenentgelte – hindeutet.

34 Die Kommission stellte in dem Bericht auch fest, dass einige Bereiche, wie die Bewertung der Einhaltung und möglichen Umgehung der Entgeltobergrenzen, eine verstärkte Datenerfassung und eine verbesserte Überwachung erfordern, damit eine kontinuierliche und robuste Durchsetzung sichergestellt werden kann. Außerdem wies die Kommission darauf hin, dass die Auswirkungen der Verordnung über Interbankenentgelte angesichts ihrer erst kurzen Anwendung, der Langfristigkeit der Verträge und der jüngsten Marktentwicklungen erst nach einer gewissen Zeit voll zum Tragen kommen werden.

35 Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission im Februar 2024 eine Studie über neue Entwicklungen auf dem Kartenzahlungsmarkt. Darin wurden jedoch nur einige Aspekte der Anwendung der Verordnung über Interbankenentgelte behandelt. Außerdem lieferte die Studie aufgrund der geringen Beteiligung der Interessenträger nur in begrenztem Umfang Daten¹⁷. Somit wurde in dieser jüngsten Studie nicht ausreichend nachgewiesen, welche positiven Auswirkungen die Obergrenze für Interbankenentgelte hat und ob sie optimal bemessen ist.

¹⁶ [SWD\(2020\) 118 final](#), S. 3.

¹⁷ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., [Study on developments in card-based payment markets](#), 2024.

Die Gründe der Kommission für die Einführung eines Aufschlagsverbots wurden nicht angemessen analysiert und durch einschlägige empirische Daten gestützt

36 Ein Aufschlag ist ein zusätzliches Entgelt, das zusätzlich zum eigentlichen Preis von Waren und Dienstleistungen für die Nutzung einer bestimmten Zahlungsmethode erhoben wird¹⁸. Das Aufschlagsverbot verbietet es Zahlungsempfängern wie Händlern, bei Kartentransaktionen, die der Obergrenze für Interbankenentgelte unterliegen, und bei SEPA-Transaktionen Aufschläge zu berechnen. Diese Lösung könnte sich potenziell zugunsten der Verbraucher auswirken, aber auch negative Folgen haben, da sie die Transparenz der für Zahlungen anfallenden Kosten verringert. Daher müssen bei einer Entscheidung über die Einführung des Aufschlagsverbots alle Auswirkungen gründlich analysiert werden. Das Verbot wurde mit der [PSD2](#) eingeführt und mit drei Hauptargumenten begründet (siehe [Kasten 3](#)).

Kasten 3

Die drei Gründe für das Aufschlagsverbot¹⁹

- 1) Die Heterogenität der nationalen Aufschlagsregelungen hatte bei den Verbrauchern vor allem bei Zahlungen innerhalb der EU zu Verwirrung geführt.
- 2) Es gab zahlreiche Fälle, in denen die erhobenen Aufschläge höher waren als die von den Händlern zu tragenden Kosten (überhöhte Aufschläge).
- 3) Die Händlergebühren bestanden in erster Linie aus Interbankenentgelten, die durch die [Verordnung über Interbankenentgelte](#) begrenzt werden sollten.

37 Der Hof stellte fest, dass die für die Einführung des Aufschlagsverbots angeführten Gründe nicht ausreichend durch Nachweise gestützt werden. In der Folgenabschätzung der Kommission zur [PSD2](#) ermittelte der Hof keinen eindeutigen Nachweis – z. B. in Form der Ergebnisse von Verbraucherumfragen – dafür, dass eine Verwirrung der Verbraucher vorliegt (siehe Grund 1 in [Kasten 3](#)). Die Folgenabschätzung enthielt lediglich den allgemeinen Hinweis, dass die unterschiedlichen Aufschlagsregelungen in den Mitgliedstaaten zu Verwirrung bei den Verbrauchern im EU-internen elektronischen Handel führen würden²⁰. Die in der

¹⁸ [Richtlinie \(EU\) 2015/2366](#), Artikel 62.

¹⁹ [PSD2](#), Erwägungsgrund 66.

²⁰ [SWD\(2013\) 288 final](#), S. 25.

Folgenabschätzung genannten Arten von Zahlungen machten jedoch mit 8 % nur einen geringen Anteil aller Zahlungen im Jahr 2021 aus²¹.

38 Der Hof konnte keine soliden empirischen Daten ermitteln, die die Annahme stützen, dass die Aufschläge in der EU zum Zeitpunkt der Einführung des Verbots im Jahr 2015 systematisch überhöht waren (siehe Grund 2 in **Kasten 3**). Tatsächlich wurde von der Kommission selbst eingeräumt, dass übermäßige Aufschläge nur in einigen Fällen vorkamen²². Darüber hinaus bestand schon damals ein Verbot überhöhter Aufschläge für Verbraucher aufgrund der Verbraucherrechte-Richtlinie²³.

39 Der Kommission lagen nur in begrenztem Umfang Daten (siehe Ziffer **34**) und fundierte Analysen vor, die bestätigt hätten, dass die Händlergebühren im Jahr 2024 zum Großteil aus Interbankenentgelten bestanden (siehe Grund 3 in **Kasten 3**). In diesem Zusammenhang ermittelte der Hof drei Studien (siehe Ziffer **41** und **Anhang II**), die – trotz gewisser Einschränkungen – darauf hinweisen, dass in einigen Mitgliedstaaten andere Entgelte als Interbankenentgelte einen erheblichen Teil der Händlergebühren ausmachten.

40 Darüber hinaus hat die Kommission bei ihrer Analyse des Aufschlagsverbots die Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Zahlungsmethoden und Vertriebskanälen (elektronischer Handel bzw. Verkaufsstellen) nicht eingehend berücksichtigt. Anbieter von teureren, weit verbreiteten Zahlungsinstrumenten (z. B. Kreditkarten) haben aufgrund der mangelnden Transparenz keinen Anreiz, die den Händlern berechneten Gebühren zu senken. Dieser Umstand wirkt sich letztlich auf den Preis von Waren und Dienstleistungen aus (siehe **Kasten 4**).

²¹ Zahlungsverkehrsstatistik der Europäischen Zentralbank, 2021.

²² SWD(2013) 288 final, S. 25 und 30.

²³ Richtlinie 2011/83/EU, Artikel 19.

Kasten 4

Vereinfachte Darstellung des Aufschlagsverbots in der Praxis

Ein Händler möchte die gleiche Ware für 100 Euro an zwei Verbraucher verkaufen. Verbraucher A verwendet eine Kreditkarte, Verbraucher B zahlt per Überweisung. Für die Kreditkartenzahlung von Verbraucher A muss der Händler eine Händlergebühr von 2 Euro an den Zahlungsdienstleister entrichten, während für die Überweisung keine Gebühren anfallen. Um kostenneutral zu bleiben, muss der Händler einen allgemeinen Aufschlag berechnen. In diesem speziellen Fall würde der Aufschlag 1 % betragen (2 Euro Gebühr bei 200 Euro Gesamtumsatz). Daher zahlt jeder Verbraucher einen Betrag von 101 Euro.

Preiserhöhungen, die aus den Kosten für Zahlungsinstrumente resultieren, sind für den Verbraucher nicht transparent und dürften letztlich zu einer Erhöhung des globalen Aufschlags und damit der Gesamtpreise führen.

Wären Aufschläge erlaubt, während gleichzeitig eine wirksame Kontrolle in Bezug auf überhöhte Aufschläge erfolgt, läge der Preis für Verbraucher A bei 102 Euro und für Verbraucher B bei 100 Euro. Die höhere Transparenz würde voraussichtlich zu besser informierten Entscheidungen und damit zu mehr Wettbewerb in der Zahlungsverkehrsbranche führen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

41 Während der öffentlichen Konsultationen zur [PSD2](#) äußerte die deutsche Wettbewerbsbehörde²⁴ Bedenken hinsichtlich negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb. Auch in der von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie aus dem Jahr 2024 wird auf die fehlende Transparenz der Entgeltstrukturen internationaler Kartensysteme hingewiesen und eine Verbindung zwischen erhöhten Entgelten und mangelndem Wettbewerb hergestellt²⁵.

42 Die britische Regulierungsbehörde für Zahlungssysteme (*Payment Systems Regulator*) analysierte ähnliche Änderungen, die zwischen 2017 und 2021 an den System- und Bearbeitungsgebühren internationaler Kartensysteme vorgenommen wurden, womit sie den Wettbewerbsdruck bei der Festlegung der Entgelte untersuchen wollte²⁶. Für die EU liegt keine solche Analyse vor, obwohl sie helfen

²⁴ [Meldungen](#), Bundeskartellamt (2. August 2022).

²⁵ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., [Study on developments in card-based payment markets](#), 2024.

²⁶ [Market reviews](#), *Payment Systems Regulator* (Mai 2024).

würde, die Entwicklungen auf dem Zahlungsverkehrsmarkt besser zu verstehen, um fundierte politische Entscheidungen treffen zu können. Wie die EU wendet auch Australien eine Obergrenze für Interbankenentgelte an. Sie ermöglicht jedoch auch – innerhalb klarer Grenzen – die Erhebung von Aufschlägen auf die direkten Kosten²⁷. Die Händlergebühren sind in Australien seit 2005 deutlich gesunken.

43 Gestützt auf die für den EU-Markt vorliegenden Analysen stellt der Hof fest, dass die Kommission keine ausreichende Grundlage für die Behauptung hat, die potenziell positiven Auswirkungen des Aufschlagsverbots für die Verbraucher würden die langfristigen Folgen für den Wettbewerb und letztlich auch für die Verbraucher eindeutig überwiegen.

Die Fähigkeit der Kommission, die Auswirkungen von Preisinterventionen wirksam zu überwachen, wird durch Geheimhaltungsklauseln beeinträchtigt

44 Bei der Bewertung der beiden Preisinterventionen im Zusammenhang mit Kreditkartenzahlungen werden die fehlenden Daten über die von Händlern zu tragenden Gebühren und Kosten ein zentrales Problem bleiben (siehe Ziffer 39). Die Höhe dieser Gebühren hängt von der Größe des Händlers und den Vertriebskanälen ab sowie davon, ob es sich um Einmal- oder Bestandskunden handelt. Aufgrund der Geheimhaltungsklauseln der Kartensysteme sind diese Informationen jedoch nicht öffentlich zugänglich. Somit fehlen der Kommission die erforderlichen Daten, um die Auswirkungen des Aufschlagsverbots und der Obergrenzen für Interbankenentgelte zu überwachen oder ihre Wirksamkeit zu bewerten. Der Hof stellt fest, dass die Kommission auf der Grundlage ihrer Untersuchungsbefugnisse im Bereich der Wettbewerbspolitik solche Daten von der Branche erhalten könnte²⁸.

Mangelnde Standardisierung und schwache Überwachungsmechanismen im Open Banking

45 Open Banking ist ein Konzept zum Austausch von Daten, bei dem die Inhaber von Kontodaten, in der Regel Banken, dazu verpflichtet sind, die Zahlungsdaten ihrer Kunden mit Drittanbietern zu teilen. Ein wichtiger Anwendungsfall für einen solchen Austausch von Daten sind Zahlungsauslösedienste, z. B. wenn eine Bank es einem Drittanbieter gestattet, auf das Bankkonto eines Kunden zuzugreifen, um eine Zahlung

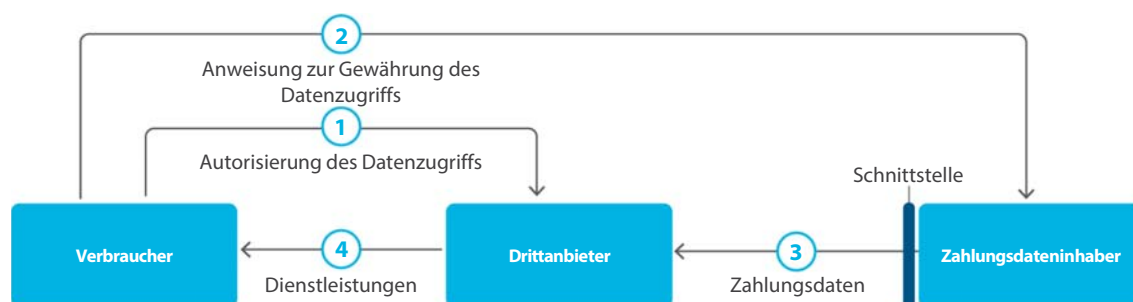
²⁷ [Bulletin, Reserve Bank of Australia](#) (15. September 2022).

²⁸ [Verordnung \(EU\) 1/2003, Artikel 17](#).

für Online-Einkäufe auszulösen. Mit der [PSD2](#) wurden erstmals Bestimmungen zum Open Banking in der EU eingeführt.

46 Der Austausch von Daten wird durch Schnittstellen (siehe [Abbildung 5](#)) erleichtert, die eine sichere Kommunikation zwischen den Kontodateninhabern und Drittanbietern ermöglichen. Die [PSD2](#) erlaubt es Kontodateninhabern, entweder eigene Schnittstellen – auch Anwendungsprogrammierschnittstellen genannt – einzurichten oder die Nutzung von Kundenschnittstellen zuzulassen. Im letzteren Fall agiert der Drittanbieter wie ein Kunde, der die Standard-Webseite der Bank für Kunden nutzt, um auf das Zahlungskonto zuzugreifen. Nutzt der Drittanbieter die Kundenschnittstelle, muss er sich eindeutig identifizieren.

Abbildung 5 – Open Banking in Kürze



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

47 Der Hof stellte fest, dass die Anwendung des EU-Rahmens für Open Banking zwei wichtige Fragen hinsichtlich seiner Gestaltung aufwirft. Erstens bietet die Verpflichtung, Drittanbietern den Zugang zu Daten der Zahlungsdienstnutzer kostenlos zu gewähren, den Kontodateninhabern vermutlich keinen Anreiz, einen Dienst von hoher Qualität zu erbringen. Zweitens hat das Fehlen eines Standards für Anwendungsprogrammierschnittstellen Hindernisse für die datennutzenden Drittanbieter geschaffen. Außerdem wurde das Open Banking bisher auf nationaler Ebene umgesetzt und überwacht.

Die PSD2 sieht eine kostenlose Datenbereitstellung vor

48 Mit der [PSD2](#) wurde ein Modell des Open Banking eingeführt, bei dem die Kontodateninhaber verpflichtet sind, die Zahlungsdaten ihrer Kunden kostenlos zur Verfügung zu stellen. Die Kommission schlug diese Lösung im Jahr 2013 in der Annahme vor, dass die Implementierungskosten für die Kontodateninhaber sehr gering sein würden²⁹. Im Rahmen der Überprüfung der [PSD2](#) stellten von der Kommission

²⁹ SWD(2013) 288 final, S. 64.

beauftragte Sachverständige jedoch Schätzungen an, wonach die einmaligen Kosten der Branche für die Entwicklung von Anwendungsprogrammierschnittstellen bei ca. 2,2 Milliarden Euro und die jährlich wiederkehrenden Kosten bei ca. 0,3 Milliarden Euro liegen, wobei beide Kostenarten überwiegend von den Kontodateninhabern getragen werden³⁰.

49 In der Folgenabschätzung der Kommission zur PSD2 hatten die Kontodateninhaber erklärt, dass die kostenlose Bereitstellung von Open Banking die Innovation sowohl bei der Entwicklung hochwertiger Zugangsmechanismen als auch bei der Einführung neuer Funktionalitäten behindert hat³¹. Die Bedenken hinsichtlich fehlender Anreize zur Entwicklung von Open-Banking-Funktionen sind insofern relevant, als die im Rahmen von Open Banking kostenlos zur Verfügung gestellten Daten von Drittanbietern, z. B. von Online-Verkaufsplattformen, genutzt werden können, um ihre eigenen Geschäftsmodelle zu entwickeln oder zu verbessern.

50 Die Kommission war der Auffassung, dass es zu Marktstörungen kommen könnte, wenn von Drittanbietern im Zusammenhang mit Open Banking Gebühren erhoben werden³². Sie vertrat ferner die Ansicht, dass Gebühren für Open Banking die Rentabilität von Drittanbietern beeinträchtigen und sie aus dem Markt drängen würden. Diese Einschätzung basierte jedoch nicht auf einer quantitativen Analyse der Auswirkungen unterschiedlicher Gebührenhöhen. Außerdem konzentrierte sich die Kommission bei ihrer Bewertung ausschließlich auf Drittanbieter und ließ die Auswirkungen des vorgeschlagenen Open-Banking-Modells auf die Rentabilität der Kontodateninhaber unberücksichtigt, obwohl beide Unternehmenskategorien gewinnorientiert tätig sind.

51 Anders als beim Open Banking sah die Kommission im Rechtsrahmen für das offene Finanzwesen (Open Finance) eine angemessene, kostenbezogene Vergütung für den Austausch von Daten vor, die zwischen den Marktteilnehmern in sektorspezifischen Systemen zu vereinbaren ist³³. Open Finance geht über Zahlungskontodaten hinaus und bezieht sich im weiteren Sinne auf den Zugang zu und die Nutzung von Kundendaten in Verbindung mit einem breiten Spektrum von Finanzdienstleistungen (z. B. Finanzdaten über Versicherungen, Renten, Kredite,

³⁰ SWD(2023) 231 final, S. 135 und 136.

³¹ Ebd., S. 128.

³² Ebd., S. 31.

³³ COM(2023) 360 final.

Ersparnisse und Investitionen). Dieses Beispiel zeigt, dass die Einführung von Entgelten im Open Banking machbar wäre.

Im Rahmen der PSD2 wurde kein gemeinsamer Standard für Anwendungsprogrammierschnittstellen festgelegt

52 Im Rahmen der [PSD2](#) wurde kein Vertragsstandard oder technischer Standard für Anwendungsprogrammierschnittstellen festgelegt. Nach Auffassung der EBA hat das Fehlen eines einheitlichen Standards zur Einführung unterschiedlicher Schnittstellenlösungen in der EU geführt und zur Fragmentierung des Marktes beigetragen³⁴. Die Schnittstellen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Qualität und Funktionalität, was sich wiederum auf die Benutzererfahrung und das Funktionieren von Open-Banking-Diensten auswirkt³⁵.

53 Drittanbieter³⁶ und die EBA³⁷ haben immer wieder auf Hindernisse beim Zugang zu Daten über Anwendungsprogrammierschnittstellen hingewiesen. Solche Hindernisse bestehen zum Beispiel darin, dass eine mehrfache starke Kundenauthentifizierung, eine zusätzliche Registrierung oder die manuelle Eingabe von IBANs erforderlich ist.

54 Während des Überprüfungsverfahrens zur [PSD2](#) hatte die EBA der Kommission empfohlen, die Machbarkeit eines gemeinsamen Standards für Anwendungsprogrammierschnittstellen in der EU zu prüfen³⁸. Die EBA argumentierte, dass ein gemeinsamer Standard erhebliche Vorteile mit sich bringen würde, wie etwa die potenzielle Senkung der Kosten für die Wartung und Anpassung der Schnittstellen, den Abbau von Marktzutrittsschranken oder einen Beitrag zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen. Das Ziel der Kommission bestand darin, Störungen zu minimieren und versunkene Kosten aus Investitionen, die bereits in die Entwicklung von Schnittstellen geflossen waren, zu vermeiden. Sie bewertete jedoch nicht systematisch die Vorteile einer gemeinsamen Programmierschnittstelle, etwa im Hinblick auf Einsparungen oder Synergieeffekte, die sich für Zahlungsdienstleister aus der Beseitigung der Marktfragmentierung ergeben.

³⁴ [EBA-Op/2022/06](#), S. 86.

³⁵ [SWD\(2023\) 231 final](#), S. 14.

³⁶ [PSD2 Obstacles](#), *European Third Party Providers Association*.

³⁷ [EBA/Op/2020/10](#).

³⁸ [EBA/Op/2022/06](#).

55 Mit dem Legislativvorschlag zu Zahlungsdiensten (PSD3/PSR) beabsichtigt die Kommission, Mindestanforderungen für Anwendungsprogrammierschnittstellen einzuführen. Diese Mindestanforderungen betreffen z. B. die Sicherheit, Verfügbarkeit und Leistung von Schnittstellen, die Dienste sowie die auszutauschenden Daten. Darüber hinaus enthält der Legislativvorschlag einen Artikel, in dem unzulässige Hindernisse für den Datenzugriff aufgeführt sind³⁹. Durch diese Anforderungen können zwar bekannte Hindernisse im Bereich des Open Banking beseitigt werden, sie sind jedoch nicht flexibel genug gestaltet, um auf künftige Herausforderungen in einem äußerst dynamischen Bereich zu reagieren, sodass weitere legislative Änderungen erforderlich werden könnten.

Bislang wird Open Banking auf nationaler Ebene umgesetzt und überwacht

56 Bislang wird die Umsetzung des Open Banking in der EU unter Aufsicht der zuständigen nationalen Behörden durchgesetzt, wobei die EBA dafür zuständig ist, die aufsichtliche Konvergenz sicherzustellen (siehe Ziffer 08).

57 Im Vereinigten Königreich, das laut einem internationalen Index⁴⁰ im Bereich des Open Banking führend ist, wurde ein soliderer Umsetzungs- und Überwachungsrahmen geschaffen als in der EU, der zunächst für die neun größten Banken des Vereinigten Königreichs gilt. Ein spezielles Gremium, die *Open Banking Implementation Entity* (OBIE) – mittlerweile ersetzt durch *Open Banking Limited* –, war für die Umsetzung verantwortlich, einschließlich der Bereitstellung eines Standards für Anwendungsprogrammierschnittstellen und der Entwicklung von Datenstrukturen und Sicherheitsarchitekturen. Die OBIE hat auch Leitlinien in Bezug auf die Kundenfreundlichkeit herausgegeben, die sich direkt an alle Interessenträger wie Zahlungsdienstleister und Drittanbieter richten⁴¹, in denen regulatorische Anforderungen und Kundenerfahrungen zusammengeführt werden, um die Nutzung von Open Banking reibungsloser zu gestalten, und die bewährte Verfahren darstellen. In der EU gibt es keine solchen Leitlinien. Stattdessen gibt es unverbindliche, an die zuständigen nationalen Behörden gerichtete Stellungnahmen der EBA, die einige dieser Fragen abdecken⁴².

³⁹ COM(2023) 367 final (PSR-Vorschlag), Artikel 36 und 44.

⁴⁰ The Global Open Finance Index.

⁴¹ *Open Banking Implementation Entity, Customer Experience Guidelines*, 2018.

⁴² EBA/Op/2020/10.

58 Die [PSD2](#) verpflichtet Kontodateninhaber nicht dazu, den zuständigen nationalen Behörden oder der EBA Daten über die Verfügbarkeit und Leistung von Schnittstellen zu übermitteln. Infolgedessen liegen keine zuverlässigen konsolidierten Daten zum Open Banking in der EU vor. Demgegenüber sieht der Vorschlag zu [PSD3/PSR](#) für Kontodateninhaber die Pflicht vor, den zuständigen nationalen Behörden bestimmte Informationen zu melden. Die EBA muss der Kommission nur alle zwei Jahre über die Größe und Funktionsweise des Open-Banking-Marktes Bericht erstatten. Die OBIE hingegen veröffentlicht seit März 2017 jeden Monat [Leistungskennzahlen](#) zum Funktionieren des Open Banking im Vereinigten Königreich.

59 Nach Schätzung der Kommission wurde Open Banking in der EU im Jahr 2021 von weniger als 5 % der Verbraucher genutzt⁴³ – ein geringerer Anteil als im Vereinigten Königreich (7 % im Dezember 2021 und 11 % im Oktober 2023)⁴⁴. Allerdings sind diese Schätzungen nur begrenzt aussagekräftig, da keine zuverlässigen Daten über die Zahl der Nutzer von Open Banking vorliegen⁴⁵. Ohne zuverlässige Daten ist die Kommission nicht in der Lage, den Nutzungsgrad von Open Banking zu bewerten oder ihre ursprünglichen Annahmen, die der Ausgangskonzeption des Open Banking zugrunde lagen, zu überprüfen⁴⁶.

Schwachstellen bei der Überwachung und Datenerhebung behindern die Kommission bei der Bewertung der Auswirkungen von Maßnahmen für den digitalen Zahlungsverkehr

60 In ihrer [Strategie für den Massenzahlungsverkehr](#) hat sich die Kommission das Ziel gesetzt, grenzüberschreitende Zahlungen in Nicht-EU-Länder und aus diesen Ländern schneller, erschwinglicher, zugänglicher, transparenter und bequemer zu machen. Darüber hinaus sollten, wie auf G20-Ebene vereinbart, mit den Maßnahmen für grenzüberschreitende Zahlungen die Kosten, Geschwindigkeit, Zugänglichkeit und Transparenz von Massenzahlungen verbessert werden. Der Hof ging davon aus, dass die Kommission diesbezüglich Zielvorgaben festgelegt hat, die sich an den

⁴³ [Press corner](#), "Keynote speech by Commissioner McGuinness at event in European Parliament – From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?", Europäische Kommission.

⁴⁴ Open Banking, [Impact Report](#), 2023.

⁴⁵ [SWD\(2023\) 231 final](#), S. 60.

⁴⁶ Ebd., S. 194.

internationalen Zielsetzungen orientieren, und deren Fortschritte konsequent überwacht, um die Wirksamkeit ihrer Politik zu bewerten.

61 Der Hof untersuchte, ob die Kommission Zielvorgaben hinsichtlich Kosten, Geschwindigkeit, Zugänglichkeit und Transparenz von Zahlungen innerhalb der EU festgelegt und diese zur Bewertung und Überwachung ihrer Maßnahmen verwendet hat. Darüber hinaus überprüfte er die Maßnahmen der Kommission mit potenziellen Auswirkungen auf die wichtigsten Merkmale von Zahlungen und bewertete auf der Grundlage der verfügbaren Daten die tatsächlichen Fortschritte bei der Verbesserung ihrer Effizienz.

Bislang hat die Kommission weder Indikatoren zur Messung der Geschwindigkeit, Kosten, Zugänglichkeit und Transparenz von Zahlungen auf EU-Ebene noch Zielvorgaben festgelegt

62 Bislang hat die Kommission weder spezifische Indikatoren auf EU-Ebene zur Messung der Effizienzverbesserungen im Zahlungsverkehr noch Zielvorgaben über alle Zahlungsarten hinweg festgelegt. Gleichzeitig haben die Staats- und Regierungschefs der G20 (zu der auch die EU gehört) im Jahr 2021 spezifische Indikatoren und Zielvorgaben für grenzüberschreitende Zahlungen beschlossen, die bis Ende 2027 erreicht werden sollen⁴⁷. Die wichtigsten Indikatoren und Zielvorgaben sind folgende:

- Die Kosten für Massenzahlungen sollten im Weltdurchschnitt nicht mehr als 1 % betragen. Bis Ende 2027 sollten die Kosten nirgendwo höher als 3 % sein (Indikator/Zielvorgabe zu den Kosten).
- 75 % der grenzüberschreitenden Zahlungen sollten innerhalb einer Stunde und der übrige Anteil innerhalb eines Geschäftstages gutgeschrieben werden (Indikator/Zielvorgabe zur Geschwindigkeit).

⁴⁷ [Cross-border payments](#), Rat für Finanzstabilität (16. Juli 2024).

- o Jede Person sollte mindestens eine Möglichkeit haben, grenzüberschreitende elektronische Zahlungen zu senden und zu empfangen (Indikator/Zielvorgabe zur Zugänglichkeit).
- o Zahlungsdienstleister sollten Zahlungsdienstnutzern ein Mindestmaß an Informationen über grenzüberschreitende Zahlungen zur Verfügung stellen, aus denen alle relevanten Entgelte, der voraussichtliche Zeitpunkt des Zahlungseingangs, der Zahlungsstatus und die Dienstleistungsbedingungen hervorgehen (Indikator/Zielvorgabe zur Transparenz).

63 Die Zielvorgaben der G20 gelten nur für grenzüberschreitende Zahlungen. Doch auch die Nutzer von inländischen Zahlungsdiensten in der EU sollten von günstigen, schnellen, zugänglichen und transparenten Transaktionen profitieren können. In diesem Sinne könnten die G20-Kriterien auch für Inlandszahlungen relevant sein.

Die Maßnahmen der Kommission könnten sich positiv auf die Transparenz, Geschwindigkeit und Kosten von Zahlungen auswirken, aber die Ergebnisse sind noch nicht klar

64 Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes hatte die Kommission die Auswirkungen ihrer Legislativvorschläge und der bestehenden Rechtsvorschriften auf den Zahlungsverkehr noch nicht systematisch bewertet (anhand der G20-Kriterien oder eigener Kriterien). Trotz des Fehlens einer solchen Bewertung ermittelte der Hof einige Maßnahmen der Kommission, die sich positiv auf die Transparenz, Geschwindigkeit, Kosten und Zugänglichkeit auswirken könnten. Dies gilt insbesondere für den Vorschlag für die [PSD3/PSR](#) in Bezug auf die Transparenz sowie für die [Änderung der SEPA-Verordnung über Sofortzahlungen](#) in Bezug auf die Geschwindigkeit. Die Umsetzung des internationalen Nachrichtenstandards im Zahlungsverkehr (ISO 20022), der die internationale Interoperabilität des Zahlungsverkehrs erleichtert, wäre in dieser Hinsicht ebenfalls von Nutzen.

PSD3/PSR sorgt für mehr Transparenz bei Zahlungen

65 Der Legislativvorschlag zu Zahlungsdiensten ([PSD3/PSR](#)) sorgt für mehr Transparenz bei grenzüberschreitenden Zahlungen aus der EU in ein Nicht-EU-Land. Konkret werden Zahlungsdienstleister verpflichtet, den Zahlungsdienstnutzern die geschätzte Dauer bis zum Eingang der Überweisungen bei dem außerhalb der EU ansässigen Zahlungsdienstleister des Empfängers mitzuteilen. Die Zahlungsdienstleister werden auch verpflichtet, die geschätzten

Währungsumrechnungsentgelte solcher internationalen Transaktionen in derselben Weise anzugeben wie bei Überweisungen innerhalb der EU⁴⁸.

Geringe Verbreitung von Sofortzahlungen in Euro

66 Sofortzahlungen sind Überweisungen, bei denen das Geld innerhalb von zehn Sekunden nach Erteilung eines Zahlungsauftrags auf dem Konto des Empfängers verfügbar ist. Im Rahmen ihrer [Strategie für den Massenzahlungsverkehr](#) plante die Kommission, Sofortzahlungen als "neue Normalität" bei Geldüberweisungen zu etablieren, wobei die vollständige Einführung eines Sofortzahlungssystems in der EU bis Ende 2021 angestrebt wurde. Die Kommission hat die Verbreitung von Sofortzahlungen in Euro untersucht und festgestellt, dass nur 16,8 % der SEPA-Überweisungen im vierten Quartal 2023 als Sofortzahlung ausgeführt wurden⁴⁹. Die Kommission analysierte auch die Gründe für die geringe Nutzung von Sofortzahlungen in Euro (siehe [Kasten 5](#)).

Kasten 5

Gründe für die unzureichende Nutzung von Sofortzahlungen

- 1) Unzureichende Anreize für Zahlungsdienstleister, Sofortzahlungen in Euro anzubieten
- 2) Höhere Transaktionsgebühren als bei alternativen Zahlungsmitteln
- 3) Hohe Zahl zurückgewiesener Sofortzahlungen wegen irrtümlicher Zuordnung zu Personen, die auf den EU-Sanktionslisten stehen
- 4) Bedenken der Zahler hinsichtlich der Sicherheit von Sofortzahlungen

Quelle: [Europäische Kommission](#).

67 Um den Herausforderungen im Zusammenhang mit Sofortzahlungen zu begegnen, hat die Kommission eine [Änderung der SEPA-Verordnung](#) vorgeschlagen, die im Februar 2024 angenommen wurde. Mit der geänderten Verordnung werden Zahlungsdienstleister unter anderem dazu verpflichtet, zur Annahme von Sofortzahlungen in Euro in der Lage zu sein und für diese kein höheres Entgelt zu berechnen als für reguläre Überweisungen in Euro.

⁴⁸ [PSR-Vorschlag](#), Artikel 13.

⁴⁹ [What we do](#), Europäischer Zahlungsverkehrsausschuss (9. September 2024).

68 Die angenommene Änderung der SEPA-Verordnung gilt jedoch nicht für EU-interne Transaktionen oder für inländische Transaktionen, die nicht in Euro erfolgen. Außerdem ist die Nutzung von Euro-Sofortzahlungen für die Zahlungsdienstnutzer nicht verpflichtend; sie haben weiterhin die Wahl zwischen regulären Überweisungen und Sofortüberweisungen. Das könnte dazu führen, dass Sofortzahlungen nicht in ausreichendem Umfang genutzt werden, um die Zielvorgabe der G20 in Bezug auf die Geschwindigkeit bis 2027 in der gesamten EU zu erreichen. Auch wenn die prognostizierte Inanspruchnahme von Sofortzahlungen nicht quantifiziert wurde, geht die Kommission davon aus, dass sich Sofortzahlungen weitgehend durchsetzen und schrittweise zur Normalität werden.

69 Bestimmungen zur Geschwindigkeit von Zahlungen sind auch in der [PSD2](#) verankert. Befinden sich sowohl der sendende als auch der empfangende Zahlungsdienstleister in der EU, müssen die Zahlungen innerhalb eines Geschäftstages ausgeführt werden. Für EU-interne Zahlungen in anderen EU-Währungen als dem Euro können Zahlungsdienstleister und Zahlungsdienstnutzer eine Ausführungsfrist von bis zu vier Geschäftstagen vereinbaren⁵⁰. Dieser Zeitrahmen gilt im Wesentlichen für nicht standardisierte grenzüberschreitende Zahlungen außerhalb der SEPA-Systeme, die nur einen kleinen Teil der Transaktionen ausmachen. Bei der Ausarbeitung des Legislativvorschlags zu Zahlungsdiensten ([PSD3/PSR](#)) wurde die Angemessenheit dieser beiden Bestimmungen mit Blick auf die Zielvorgaben der G20 von der Kommission nicht neu bewertet. Schließlich hat die Kommission den Abschluss der wichtigsten Maßnahme (**33**) der [Strategie für den Massenzahlungsverkehr](#) bewertet, doch fand der Hof keine Belege für eine Analyse der Ausführungsfristen für grenzüberschreitende internationale Zahlungen (siehe [Anhang III](#)).

Begrenzte Weiterverfolgung der Implementierung des internationalen Nachrichtenstandards in der EU

70 Die G20 betrachtet es zur Erreichung ihrer Zielvorgaben als wichtige Priorität, dass die Marktteilnehmer den von der Internationalen Organisation für Normung erarbeiteten Nachrichtenstandard im Zahlungsverkehr (ISO 20022) umsetzen (siehe [Kasten 6](#)). Im ISO 20022 ist unter anderem festgelegt, dass Nachrichten die Rechtsträgerkennung (*Legal Entity Identifier*) enthalten müssen, die die eindeutige Identifizierung der an Zahlungen beteiligten Stellen ermöglicht⁵¹.

⁵⁰ [Richtlinie \(EU\) 2015/2366](#), Artikel 82–83.

⁵¹ [LEI](#), *Global Legal Entity Identifier Foundation*.

Kasten 6

Die Bedeutung des ISO 20022 für den Zahlungsverkehr

Der ISO 20022 ist ein globaler Standard für die Nachrichtenübermittlung im Zahlungsverkehr. Er enthält eine Methodik zur Beschreibung von Finanzdienstleistungen in einer gemeinsamen Sprache. Der Standard wird durch ein Datenbeschreibungsverzeichnis und einen Nachrichtenkatalog (z. B. für Zahlungen) unterstützt, wodurch die Daten für alle zugänglich werden.

Der ISO 20022 wird dazu beitragen, die Zielvorgaben der G20 zu erreichen, indem Zahlungsnachrichten standardisiert, die Interoperabilität zwischen verschiedenen Zahlungssystemen erleichtert und ein umfassenderer Datenaustausch während des gesamten Zahlungsprozesses ermöglicht wird. Durch die Umsetzung des ISO 20022 können Zahlungsdienstleister Zahlungsprozesse rationalisieren, die Nachverfolgung und den Abgleich bei Transaktionen verbessern und Kosten senken.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der SWIFT.

71 Auch die Kommission hat in ihrer [Strategie für den Massenzahlungsverkehr](#) die Umsetzung des [ISO 20022](#) bis Ende 2022 gefordert (siehe wichtigste Maßnahme [\(30\)](#) in [Anhang III](#)). Die Kommission wird vom Europäischen Zahlungsverkehrsausschuss regelmäßig über die Einhaltung des ISO 20022 bei SEPA-Zahlungen in Euro informiert. Ihr stehen jedoch keine Daten über die Anwendung des Standards durch europäische Zahlungsdienstleister bei grenzüberschreitenden Zahlungen in anderen Währungen zur Verfügung. Auch bei der Überprüfung der [PSD2](#) hat die Kommission den ISO 20022 nicht berücksichtigt. Dennoch hat die Kommission in ihren [PSR-Vorschlag](#) die Anforderung aufgenommen, dass Anwendungsschnittstellen internationale Nachrichtenstandards wie die ISO-Normen verwenden⁵² (siehe Ziffer [46](#)).

Die Kommission verfügte über begrenzte Daten zur Beurteilung, ob die Verbraucher tatsächlich Zugang zu schnelleren und günstigeren Zahlungen haben

72 Im Rahmen der Prüfung des Hofes legte die Kommission keine statistischen Daten oder eigenen Analysen zu Geschwindigkeit (außer für Sofortzahlungen in Euro), Kosten, Transparenz oder Zugänglichkeit von Zahlungen in der EU vor. In diesem Zusammenhang weist der Hof darauf hin, dass die Kommission rechtlich verpflichtet

⁵² [PSR-Vorschlag](#), Artikel 35.

war, bis April 2022 eine Überprüfung der [Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen](#) vorzunehmen, die auch die Entwicklung der Kosten (sowohl für inländische als auch für grenzüberschreitende Zahlungen) betreffen sollte⁵³. Die Überprüfung ist jedoch noch nicht erfolgt.

73 Die einzigen international vergleichbaren Daten zum Zahlungsverkehr, die der Hof für eine Analyse der tatsächlichen Entwicklungen in Bezug auf die wichtigsten Merkmale des digitalen Zahlungsverkehrs ermitteln konnte, stammen aus dem Jahresbericht 2023 des Rates für Finanzstabilität (*Financial Stability Board*, FSB)⁵⁴. Der erste Jahresbericht dieser Art befasst sich mit der Erfüllung der Zielvorgaben der G20. In dem Bericht wird die EU jedoch nicht als eigenständige Region behandelt, sondern als Teil der weiter gefassten Region "Europa und Zentralasien". Insgesamt zeigt der Bericht, dass die Verwirklichung der G20-Ziele für den Zahlungsverkehr noch nicht abgeschlossen ist – bis 2023 wurde in allen untersuchten Regionen noch keine der Zielvorgaben erreicht.

74 Was die Geschwindigkeit betrifft, so zeigt der FSB-Bericht, dass nur 1–30 % der grenzüberschreitenden Zahlungen in Europa und Zentralasien innerhalb einer Stunde auf den Konten der Kunden gutgeschrieben werden. Dieser Anteil liegt deutlich unter dem G20-Ziel von 75 %.

75 Hinsichtlich der Kosten geht aus dem FSB-Bericht hervor, dass diese bei grenzüberschreitenden Massenzahlungen (Senden und Empfangen) in Europa und Zentralasien durchschnittlich 1,5 % betrugen. Allerdings lagen bei 17–20 % der Transaktionen die Kosten bei über 3 %.

76 Demselben Bericht zufolge sind je nach Nutzungsfall 40–80 % der Transaktionen für die Zahlungsdienstnutzer transparent. In dieser Hinsicht ist die Region, der Europa zugeordnet ist, weit entwickelt.

77 Die Zugänglichkeit von Zahlungen (insbesondere grenzüberschreitender Zahlungen) kann anhand des Anteils der Kontoinhaber gemessen werden. Ausgehend von der [Global Findex Database 2021](#), die auch vom FSB verwendet wurde, haben in den meisten EU-Mitgliedstaaten mehr als 90 % der erwachsenen Bevölkerung Zugang zu Zahlungskonten, die ihnen grenzüberschreitende Zahlungen ermöglichen. Der Anteil

⁵³ [Verordnung \(EU\) 2021/1230](#), Artikel 14.

⁵⁴ Rat für Finanzstabilität, [Annual Progress Report on Meeting the Targets for Cross-border Payments](#), 2023.

der Erwachsenen ohne Zahlungskonto ist nur in Rumänien (31 %), Bulgarien (16 %) und Ungarn (12 %) signifikant.

Die Kommission hat die meisten Maßnahmen der Strategie für den Massenzahlungsverkehr von 2020 umgesetzt, aber häufig traten Verzögerungen auf und die Ziele wurden nicht immer erreicht

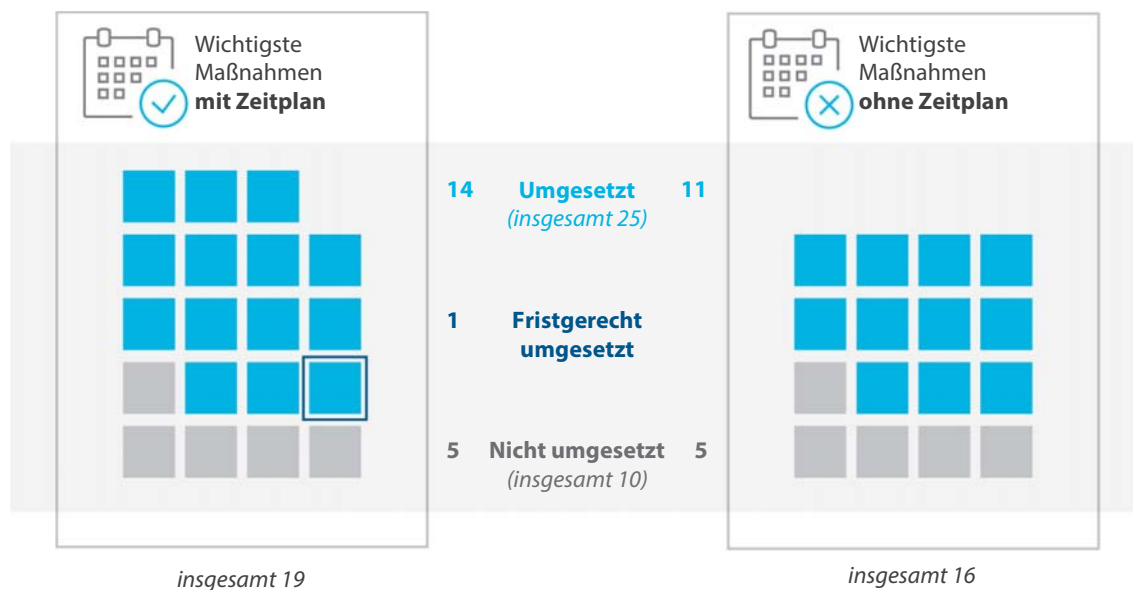
78 Der Hof stellte fest, dass 38 der (insgesamt 40) wichtigsten Maßnahmen, die die Kommission in ihrer [Strategie für den Massenzahlungsverkehr](#) von 2020 festgelegt hat (siehe [Anhang I](#)), für den digitalen Zahlungsverkehr relevant sind. Die beiden übrigen Maßnahmen betrafen die Verwendung von Bargeld. Drei Maßnahmen in Verbindung mit dem digitalen Zahlungsverkehr wurden aufgrund ihres langen Zeitrahmens und des erforderlichen spezifischen Fachwissens ausgeschlossen; somit bewertete der Hof 35 Maßnahmen. Die Maßnahmen sollten von der Kommission wirksam und fristgerecht umgesetzt werden.

79 Der Hof nahm eine eingehende Bewertung der wichtigsten Maßnahmen zu drei Themen vor:

- starke Kundenauthentifizierung (wichtigste Maßnahmen [\(18\)](#) und [\(19\)](#) in [Anhang III](#));
- Diskriminierung im Zusammenhang mit Zahlungskonten (wichtigste Maßnahmen [\(11\)](#) und [\(12\)](#) in [Anhang III](#));
- Überwachung von Zahlungsdiensten (wichtigste Maßnahmen [\(22\)](#) bis [\(26\)](#) in [Anhang III](#)).

80 Die meisten (25) der 35 wichtigsten Maßnahmen stufte der Hof als umgesetzt ein (siehe [Abbildung 6](#) und [Anhang III](#)). Allerdings war für nur 14 der umgesetzten Maßnahmen ein Zeitplan festgelegt, und dieser wurde bei nur einer Maßnahme eingehalten. Von den 13 wichtigsten Maßnahmen, die nicht fristgerecht umgesetzt wurden, stehen sieben im Zusammenhang mit der Überprüfung der Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2) (siehe Ziffer [18](#)), die sich um ein Jahr verzögert hat.

Abbildung 6 – Umsetzungsstand der ausgewählten wichtigsten Maßnahmen

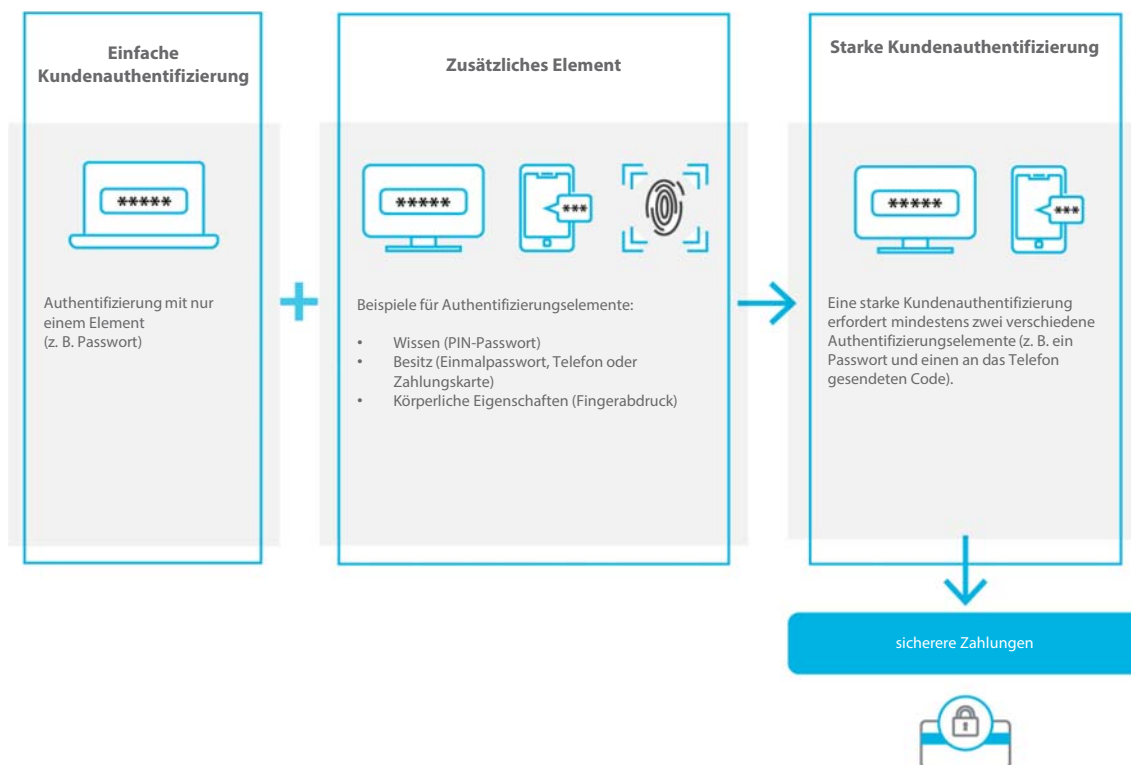


Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Maßnahmen der Kommission im Bereich Kundenauthentifizierung haben die Zahlungen sicherer gemacht, aber es bestehen noch Herausforderungen

81 Ein wichtiger Faktor für die Zunahme digitaler Zahlungsvorgänge ist das Vertrauen der Verbraucher in ihre Sicherheit. Mit der [PSD2](#) wurde ein spezielles Sicherheitskonzept für den elektronischen Zahlungsverkehr, die sogenannte starke Kundenauthentifizierung, eingeführt. Diese erfordert eine Multi-Faktor-Authentifizierung, d. h. dass bei einer Transaktion mindestens zwei von drei Authentifizierungsfaktoren verwendet werden müssen (siehe [Abbildung 7](#)).

Abbildung 7 – Starke Kundenauthentifizierung



Quelle: Zentralbank Portugals.

Starke Kundenauthentifizierung bringt Ergebnisse beim Schutz vor Betrug

82 Im Jahr 2017 nahm die Kommission eine [delegierte Verordnung](#) an, in der Standards für eine starke Kundenauthentifizierung und eine sichere Kommunikation im Rahmen der [PSD2](#) festgelegt sind. Die Verordnung sollte im September 2019 in Kraft treten. Aufgrund ihrer Komplexität wurde die starke Kundenauthentifizierung jedoch erst 2020, sechs Jahre nach der Verabschiedung der [PSD2](#), vollständig umgesetzt.

83 Bei der Konsultation der Interessengruppen zu den Legislativvorschlägen zu Zahlungsdiensten ([PSD3/PSR](#)) vertraten drei Viertel der Befragten die Auffassung, dass die starke Kundenauthentifizierung digitale Zahlungen sicherer gemacht und Betrug verringert hat. Die EBA und die EZB bestätigten in einem gemeinsamen Bericht, dass die starke Kundenauthentifizierung insgesamt den gewünschten Effekt bei der Betrugsbekämpfung hat⁵⁵. Nach Angaben der EBA waren die Betrugsraten bei grenzüberschreitenden Transaktionen jedoch bis zu neunmal höher als bei inländischen Transaktionen⁵⁶. Den zuständigen nationalen Behörden und den

⁵⁵ [2024 Report on Payment Fraud](#), Europäische Bankenaufsichtsbehörde und Europäische Zentralbank.

⁵⁶ [EBA-Op/2024/01](#).

Marktteilnehmern zufolge könnte dies in erster Linie auf eine unzureichende grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Zahlungsdienstleistern und anderen Beteiligten zurückzuführen sein. Bei grenzüberschreitenden Transaktionen, an denen Länder außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums beteiligt sind, liegt ein weiterer Grund in der uneinheitlichen Anwendung der starken Kundenauthentifizierung.

84 Im Fall ihrer Annahme würde die vorgeschlagene [PSD3/PSR](#) den Austausch von Betrugsdaten zwischen Zahlungsdienstleistern ermöglichen. Dies dürfte zu positiven Ergebnissen führen, denn jüngste Studien haben die Vorteile kollaborativer Analysen bei der Bekämpfung der Geldwäsche aufgezeigt⁵⁷. Zu diesem Zweck haben das Europäische Parlament und die EBA eine einheitliche EU-weite Plattform für den Austausch betrugsbezogener Daten vorgeschlagen⁵⁸. Da Sofortzahlungen jedoch anfälliger für Betrug sind, warnte die EBA, dass das Betrugsniveau weiter steigen könnte, bis die im Vorschlag zur [PSD3/PSR](#) und in der SEPA-Verordnung vorgesehenen Sicherheitsmaßnahmen vollständig umgesetzt sind⁵⁹.

85 Die Kommission überwachte die Implementierung der starken Kundenauthentifizierung und veröffentlichte einen Evaluierungsbericht, in dem ihre flächendeckende Einführung sowie ihre Durchsetzung und die damit zusammenhängenden Anforderungen bestätigt wurden. Im gleichen Bericht nahm die Kommission auf der Grundlage von Daten der EBA eine Bestandsaufnahme zu den Auswirkungen der starken Kundenauthentifizierung auf das Volumen des Betrugs im Zahlungsverkehr vor⁶⁰. Angesichts der erzielten Fortschritte stuft der Hof die beiden wichtigsten Maßnahmen zum Thema starke Kundenauthentifizierung (siehe wichtigste Maßnahmen [\(18\)](#) und [\(19\)](#) in [Anhang III](#)) als umgesetzt ein.

Neue Haftungsregelung soll nur für Identitätsbetrug gelten

86 Während die starke Kundenauthentifizierung die Sicherheit im Zahlungsverkehr wirksam verbessert hat, haben sich die Betrüger auf ihre Anwendung eingestellt. Infolgedessen hat sich eine neue Form des Betrugs herausgebildet – der Betrug bei autorisierten Push-Zahlungen (*authorised push payment fraud*, APP-Betrug). Dabei wird das Opfer dazu verleitet, eine Zahlung an einen Betrüger zu autorisieren, wofür häufig Social-Engineering-Taktiken angewandt werden. Eine Unterkategorie dieser

⁵⁷ *Future of Financial Intelligence Sharing, The case for national policy-makers to unleash the potential of payments infrastructure to identify economic crime risk*, 2024.

⁵⁸ [P9_TA\(2024\)0298](#), Artikel 83, und [EBA-Op/2024/01](#).

⁵⁹ [EBA-Op/2024/01](#).

⁶⁰ [SWD\(2023\) 231 final](#), Anhang 5.

Betrugsform ist Identitätsbetrug (*impersonation fraud*), bei dem ein Verbraucher von einem Dritten manipuliert wird, der vorgibt, mit dem Zahlungsdienstleister verbunden zu sein, und Transaktionen mithilfe der Kontaktdaten des Zahlungsdienstleisters autorisiert.

87 Der Legislativvorschlag der Kommission zu Zahlungsdiensten ([PSR](#)) sieht vor, dass der sendende Zahlungsdienstleister in vollem Umfang für Identitätsbetrug haftet, es sei denn, der Zahlungsdienstanutzer hat in betrügerischer Absicht oder grob fahrlässig gehandelt. Die daraus für die Zahlungsdienstleister resultierenden Kosten veranschlagt die Kommission auf 1 Milliarde Euro⁶¹. Diese Zahl wurde aus den freiwilligen Zahlungen von vier großen niederländischen Banken im Jahr 2022 hochgerechnet, was nach Ansicht des Hofes eine unzureichende Grundlage darstellt. Darüber hinaus hat die Kommission weder den potenziellen Nutzen der Lösung für die Nutzer noch ihre Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die den Zahlungsdienstleistern entstehenden Kosten nachgewiesen.

88 Das von der Kommission vorgeschlagene Haftungssystem bietet den Zahlungsnutzern im Vergleich zur Situation im Vereinigten Königreich einen weniger umfassenden Schutz (siehe [Kasten 7](#)). Der wichtigste Unterschied besteht darin, dass das britische System innerhalb bestimmter Grenzen alle Arten von Betrug bei Push-Zahlungen abdeckt, während sich der Kommissionsvorschlag nur auf Identitätsbetrug bezieht.

⁶¹ [SWD\(2023\) 231 final](#), S. 88.

Kasten 7

Haftungsregelung des Vereinigten Königreichs im Zusammenhang mit Betrug bei autorisierten Push-Zahlungen

Im Jahr 2019 entwickelte die britische Regulierungsstelle für Zahlungssysteme (*Payment Systems Regulator*) ein Modell für die bedingte Rückerstattung in Fällen von Betrug bei autorisierten Push-Zahlungen. Die Teilnahme ist für die sechs größten Zahlungsdienstleister verpflichtend und für andere Zahlungsdienstleister freiwillig. In der Regel sollten die teilnehmenden Zahlungsdienstleister den Zahlern jeden Verlust durch Betrug bei autorisierten Push-Zahlungen erstatten, es sei denn, der Zahler wurde gewarnt oder hat grob fahrlässig gehandelt.

Seit Oktober 2024 setzt die britische Regulierungsstelle Maßnahmen durch, mit denen Verbraucher und Kleinstunternehmen vor allen Arten von Betrug bei autorisierten Push-Zahlungen mit sofortiger Ausführung geschützt werden. Bei diesem neuen System, das für alle Zahlungsdienstleister gilt, wird die Haftung zwischen sendendem und empfangendem Zahlungsdienstleister geteilt. Die Zahlungsdienstleister müssen Ansprüche im Wert von 100 Pfund Sterling bis 85 000 Pfund Sterling erstatten. Die britische Regulierungsstelle veröffentlicht jährlich für jeden der 14 größten Zahlungsdienstleister Daten über Betrug bei autorisierten Push-Zahlungen.

Quelle: *Payment Systems Regulator*, Vereinigtes Königreich.

Trotz der Maßnahmen der Kommission gibt es weiterhin Diskriminierung aufgrund des Standorts des Zahlungskontos

89 Die 2014 in Kraft getretene [SEPA-Verordnung](#) (siehe [Kasten 1](#)) verbietet Diskriminierung aufgrund des geografischen Standorts eines Zahlungskontos⁶², der aus der internationalen Kontonummer (IBAN) hervorgeht. Für Zahler bedeutet dies in der Praxis, dass sie innerhalb des SEPA-Raums die Freiheit haben sollten, Zahlungen in Euro von jedem Zahlungskonto aus, unabhängig von dessen Standort, zu tätigen. In einem Bericht aus dem Jahr 2017 zur Überprüfung der [SEPA-Verordnung](#)⁶³ räumte die Kommission ein, dass IBAN-Diskriminierung nach wie vor ein Problem darstellt, und verpflichtete sich, im Rahmen der [Strategie für den Massenzahlungsverkehr](#) Abhilfemaßnahmen zu ergreifen (siehe wichtigste Maßnahmen [\(11\)](#) und [\(12\)](#) in [Anhang III](#)). Die beiden Maßnahmen wurden von der Kommission umgesetzt, reichten

⁶² [Verordnung \(EU\) 260/2012](#) (SEPA-Verordnung), Artikel 3 und 9.

⁶³ [COM\(2017\) 683 final](#).

jedoch offenbar nicht aus, um das Problem der anhaltenden IBAN-Diskriminierung zu lösen, denn die Branche erhielt ihre Forderung nach Abhilfe aufrecht⁶⁴.

90 Zwischen Februar 2021 und September 2023 wurden über die Plattform [Accept My IBAN](#) von den Nutzern fast 3 500 Fälle mutmaßlicher IBAN-Diskriminierung gemeldet. Diese Fälle betreffen grenzüberschreitende Zahlungen innerhalb des SEPA-Raums. Bei der Plattform handelt es sich um eine privatwirtschaftliche Initiative, und die Beschwerden werden an die jeweils zuständige Behörde weitergeleitet. IBAN-Diskriminierung wird am häufigsten in vier EU-Mitgliedstaaten gemeldet, wobei auf Frankreich und Spanien 31 % bzw. 21 % aller Fälle entfallen. Die Beschwerden betreffen sowohl auf den privaten als auch den öffentlichen Sektor. Die erfassten Daten bilden wahrscheinlich nur einen Teil des Problems ab, da die EU-Bevölkerung nicht ausreichend sensibilisiert ist und es auch andere Kanäle zur Meldung von Diskriminierungsfällen gibt.

91 Nach der [SEPA-Verordnung](#) waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission bis Mitte 2013 ihre Vorschriften über Sanktionen für Verstöße gegen die Verordnung, einschließlich IBAN-Diskriminierung, mitzuteilen. Allerdings haben neun Mitgliedstaaten die Kommission erst im ersten Quartal 2017, also dreieinhalb Jahre nach Ablauf der Mitteilungsfrist, in Beantwortung eines [Fragebogens](#) über ihre Vorschriften informiert. Frankreich hatte die Kommission auch bis Juli 2024 noch nicht informiert, obwohl sein neues Sanktionssystem bereits 2021 eingeführt worden war. Die Zahl der Fälle in Frankreich ist nach der Einführung des Systems deutlich zurückgegangen (siehe [Kasten 8](#)).

Kasten 8 Maßnahmen gegen IBAN-Diskriminierung in Frankreich

Maßnahmen zum Abbau von IBAN-Diskriminierung in Frankreich:

- Das französische Parlament verabschiedete im Oktober 2021 [Sanktionen](#) in Höhe von bis zu 375 000 Euro im Falle von IBAN-Diskriminierung.
- Die [französischen Behörden](#) führten Sensibilisierungsmaßnahmen bei den Beteiligten (Berufsverbände und -vereinigungen, öffentliche Verwaltungen) durch und kündigten an, die Einhaltung der SEPA-Verordnung durch Untersuchungen vor Ort zu überprüfen.

⁶⁴ [Blog](#), Plattform [Accept My IBAN](#) (25. Oktober 2023).

92 Die SEPA-Verordnung sieht vor, dass die Sanktionen bei IBAN-Diskriminierung wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein sollten, verpflichtet die Kommission jedoch nicht dazu, sie zu bewerten⁶⁵. Der Hof stellte große Unterschiede bei den Sanktionen in den einzelnen Mitgliedstaaten fest. Die untere Grenze der Sanktionen variiert zwischen 250 Euro und 10 000 Euro, wobei nicht in allen Ländern Mindestsanktionen festgelegt sind. Die obere Grenze der Sanktionen liegt zwischen 3 500 Euro und (im Falle von Unternehmen) 10 Millionen Euro plus bis zu 10 % des Jahresumsatzes. Das *European Forum for Innovation in Payments*, eine gemeinsame Initiative der Kommission und der EZB, schlug vor, dass die von den zuständigen Behörden verhängten Geldbußen in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten für die Einhaltung der Vorschriften stehen sollten⁶⁶, doch hat dies bisher nicht zu einer Anpassung der Höhe der Geldbußen geführt.

93 Mit Blick auf die Durchsetzungsunterschiede in den Mitgliedstaaten stellt der Hof fest, dass die SEPA-Verordnung in der [Verordnung \(EU\) 2017/2394](#) über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden nicht erwähnt wird. In der besagten Verordnung sind unter anderem die Mindestermittlungs- und -durchsetzungsbefugnisse der zuständigen Behörden bei grenzüberschreitenden Verstößen festgelegt.

94 Über die Legislativvorschläge hinaus hat die Kommission ihre Bemühungen um die Bekämpfung von IBAN-Diskriminierung durch folgende Maßnahmen intensiviert:

- o Erörterung des Themas IBAN-Diskriminierung in verschiedenen Foren wie dem *European Forum for Innovation in Payments*;
- o Übersendung von Schreiben, in denen die zuständigen Behörden Deutschlands, Irlands, Spaniens, Frankreichs und Italiens aufgefordert werden, die wirksame Anwendung der SEPA-Verordnung sicherzustellen (wichtigste Maßnahme [\(11\)](#) in *Anhang III*);
- o Einleitung von EU-Pilotverfahren gegen Deutschland, Spanien, Frankreich und Österreich;

⁶⁵ [Verordnung \(EU\) Nr. 260/2012](#), Artikel 11.

⁶⁶ [European Forum for Innovation in Payments](#), Europäische Zentralbank (12. Februar 2024).

- o Erlass eines Beschlusses zu einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Spanien wegen Rechtsvorschriften, die Steuerzahlungen von einem Konto in einem anderen EU-Mitgliedstaat aus verhindern (wichtigste Maßnahme [\(12\)](#) in [Anhang III](#));
- o Einleitung einer Kommunikationskampagne zur Sensibilisierung von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Behörden in der EU.

95 Darüber hinaus arbeitet die Kommission mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der [Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften](#) zusammen, die sich für die bessere Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften und die Beseitigung der dringendsten Binnenmarkthindernisse einsetzt. Die Taskforce einigte sich im September 2023 darauf, ein Projekt zur Beseitigung der IBAN-Diskriminierung in ausgewählten Bereichen des öffentlichen und privaten Sektors zu starten. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes untersuchte die Taskforce das Ausmaß der IBAN-Diskriminierung im öffentlichen Sektor und im Telekommunikationssektor mit dem Ziel, die zugrunde liegenden Ursachen zu ermitteln⁶⁷.

96 Im Jahr 2023 wies die EBA auf das wachsende Phänomen der virtuellen IBANs hin – einen Lösungsweg der Zahlungsdienstleister zur Vermeidung von IBAN-Diskriminierung. Virtuelle IBANs sind nicht direkt mit einem physischen Zahlungskonto verbunden, sondern leiten eingehende Zahlungen zu der mit dem betreffenden Konto verbundenen IBAN um⁶⁸. In einem [Bericht über die Risiken und Herausforderungen virtueller IBANs](#) stellte die EBA fest, dass sich aus deren Verwendung Probleme im Zusammenhang mit Geldwäsche, Verbraucher- und Einlegerschutz, Zulassung und Passporting sowie Aufsichtsarbitrage ergeben. In diesem Zusammenhang stellt der Hof fest, dass die [SEPA-Verordnung](#) – anders als die [Geldwäscherichtlinie](#) und die [PSD2](#) – nicht den Tätigkeitsbereich der EBA betrifft⁶⁹. Daher kann die EBA die aufsichtliche Konvergenz der zuständigen nationalen Behörden in diesem Bereich nicht bewerten.

⁶⁷ Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften, [Report 2022-2023](#), S. 17 und 18.

⁶⁸ [EBA/REP/2023/18](#), Abschnitt 2.7.

⁶⁹ [Verordnung \(EU\) Nr. 1093/2010](#), Artikel 1.

Im Bereich der Aufsicht ist es der Kommission mit ihren Maßnahmen noch nicht gelungen, innerhalb der EU gleiche Bedingungen für Unternehmen zu schaffen

97 In ihrer [Strategie für den Massenzahlungsverkehr](#) hat die Kommission das Ziel festgelegt, eine zukunftsichere Beaufsichtigung und Überwachung des Zahlungsökosystems zu schaffen.

98 Im Einklang mit der [Strategie für den Massenzahlungsverkehr](#) hat die Kommission die Risiken bewertet, die sich aus den in der Zahlungsdiensterichtlinie ([PSD2](#)) aufgeführten nicht regulierten Diensten und Ausnahmen⁷⁰ ergeben. Mit der Annahme des Legislativvorschlags zu Zahlungsdiensten ([PSD3/PSR](#)) beabsichtigt die Kommission außerdem, die E-Geld-Richtlinie in die [PSD3/PSR](#) zu integrieren und damit mehr Klarheit für die Marktteilnehmer zu schaffen. 2023 nahmen das Parlament und der Rat – wie von der Kommission vorgeschlagen – die [Verordnung \(EU\) 2023/1114](#) über Märkte für Kryptowerte an. Die entsprechenden Maßnahmen betreffen die wichtigsten Maßnahmen [\(22\)](#) bis [\(25\)](#) (siehe [Anhang III](#)), die der Hof als umgesetzt einstuft.

99 Im Jahr 2023 führte die EBA als Maßnahme zum Erreichen aufsichtlicher Konvergenz ihre erste Peer-Review⁷¹ der zuständigen nationalen Behörden im Bereich Zahlungsdienste durch. Die EBA stellte fest, dass ihre Leitlinien zu den Informationen über die Zulassung und Eintragung gemäß der [PSD2](#) von den zuständigen nationalen Behörden weitgehend befolgt wurden⁷². Allerdings verlangen einige zuständige nationale Behörden von den Antragstellern nicht alle in den Leitlinien aufgeführten Informationen. Dies bedeutet, dass gegenüber den Antragstellern einer Zulassung unterschiedliche aufsichtliche Erwartungen bestehen.

100 Die Kommission hat bestätigt, dass Probleme im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Umsetzung und Durchsetzung der [PSD2](#) bestehen. Diese wirken sich direkt auf den Wettbewerb zwischen Zahlungsdienstleistern aus, da sie zu unterschiedlichen Regulierungsbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten führen. Sie sind die Folge einer unterschiedlichen Auslegung der Vorschriften, wodurch Aufsichtsarbitrage begünstigt wird, und führen zu einer Konzentration von

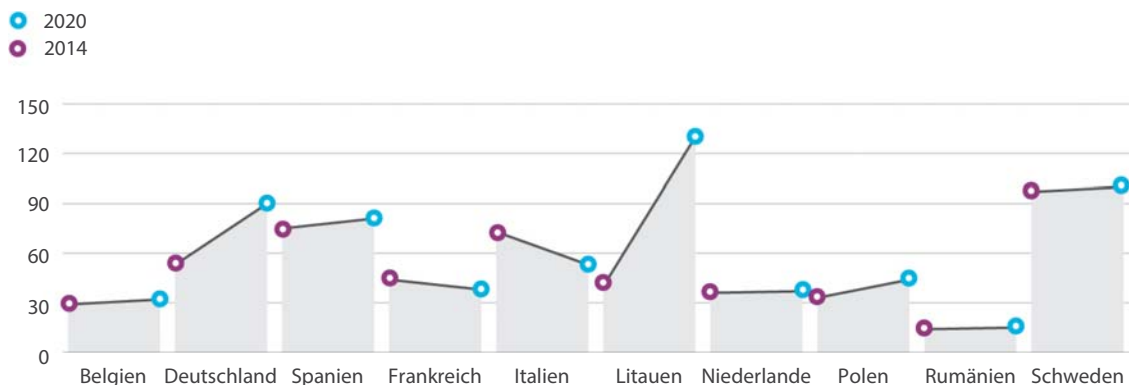
⁷⁰ [SWD\(2023\) 231 final](#), S. 15, 153 und 162.

⁷¹ [EBA/REP/2023/01](#).

⁷² [EBA/GL/2017/09](#).

Drittanbietern in Ländern, in denen die Vorschriften günstiger ausgelegt werden⁷³. Insgesamt hat sich die Zahl der Drittanbieter in der EU zwischen 2014 und 2020 um 126 erhöht, wobei fast der gesamte Anstieg auf zwei Mitgliedstaaten entfällt (siehe [Abbildung 8](#)).

Abbildung 8 – Anzahl der nach der PSD2 zugelassenen Drittanbieter



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der [Kommission](#).

101 Interessengruppen wie die europäischen Aufsichtsbehörden und die zuständigen nationalen Behörden haben öffentlich mehrere Möglichkeiten zur Verbesserung des Aufsichtsrahmens bzw. der Aufsichtspraxis vorgeschlagen. Sie sprechen sich für bessere Orientierungshilfen, mehr Transparenz und besser an die technologischen Entwicklungen angepasste Vorschriften aus. Die zuständigen nationalen Behörden haben auch verstärkte Aufsichtsbefugnisse gegenüber großen IT-Unternehmen ("Big Techs") gefordert, die Zahlungsdienste nach dem sogenannten White-Label-Modell anbieten. White-Label-Partner schließen mit Kredit- oder Zahlungsinstituten vertragliche Vereinbarungen über die Erbringung von Zahlungsdiensten unter ihrem eigenen Namen ab, für die sie nicht zugelassen sind (siehe [Anhang IV](#)). Die europäischen Aufsichtsbehörden wiesen darauf hin, dass die [Mitteilung der Kommission](#) von 1997 zu Auslegungsfragen über die Dienstleistungsfreiheit von Banken aktualisiert werden muss⁷⁴.

⁷³ [SWD\(2023\) 231 final](#), S. 20.

⁷⁴ [ESA 2022 01 und EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services](#).

102 Obwohl das Problem der unterschiedlichen Aufsichtsregelungen der zuständigen nationalen Behörden zu ungleichen Bedingungen für Zahlungsdienstleister geführt hat, ist die Kommission gegen dieses Problem nur sehr begrenzt vorgegangen. Die zuständigen nationalen Behörden haben auf das Problem des White Labelling hingewiesen und zusätzliche Befugnisse gefordert, aber ihre Anregungen blieben im Kommissionsvorschlag zu Zahlungsdiensten bisher unberücksichtigt. Insgesamt stufte der Hof die wichtigste Maßnahme (26) in *Anhang III* als nicht umgesetzt ein, da er keine umfassende Bewertung der ordnungsgemäßen Verknüpfung zwischen der Überwachung von Zahlungsdiensten und der Beaufsichtigung von Zahlungssystemen, -regelungen und -instrumenten feststellen konnte.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

103 Insgesamt gelangt der Hof zu dem Schluss, dass der Ansatz der EU für digitale Zahlungen dazu beigetragen hat, diese sicherer, schneller und kostengünstiger für die Nutzer zu machen, auch wenn nur wenige Daten zur genauen Bewertung dieses Beitrags vorliegen. Er ermittelte zwei zentrale Aspekte im Rechtsrahmen der EU, die weitere Aufmerksamkeit erfordern: Erstens sind die Kriterien für die Bewertung der Angemessenheit von Preisinterventionen unklar, und es gibt keine regelmäßigen Überprüfungen. Zweitens weist der Rechtsrahmen Lücken in Bezug auf den Austausch von Kontodaten im Rahmen des Open Banking auf.

104 Die EU verfügt über einen fortgeschrittenen Rechtsrahmen für digitale Zahlungen, der in den letzten 10 Jahren ausgeweitet und überarbeitet wurde, um den raschen Entwicklungen in der Branche Rechnung zu tragen. Ein entscheidender Meilenstein in dieser Hinsicht war die Überprüfung der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2), die der Hof in den meisten Punkten als umfassend bewertete (siehe Ziffern [18–22](#)).

105 Mit Preisinterventionen wird im Allgemeinen darauf abgezielt, die negativen Auswirkungen von Wettbewerbsverzerrungen zu verringern oder spezifische politische Ziele zu verfolgen, was potenziell den Verbrauchern zugutekommt. Allerdings haben Preisinterventionen einen eingreifenden Charakter, da sie Marktteilnehmer bei der Gestaltung ihrer Entgeltregelungen für Dienstleistungen beschränken und die Kostentransparenz für Verbraucher beeinträchtigen. Der Hof stellte fest, dass in den Basisrechtsakten über digitale Zahlungen keine klaren Kriterien dafür festgelegt sind, wie beurteilt werden soll, ob Eingriffe gerechtfertigt sind oder wie lange sie gelten sollten. In den Basisrechtsakten sind einmalige Überprüfungen vorgesehen, aber es gibt keine Anforderungen an regelmäßige Überprüfungen (siehe Ziffern [23–27](#)).

106 Der Hof stellte fest, dass die Kommission für einige der bestehenden Interventionen im Zusammenhang mit Kartenzahlungen nicht nachweisen konnte, dass die positiven Auswirkungen für die Verbraucher die negativen eindeutig überwiegen. Das Fehlen umfassender, zuverlässiger und aktueller Daten erschwerte es der Kommission, die Auswirkungen von Preisinterventionen wirksam zu überwachen. Ein Grund für die begrenzte Verfügbarkeit von Daten sind Geheimhaltungsvereinbarungen von Kartensystemen, die Händler, Emittenten und Acquirer daran hindern, Daten über die mit Kartenzahlungen verbundenen Entgelte weiterzugeben (siehe Ziffern [28–44](#)).

107 Ein weiterer wichtiger Baustein des EU-Rechtsrahmens für digitale Zahlungen betrifft das Open Banking. In diesem Bereich liegen die größten Schwachstellen in der mangelnden Standardisierung und den schwachen Überwachungsmechanismen im Open Banking. Auch durch mangelnde finanzielle Anreize für die Inhaber von Zahlungsinformationen und nicht standardisierte Schnittstellen wird der Datenaustausch weiter behindert. Die von der Kommission vorgenommene Bewertung der Frage, ob eine Vergütung für Open Banking eingeführt werden soll, beruhte nicht auf einer quantitativen Analyse und umfasste nicht die Auswirkungen des vorgeschlagenen Open-Banking-Modells auf die Rentabilität der Kontodateninhaber (hauptsächlich Banken). Der Hof stellte außerdem fest, dass unzureichende Daten die Fähigkeit der Kommission beeinträchtigen, die Politik im Bereich des Open Banking eingehend zu analysieren (siehe Ziffern [45–59](#)).

Empfehlung 1 – Kriterien für Preisinterventionen im Bereich des digitalen Zahlungsverkehrs festlegen und regelmäßige Überprüfungen durchführen

Die Kommission sollte

- a) Kriterien festlegen, mit denen bestimmt werden kann, unter welchen Umständen welche Arten von Preisinterventionen gerechtfertigt sind, gegebenenfalls durch Einbringen eines Legislativvorschlags;
- b) regelmäßige Überprüfungen zu den Preisinterventionen auf dem Zahlungsverkehrsmarkt (wie der Obergrenze für Interbankenentgelte und dem Aufschlagsverbot) vornehmen;
- c) die durch Geheimhaltungsvereinbarungen verursachten Beschränkungen bei der Erhebung von Daten über die Kosten von Preisinterventionen wie der Obergrenze für Interbankenentgelte und dem Aufschlagsverbot beseitigen, gegebenenfalls durch Einbringen eines Legislativvorschlags.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027 (für Buchstabe a), Datum der ersten Überprüfung sollte auf Einzelfallbasis festgelegt werden, jedoch nicht später liegen als Ende 2028 (für Buchstabe b); Ende 2027 (für Buchstabe c)

Empfehlung 2 – Eine Strategie zur Datenüberwachung im Bereich des digitalen Zahlungsverkehrs entwickeln und umsetzen

Die Kommission sollte eine Strategie zur Datenüberwachung im Bereich des digitalen Zahlungsverkehrs (vor allem hinsichtlich Preisinterventionen und Open Banking) entwickeln und umsetzen, um zu bestimmen, welche Arten von Daten für fundierte politische Entscheidungen benötigt werden, welche Quellen für solche Daten infrage kommen, wie häufig Daten erhoben werden sollten und welche Anforderungen für eine effektive und effiziente Datenerhebung gelten sollten.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027

108 Es liegen kaum Erkenntnisse zu den Auswirkungen der EU-Politik für den digitalen Zahlungsverkehr vor, da die Kommission kein wirksames Überwachungssystem eingerichtet hat. Insbesondere hat die Kommission weder Indikatoren zur Messung der tatsächlichen Geschwindigkeit, Kosten, Zugänglichkeit und Transparenz des Zahlungsverkehrs definiert noch Zielvorgaben festgelegt, die über verschiedene Arten von Zahlungen hinweg gelten. Die G20 hingegen hat sehr wohl solche Zielvorgaben festgelegt. Diese Indikatoren würden der Kommission auch einen nützlichen Rahmen für die Ausarbeitung von Legislativvorschlägen und die Bewertung ihrer möglichen Auswirkungen bieten. Darüber hinaus hat die Kommission – was noch wichtiger ist – keinen Zugang zu den relevantesten Daten, die sich in der Regel im Besitz der Zahlungsdienstleister befinden. Einige Maßnahmen der Kommission könnten die Transparenz, Geschwindigkeit und Kosten von Zahlungen verbessern. Die Kommission erwartet erhebliche Fortschritte bei der Geschwindigkeit dank der künftig zunehmenden Nutzung von Sofortzahlungen. Allerdings erschwert es der Datenmangel der Kommission nach wie vor erheblich, die Entwicklungen auf dem Zahlungsverkehrsmarkt der EU zu beurteilen (siehe Ziffern [62–77](#)).

Empfehlung 3 – Leistungsindikatoren vorschlagen und Zielvorgaben für den digitalen Zahlungsverkehr festlegen

Um die Wirksamkeit der EU-Politik für den Zahlungsverkehr bewerten zu können, sollte die Kommission Indikatoren zur Messung der Kosten, Geschwindigkeit, Transparenz und Zugänglichkeit digitaler Zahlungen definieren und für diese Indikatoren auf EU-Ebene spezifische Zielvorgaben festlegen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025

109 Schließlich hat die Kommission die meisten der in ihrer [Strategie für den Massenzahlungsverkehr](#) von 2020 festgelegten wichtigsten Maßnahmen zwar umgesetzt, aber häufig mit Verzögerungen (siehe Ziffern [78–80](#)). Der Hof stellte bei seiner eingehenden Prüfung der wichtigsten Maßnahmen zu drei ausgewählten Themen fest, dass die mit den Maßnahmen verfolgten Ziele selbst bei vollständiger Umsetzung der Maßnahmen nicht immer erreicht wurden:

- Die starke Kundenauthentifizierung hat sich als wirksam erwiesen, aber die Betrüger haben sich darauf eingestellt, indem sie die neuen Sicherheitsmaßnahmen durch Betrug bei Push-Zahlungen umgehen. Das von der Kommission vorgeschlagene neue EU-Haftungssystem hat seinen Schwerpunkt auf Identitätsbetrug und deckt nicht alle Arten von Betrug bei Push-Zahlungen ab (siehe Ziffern [81](#) und [88](#)).
- Was Diskriminierung aufgrund des Standorts des Zahlungskontos anbelangt, so hat die Kommission ihre Bemühungen verstärkt, kann aber noch nicht gewährleisten, dass Zahlungen nicht mehr aufgrund einer ausländischen IBAN abgelehnt werden. Obwohl diese Form der Diskriminierung nach der SEPA-Verordnung verboten ist, stellt sie nach wie vor ein echtes Problem für Verbraucher in der gesamten EU dar. Wirksame Bemühungen zur Bekämpfung dieses Problems werden durch Regelungslücken behindert, z. B. dadurch, dass die Durchsetzung der SEPA-Verordnung nicht in den Aufgabenbereich der EBA oder den Anwendungsbereich der Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden fällt. Die Sanktionen für IBAN-Diskriminierung sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, und die Kommission ist nicht verpflichtet zu bewerten, ob diese Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. Diskriminierung aufgrund des Standorts der Zahlungskonten hat zu einer verstärkten Verwendung virtueller IBANs geführt, woraus sich verschiedene Risiken ergeben. Diese Risiken wurden von der EBA bereits in einem kürzlich veröffentlichten Bericht ermittelt (siehe Ziffern [89–96](#)).
- Im Bereich der Aufsicht ist es der Kommission mit ihren Maßnahmen nicht gelungen, gleiche Bedingungen für die in verschiedenen EU-Ländern tätigen Unternehmen zu schaffen. Aufgrund unterschiedlicher Auslegungen der Zulassungs- und Eintragungsvorschriften sind Zahlungsdienstleister hauptsächlich in Ländern ansässig, in denen die Vorschriften günstiger ausgelegt werden. Darüber hinaus ist die Kommission der Forderung nationaler Behörden, deren Aufsichtsbefugnisse gegenüber großen Technologieunternehmen mit ausgedehnten Kundennetzen auszuweiten, nicht nachgekommen (siehe Ziffern [97–102](#)).

Empfehlung 4 – Durch bessere Durchsetzungsvorschriften gegen Diskriminierung aufgrund des Standorts des Zahlungskontos vorgehen und das Phänomen virtueller Zahlungskonten analysieren

Die Kommission sollte

- a) vorschlagen, einen Verweis auf die [SEPA-Verordnung](#) in die [Verordnung \(EU\) 2017/2394](#) über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden aufzunehmen;
- b) vorschlagen, die Durchsetzung der [SEPA-Verordnung](#) in den Tätigkeitsbereich der EBA aufzunehmen;
- c) umfassend bewerten, ob virtuelle IBANs weitere Maßnahmen auf EU-Ebene erfordern, und zwar unter anderem unter Berücksichtigung der im Bericht der EBA ermittelten Risiken.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027

Empfehlung 5– Die Bemühungen um gleiche Bedingungen bei der Zulassung und Beaufsichtigung verstärken

Die Kommission sollte

- a) den zuständigen nationalen Behörden ausführliche Auslegungsleitlinien in Bezug auf die Zulassung und Eintragung von Zahlungsdienstleistern an die Hand geben;
- b) ihre Leitlinien zum freien Dienstleistungsverkehr überarbeiten, um den aktuellen technologischen Anforderungen Rechnung zu tragen;
- c) die Notwendigkeit bewerten, Maßnahmen zur Verbesserung der konzerninternen Transparenz großer Technologieunternehmen einzuführen, und einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen nationalen Behörden einrichten, um eine wirksamere Beaufsichtigung auf Ebene der Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027 (für Buchstaben a und b); Ende 2028 (für Buchstabe c)

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Mihails Kozlovs, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 26. November 2024 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anlagen

Anhang I – Vision der Kommission für den Massenzahlungsverkehr in der EU

Die Kommission hat in ihrer [Strategie für den Massenzahlungsverkehr](#) die Vision und wesentliche Säulen für Maßnahmen festgelegt.

Die **Vision** der Kommission lautet wie folgt:

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

Die Strategie der Kommission konzentriert sich auf vier **wesentliche Säulen**, die eng miteinander verbunden sind:

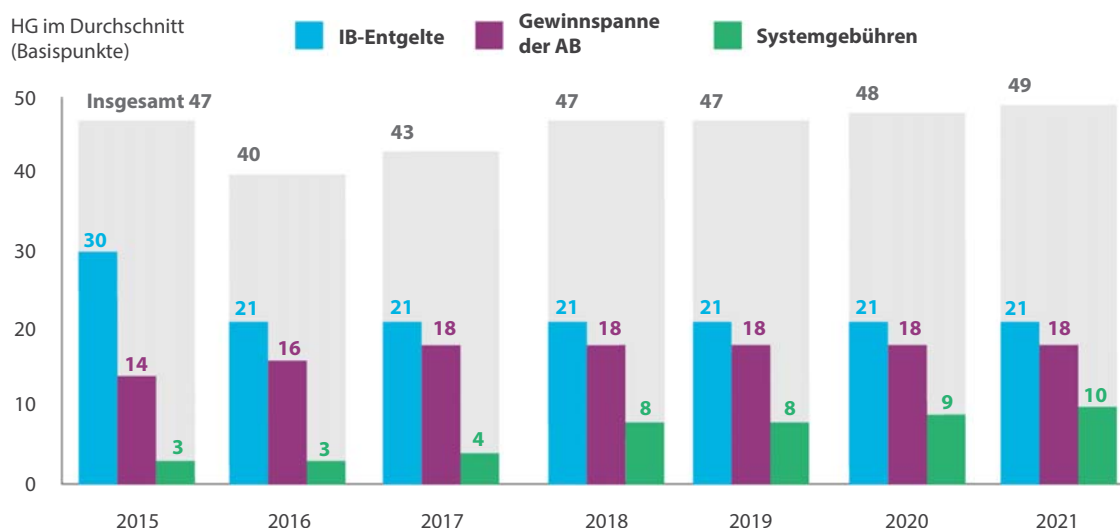
- i) zunehmend digitale Lösungen und Sofortzahlungslösungen mit europaweiter Reichweite;
- ii) innovative und wettbewerbsfähige Märkte für Massenzahlungen;
- iii) effiziente und interoperable Massenzahlungssysteme und andere unterstützende Infrastrukturen;
- iv) effizienter internationaler Zahlungsverkehr, einschließlich Finanztransfers.

Anhang II – Jüngste Studien zu Händlergebühren

Im Rahmen der diesem Bericht zugrunde liegenden Prüfung ermittelte der Hof drei Studien, die darauf hindeuten, dass andere Entgelte als Interbankenentgelte einen nicht unbedeutenden Teil der Händlergebühren ausmachen.

Erstens deutet die [CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study](#) aus dem Jahr 2021 darauf hin, dass die Senkung der Interbankenentgelte infolge der Einführung der Verordnung über Interbankenentgelte mit der Zeit dadurch ausgeglichen wurde, dass andere Bestandteile der Händlergebühren – in erster Linie die Systemgebühren – erhöht wurden. Laut dieser Studie machten die Interbankenentgelte im Jahr 2021 nur noch 43 % der Händlergebühren aus, während die übrigen 57 % auf die Gewinnmarge des Acquirers und auf Systemgebühren entfielen (siehe [Abbildung 9](#)).

Abbildung 9 – Zusammensetzung der Händlergebühren 2015–2021



IB-Entgelte: Interbankenentgelte; HG: Händlergebühren; AB: annehmende Bank.

Quelle: CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study (2021).

Zweitens veröffentlicht das EHI Retail Institute e. V. einen Jahresbericht über Zahlungssysteme im Einzelhandel in Deutschland. Das EHI Retail Institute e. V. stellte auf der Grundlage von Daten aus dem Jahr 2023 fest, dass die Kreditkartengebühren für internationale Kartensysteme zwischen 0,47 % für große Händler und 1,81 % für kleine Händler und somit deutlich über den Obergrenzen für Interbankenentgelte liegen⁷⁵.

⁷⁵ EHI, *Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023*, 2023.

Drittens beauftragte die Kommission im Jahr 2024 die *Valdani Vicari & Associati* (VVA) und die *Global Data Collection Company* (gdcc) mit einer Studie, in der die neuen Entwicklungen auf den Märkten für kartengebundene Zahlungen, einschließlich Interbankenentgelte und Händlergebühren, analysiert werden sollten. Die Studie bezog 11 Mitgliedstaaten ein und ergab unter anderem, dass sich die Händlergebühren für Debit- und Kreditkarten im Jahr 2022 auf 0,44 % bzw. 0,60 % beliefen⁷⁶ und somit ebenfalls deutlich über den Obergrenzen für Interbankenentgelte lagen. In Anbetracht der begrenzten Datenverfügbarkeit konnten die Sachverständigen keine umfassende Analyse durchführen. Für die Zwecke dieser Studie konnten bestimmte Daten über internationale Kartensysteme unter anderem aufgrund von Geheimhaltungsvereinbarungen nicht erhoben werden.

⁷⁶ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., [Study on developments in card-based payment markets](#), 2024.

Anhang III – Im Rahmen der Prüfung bewertete wichtigste Maßnahmen

Wichtigste Maßnahme	Bis wann?	Behandelt in	Umgesetzt?	Fristgerecht?
1) Die Kommission wird prüfen, wie viele Zahlungsdienstleister und wie viele Konten SEPA-Sofortüberweisungen senden und empfangen können.	2020	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2022) 546 final Ziffern 66–68	Ja	Nein
2) Die Kommission wird prüfen, ob diese Zahlen zufriedenstellend sind, und auf dieser Grundlage entscheiden, ob Rechtsvorschriften angezeigt sind.	2021	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2022) 546 final Ziffern 66–68	Ja	Nein
3) Die Kommission wird prüfen, ob relevante Interessenträger zur Nutzung aller oder eines Teils der zusätzlichen Funktionalitäten des SEPA-Sofortzahlungsverfahrens verpflichtet werden sollten.	Kein konkretes Datum genannt	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2022) 546 final Ziffern 66–68	Ja	n. z.
4) Die Kommission wird prüfen, inwieweit die bestehenden Verbraucherschutzmaßnahmen in der EU (z. B. das Recht auf Rückerstattung) Verbrauchern, die Sofortzahlungen vornehmen, das gleiche hohe Schutzniveau bieten können, das andere Zahlungsinstrumente bieten.	Bei der Überprüfung der PSD2	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2022) 546 final Ziffern 66–68	Ja	Nein, aufgrund der verzögerten Einleitung der PSD-Überprüfung

	Wichtigste Maßnahme	Bis wann?	Behandelt in	Umgesetzt?	Fristgerecht?
5)	Die Kommission wird die Auswirkungen der Gebühren bewerten, die von den Verbrauchern für Sofortzahlungen erhoben werden, und gegebenenfalls vorschreiben, dass sie nicht höher sein dürfen als die Gebühren, die für reguläre Überweisungen erhoben werden.	Kein konkretes Datum genannt	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2022) 546 final Ziffern 66–68	Ja	n. z.
6)	Die Kommission wird prüfen, ob spezifische Maßnahmen ergriffen werden sollten, um das Krisenmanagement von Zahlungssystemen wirksamer zu machen und um solide Maßnahmen zur Minderung des Liquiditätsrisikos für Finanzinstitute zu gewährleisten, das sich aus dem raschen, reibungsarmen Abfluss von Geldern durch Sofortzahlungen ergibt.	Kein konkretes Datum genannt	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2022) 546 final	Ja	n. z.
7)	Im Zusammenhang mit Sofortzahlungen wird die Kommission prüfen, ob zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um anderen spezifischen Risiken, wie Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängenden Vortaten, zu begegnen.	Kein konkretes Datum genannt	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2022) 546 final	Ja	n. z.
8)	Die Kommission wird prüfen, ob es möglich ist, ein Gütezeichen samt einem sichtbaren Logo für infrage kommende gesamteuropäische Zahlungslösungen zu entwickeln.	2023	Prüfung der Kommission steht noch aus	Nein	Nein

Wichtigste Maßnahme	Bis wann?	Behandelt in	Umgesetzt?	Fristgerecht?
9) Die Kommission wird prüfen, wie die Einführung europäischer Spezifikationen für kontaktlose kartengestützte Zahlungen erleichtert werden kann, z. B. durch Finanzierungsprogramme.	2023	Prüfung der Kommission steht noch aus	Nein	Nein
10) Die Kommission wird die Modernisierung und Vereinfachung der Zahlungsannahmeeinrichtungen von Händlern in der EU unterstützen, beispielsweise indem Registrierkassen aufgerüstet werden, damit sie elektronische Belege ausstellen können.	2023	Unterstützung der Kommission steht noch aus	Nein	Nein
11) Die Kommission erinnert die zuständigen nationalen Behörden an ihre Durchsetzungsverpflichtungen gemäß der SEPA-Verordnung.	Kein konkretes Datum genannt	Ziffer 94	Ja	n. z.
12) Die Kommission wird Fälle der Nichteinhaltung im Rahmen der SEPA-Verordnung genau beobachten und gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren einleiten.	Kein konkretes Datum genannt	Ziffern 94–95	Ja	n. z.
13) Die Kommission wird Möglichkeiten zur Förderung der Nutzung der elektronischen Identität (eID) prüfen, um die Erfüllung der Erfordernisse einer starken Kundenauthentifizierung zu unterstützen.	Kein konkretes Datum genannt	Legislativvorschlag zur Schaffung eines Rahmens für eine europäische digitale Identität	Ja	n. z.
14) Die Kommission wird eine Studie darüber durchführen, inwieweit digitale Zahlungen in der EU akzeptiert werden.	2022	Studie steht noch aus	Nein	Nein

Wichtigste Maßnahme	Bis wann?	Behandelt in	Umgesetzt?	Fristgerecht?
15) Um die Ausgabe des digitalen Euro zu unterstützen, wird die Kommission eng mit der EZB zusammenarbeiten, um sich mit den verschiedenen Zielen und politischen Optionen auseinanderzusetzen und ein hohes Maß an Komplementarität sicherzustellen.	Kein konkretes Datum genannt	Legislativvorschlag zur Einführung des digitalen Euro	Ja	n. z.
16) Die Kommission wird eine umfassende Überprüfung der Anwendung und der Auswirkungen der PSD2 einleiten.	2021	Legislativvorschläge zu Zahlungsdiensten (PSR/PSD3) Ziffern 18–21	Ja	Nein
17) Die Kommission plant die Vorlage eines Legislativvorschlags zu einem Rahmen für Open Banking.	2022	Legislativvorschläge zu einem Rahmen für den Zugang zu Finanzdaten (FIDAR) Ziffer 51	Ja	Nein
18) Die Kommission wird die Umsetzung der Anforderungen bezüglich der starken Kundenauthentifizierung sorgfältig überwachen.	Kein konkretes Datum genannt	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2023) 231 final	Ja	n. z.

Wichtigste Maßnahme	Bis wann?	Behandelt in	Umgesetzt?	Fristgerecht?
19) Die Kommission wird eine Bestandsaufnahme vornehmen, um zu bewerten, welche Auswirkungen die starke Kundenauthentifizierung auf das Ausmaß des Zahlungsbetrugs in der EU hatte, und sie wird untersuchen, ob zusätzliche Maßnahmen in Betracht gezogen werden sollten, um neue Arten von Betrug zu bekämpfen.	Bei der Überprüfung der PSD2	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2023) 231 final	Ja	Nein, aufgrund der verzögerten Einleitung der PSD-Überprüfung
20) Die Kommission wird eine Verordnung über die digitale operative Resilienz der Finanzsektoren in der gesamten Union vorschlagen.	2020	Vorschlag für eine Verordnung über die Betriebsstabilität digitaler Systeme des Finanzsektors (DORA)	Ja	Ja
21) Die Kommission wird die bestehenden gesetzlichen Höchstbeträge für kontaktlose Zahlungen überprüfen.	Bei der Überprüfung der PSD2	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2023) 231 final	Ja	Nein, aufgrund der verzögerten Einleitung der PSD-Überprüfung
22) Die Kommission wird alle neuen Risiken bewerten, die sich durch nicht regulierte Dienstleistungen ergeben.	Bei der Überprüfung der PSD2	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2023) 231 final	Ja	Nein, aufgrund der verzögerten Einleitung der PSD-Überprüfung
23) Die Kommission wird bewerten, inwieweit die in der PSD2 aufgeführten Ausnahmen angemessen sind und ob die Anforderungen in Bezug auf Aufsicht, Betrieb und Verbraucherschutz geändert werden müssen.	Bei der Überprüfung der PSD2	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2023) 231 final	Ja	Nein, aufgrund der verzögerten Einleitung der PSD-Überprüfung

Wichtigste Maßnahme	Bis wann?	Behandelt in	Umgesetzt?	Fristgerecht?
24) Die Kommission wird den Rahmen der PSD2 und der E-Geld-Richtlinie angleichen, indem die Ausgabe von E-Geld als Zahlungsdienst in die Legislativvorschläge zu Zahlungsdiensten aufgenommen wird.	Bei der Überprüfung der PSD2	Legislativvorschläge zu Zahlungsdiensten (PSD3/PSR)	Ja	Nein, aufgrund der verzögerten Einleitung der PSD-Überprüfung
25) Die Kommission wird für die Emittenten von E-Geld-Tokens zusätzliche Bestimmungen zur Ergänzung der E-Geld-Richtlinie einführen.	Kein konkretes Datum genannt	Verordnung über Märkte für Kryptowerte	Ja	n. z.
26) Die Kommission wird erforderlichenfalls für eine angemessene Verknüpfung der Überwachung von Zahlungsdiensten und der Beaufsichtigung von Zahlungssystemen, -regelungen und -instrumenten sorgen.	Kein konkretes Datum genannt	Bewertung der angemessenen Verknüpfung durch die Kommission steht noch aus	Nein	n. z.
27) Die Kommission wird erwägen, den Anwendungsbereich der Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen (<i>Settlement Finality Directive, SFD</i>) auf Zahlungsinstitute auszuweiten.	2020	Änderung der Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen	Ja	Nein
28) Die Kommission wird prüfen, ob Rechtsvorschriften vorgeschlagen werden sollten, um ein Recht auf Zugang zu technischen Infrastrukturen unter fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen sicherzustellen.	Kein konkretes Datum genannt	Verordnung über einen Binnenmarkt für digitale Dienste	Ja	n. z.

Wichtigste Maßnahme	Bis wann?	Behandelt in	Umgesetzt?	Fristgerecht?
29) Die Kommission erwartet von den einschlägigen Zahlungssystembetreibern, dass sie Verknüpfungen zwischen europäischen Systemen und Sofortzahlungssystemen von Drittländern erleichtern.	Kein konkretes Datum genannt	Erwartung der Kommission noch nicht erfüllt	Nein	n. z.
30) Die Kommission fordert, dass globale internationale Standards wie ISO 20022 umgesetzt werden.	2022	Forderung der Kommission noch nicht erfüllt Ziffern 70–71	Ja	Nein
31) Die Kommission fordert die Zahlungsdienstleister auf, die Initiative "Global Payments Innovation" der <i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i> (SWIFT) zu nutzen.	Kein konkretes Datum genannt	Forderung der Kommission noch nicht erfüllt	Nein	n. z.
32) Die Kommission wird prüfen, ob die Transparenz grenzüberschreitender internationaler Transaktionen verbessert werden muss.	Bei der Überprüfung der PSD2	Ziffer 65	Ja	Nein, aufgrund der verzögerten Einleitung der PSD-Überprüfung

Wichtigste Maßnahme	Bis wann?	Behandelt in	Umgesetzt?	Fristgerecht?
33) Da Sofortzahlungen auch auf internationaler Ebene zur Norm werden, wird die Kommission im Rahmen der Überprüfung der PSD2 beurteilen, ob vorgeschrieben werden sollte, dass die maximale Ausführungszeit bei Zahlungsvorgängen, bei denen sowohl der Zahler als auch der Zahlungsempfänger in der EU ansässig ist ("Two-Leg-Transaktionen"), auch für Zahlungen, bei denen lediglich einer der Beteiligten in der EU ansässig ist ("One-Leg-Transaktionen"), gelten sollte.	Bei der Überprüfung der PSD2	Beurteilung der Kommission steht noch aus	Nein	Nein
34) Die Kommission verfolgt mit Interesse die laufenden Arbeiten im Rahmen des Europäischen Zahlungsverkehrsausschusses zu einer möglichen weiteren Harmonisierung der Geschäftsregeln und Nachrichtenstandards für One-Leg-Transaktionen. Die Kommission wird prüfen, ob es erforderlich ist, diese verbindlich vorzuschreiben.	Kein konkretes Datum genannt	Beurteilung der Kommission steht noch aus	Nein	n. z.
35) Die Kommission unterstützt Initiativen der Mitgliedstaaten zur Förderung des Finanztransfersektors, vorausgesetzt, die Anbieter von Finanztransferdienstleistungen verpflichten sich, die Kosten für Finanztransferdienstleistungen im Laufe der Zeit schrittweise zu senken.	Kein konkretes Datum genannt	Forderung der Kommission noch nicht erfüllt	Nein	n. z.

Anhang IV – Empfehlungen der Interessenträger betreffend die Überwachung von Zahlungsdiensten

Interessenträger	Datum	Inhalt der Empfehlung
Zuständige nationale Behörden	1/2021 und 2/2024	Die zuständigen nationalen Behörden ermittelten das "White Labelling" von Big Techs als künftige Herausforderung. White-Label-Partner schließen mit Kredit- oder Zahlungsinstituten vertragliche Vereinbarungen über die Erbringung von Zahlungsdiensten unter ihrem eigenen Namen ab, für die sie nicht zugelassen sind. Die zuständigen nationalen Behörden sprechen sich dafür aus, in einem ersten Schritt für mehr Transparenz in Bezug auf die konzerninternen Verbindungen großer Technologieunternehmen mit ausgedehnten Kundennetzen (Big Techs) zu sorgen und in einem zweiten Schritt die unzureichenden Aufsichtsbefugnisse anzugehen. Insgesamt sind die zuständigen nationalen Behörden der Ansicht, dass die Kommunikation zwischen den Aufsichtsbehörden des Finanzsektors in Bezug auf Big-Tech-Tochterunternehmen, die Finanzdienstleistungen erbringen, verbessert werden sollte, indem ein gemeinsames Informationsaustauschsystem eingerichtet wird ⁷⁷ .
Gemeinsame aufsichtliche Reaktion (EBA, EIOPA, ESMA)	1/2022	Die europäischen Aufsichtsbehörden betonten, dass die Mitteilung der Kommission von 1997 zu Auslegungsfragen über die Dienstleistungsfreiheit von Banken aktualisiert werden muss. Die gemeinsamen Aufsichtsbehörden sind der Ansicht, dass die Kommission in ihrer Mitteilung die technologischen Entwicklungen berücksichtigen sollte, um zu bestimmen, wann eine digitale Tätigkeit eine grenzüberschreitende Dienstleistung darstellt (z. B. Internet, Mobile Banking) ⁷⁸ .

⁷⁷ FISMA 2021/OP/0002, ESA 2022 01 und JC 2024 02.

⁷⁸ ESA 2022 01 und EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services.

Interessenträger	Datum	Inhalt der Empfehlung
EBA	1/2023	Die EBA schlug vor, dass die Kommission klarere Festlegungen zu den Governance-Regelungen, den Kriterien bezüglich der Eignung des Leitungsorgans und den Anforderungen, die Antragsteller zum Nachweis einer ausreichenden lokalen Substanz der Zahlungsinstitute erfüllen müssen, treffen sollte ⁷⁹ .
Zuständige nationale Behörden	2/2024	Die zuständigen nationalen Behörden wiesen auf eine mangelhafte Qualität der Meldungen zu grenzüberschreitenden Dienstleistungen hin. Die zuständigen nationalen Behörden berichteten von Tochterunternehmen von Zahlungsdienstleistern, die der Behörde ihres Herkunftsmitgliedstaats mitteilten, dieselben Dienstleistungen in allen Mitgliedstaaten erbringen zu wollen, sie letztlich aber nur in wenigen Mitgliedstaaten erbrachten. In anderen Fällen wurden Dienstleistungen in mehr Mitgliedstaaten erbracht, als der Behörde des Herkunftsmitgliedstaats mitgeteilt worden waren ⁸⁰ .

⁷⁹ JC 2024 02, "lokale Substanz" bezieht sich auf die Anforderung, dass Zahlungsinstitute ihre Hauptverwaltung in dem Mitgliedstaat haben müssen, in dem sich ihr eingetragener Sitz befindet, und zumindest einen Teil ihres Zahlungsdienstgeschäfts dort erbringen müssen (PSD2, Artikel 11).

⁸⁰ FISMA 2021/OP/0002, S. 110 und 163; JC 2024 02.

Abkürzungen

EBA:	<i>European Banking Authority</i> (Europäische Bankenaufsichtsbehörde)
EZB:	Europäische Zentralbank
G20:	Gruppe der Zwanzig
IBAN:	<i>International Bank Account Number</i> (internationale Kontonummer)
ISO:	<i>International Organization for Standardization</i> (Internationale Organisation für Normung)
PSD2:	<i>Payment Service Directive 2</i> (zweite Zahlungsdiensterichtlinie von 2015)
PSD3:	<i>Payment Service Directive 3</i> (dritte Zahlungsdiensterichtlinie; Legislativvorschlag von 2023)
PSP:	<i>payment service provider</i> (Zahlungsdienstleister)
PSR:	Payment Service Regulation (Verordnung über Zahlungsdienste; Legislativvorschlag von 2023)
QR-Code:	<i>Quick Response Code</i>
SEPA:	<i>Single Euro Payments Area</i> (einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum)

Glossar

Betrug bei autorisierten Push-Zahlungen: Form des Betrugs, bei der eine Person dazu verleitet wird, eine Zahlung an einen Betrüger zu autorisieren.

Big Techs: große Technologieunternehmen mit umfangreichen Kundennetzen.

Digitale Geldbörse: sichere digitale Plattform, die es Nutzern ermöglicht, über das Internet Finanztransaktionen zu verwalten, einschließlich der Aufbewahrung, des Versendens oder Empfangens von Geld.

G20: internationales Forum, dem 19 Länder, die EU und die Afrikanische Union angehören und in dem wichtigsten Volkswirtschaften der Welt vertreten sind.

IBAN-Diskriminierung: Zahlungen im einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum, die nur von einem nationalen Euro-Zahlungskonto oder auf ein solches Konto ausgeführt werden können.

Identitätsbetrug: Unterkategorie des Betrugs bei Push-Zahlungen, bei der sich Betrüger als bekannte und vertrauenswürdige Partei ausgeben, um eine Person zur Autorisierung einer Zahlung zu veranlassen.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-01>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-01>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Ildikó Gáll-Pelcz, Mitglied des Hofes. Frau Gáll-Pelcz wurde unterstützt von ihrer Kabinettchefin Claudia Kinga Bara und dem Attaché Zsolt Varga, der Leitenden Managerin Kamila Lepkowska und dem Aufgabenleiter Helmut Kern. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi und Shane Enright. Alexandra Damir-Binzaru leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung, und Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Lepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2025

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs (Hof) wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern eine ordnungsgemäße Nennung der Quelle erfolgt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-3597-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/6468351	QJ-01-24-039-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3598-7	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/2961371	QJ-01-24-039-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 01/2025](#): "Digitaler Zahlungsverkehr in der EU: Zahlungen werden sicherer, schneller und günstiger, doch gibt es noch Lücken", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025.

Der digitale Zahlungsverkehr – also der elektronische Transfer von Geld, oft über mobile Geräte – leistet einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum. Allein im Jahr 2023 wurden im Einzelhandel der EU digitale Zahlungen in Höhe von mehr als 1 Billion Euro getätigt. Der Hof untersuchte den Ansatz der EU für den digitalen Zahlungsverkehr und prüfte insbesondere, ob der Rechtsrahmen die richtigen Voraussetzungen für sicherere, schnellere und kostengünstigere digitale Zahlungen schafft. Der Hof stellte fest, dass der Ansatz der EU zur Verbesserung der Bedingungen für den digitalen Zahlungsverkehr beigetragen hat, auch wenn der Rahmen in einigen Bereichen, insbesondere in Bezug auf Preisinterventionen und den Austausch von Kontodaten, weitere Aufmerksamkeit erfordert. Der Hof unterbreitet der Kommission mehrere Empfehlungen, darunter die Festlegung klarer Kriterien für Preisinterventionen im Bereich des digitalen Zahlungsverkehrs, die Durchführung regelmäßiger Überprüfungen sowie die Entwicklung und Umsetzung einer Strategie zur Datenüberwachung.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

Digitale Zahlungen in der EU

Die erzielten Fortschritte haben sie sicherer, schneller und kostengünstiger gemacht, aber es bestehen weiterhin Lücken

Inhalt

I.	DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	2
II.	ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH.....	3
1.	Methodik und Begründung von Preisinterventionen	3
2.	Standardisierung und Überwachungsmechanismen beim Open Banking	4
3.	Überwachung der Auswirkungen der politischen Maßnahmen für digitale Zahlungen.....	6
4.	Maßnahmen der Kommission zur Beseitigung von Diskriminierung aufgrund des Standorts des Zahlungskontos.....	8
5.	Maßnahmen der Kommission zur Schaffung gleicher Bedingungen für Unternehmen in der EU	9
III.	ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS	10
	Empfehlung 1: Festlegung von Kriterien für Preisinterventionen im Bereich der digitalen Zahlungen und Durchführung regelmäßiger Überprüfungen	10
	Empfehlung 2: Entwicklung und Umsetzung einer Strategie zur Datenüberwachung im Bereich der digitalen Zahlungen	11
	Empfehlung 3: Vorschlagen von Leistungsindikatoren und Festlegung von Zielvorgaben für den digitalen Zahlungsverkehr	12
	Empfehlung 4: Vorgehen gegen Diskriminierung aufgrund des Standorts des Zahlungskontos durch bessere Durchsetzungsvorschriften und die Analyse virtueller Zahlungskonten	13
	Empfehlung 5: Verstärkte Bemühungen um gleiche Bedingungen bei der Zulassung und Beaufsichtigung.....	14

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die Bemerkungen in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs gemäß Artikel 265 der [Haushaltsordnung](#), die zusammen mit dem Sonderbericht veröffentlicht werden.

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

Die Kommission begrüßt diesen Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs über digitale Zahlungen in der EU.

Mit der im Jahr 2020 angenommenen Strategie für den Massenzahlungsverkehr¹ wurde für den EU-Binnenmarkt eine ambitionierte Vision für Zahlungsdienste festgelegt, die einen stärker integrierten Markt, vielfältigere und innovativere Zahlungslösungen sowie ein größeres Vertrauen der Nutzer in diese Lösungen zum Ziel hat. In den vergangenen vier Jahren wurden erhebliche Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele erreicht. Die Annahme der Verordnung über Echtzeitüberweisungen² hat zur Stärkung des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (SEPA) beigetragen und einen Rahmen geschaffen, der die Entwicklung innovativer Zahlungslösungen begünstigt, die grenzüberschreitend funktionieren können. Die von der Kommission bei der Überprüfung der Vorschriften über Zahlungsdienste durchgeführte Bewertung³ hat gezeigt, dass die zweite Zahlungsdiensterichtlinie⁴ dazu beigetragen hat, innovative Zahlungsdienste wie etwa Lösungen auf der Grundlage von Open Banking zu fördern und gleichzeitig das Vertrauen der Nutzer in die Sicherheit von Zahlungen sicherzustellen, insbesondere durch die Einführung einer starken Kundenauthentifizierung.

In diesem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs werden die seit 2020 erzielten Fortschritte in vielerlei Hinsicht bestätigt, vor allem bezüglich der positiven Auswirkungen der starken Kundenauthentifizierung auf die Erhöhung des Schutzes von Zahlungen vor Betrug und der Intensivierung der Durchsetzungsmaßnahmen gemäß den SEPA-Vorschriften im Zusammenhang mit dem Verbot der Diskriminierung aufgrund des Standorts des Zahlungskontos („IBAN-Diskriminierung“).

Insgesamt erkennt die Kommission die Bedeutung der in diesem Sonderbericht aufgeworfenen Fragen an, insbesondere hinsichtlich des Grundsatzes der faktengestützten Entscheidungsfindung, der Notwendigkeit einer angemessenen Bewertung der Auswirkungen politischer Maßnahmen und der Bedeutung geeigneter aufsichtsrechtlicher Leitlinien zur Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen. Die Kommission weist darauf hin, dass an einer Vielzahl der in diesem Bericht genannten Probleme bereits gearbeitet wird, insbesondere im Rahmen der laufenden Überarbeitung des derzeitigen Rechtsrahmens für Zahlungsdienste.

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr (COM(2020) 592 final), abrufbar [hier](#).

² Verordnung (EU) 2024/886 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 260/2012 und (EU) 2021/1230 und der Richtlinien 98/26/EG und (EU) 2015/2366 im Hinblick auf Echtzeitüberweisungen in Euro.

³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Impact Assessment Report Accompanying The Documents Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council on payment services in the internal market and amending Regulation (EU) No 1093/2010 and Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council on payment services and electronic money services in the Internal Market amending Directive 98/26/EC and repealing Directives 2015/2366/EU and 2009/110/EC“ (SWD(2023) 231 final), abrufbar [hier](#).

⁴ Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG.

Die von der Kommission im Juni 2023 angenommenen Vorschläge für eine Verordnung über Zahlungsdienste⁵ und eine dritte Zahlungsdiensterichtlinie⁶ enthalten mehrere Maßnahmen, die wichtigen Empfehlungen dieses Sonderberichts Rechnung tragen, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Rechtsrahmens für Open Banking und die Bereitstellung klarerer und detaillierterer Leitlinien für die Zulassung und Beaufsichtigung.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass ihr Legislativvorschlag für einen digitalen Euro vom Juni 2023 nicht in diese Prüfung einbezogen wurde. Nach Auffassung der Kommission handelt es sich hierbei um eine Initiative, die nach ihrer Umsetzung von großer Bedeutung für den Massenzahlungsverkehr sein wird. Diese Initiative zum digitalen Euro ist eine im Rahmen der Strategie der Kommission für den Massenzahlungsverkehr von 2020 eingegangene Verpflichtung.

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH

1. Methodik und Begründung von Preisinterventionen⁷

In seiner Bewertung der „Preisinterventionen“ kam der EuRH zu dem Schluss, dass die Gründe für die Einführung eines Verbots von Aufschlägen⁸ und von Preisobergrenzen für Interbankenentgelte⁹ nicht ausreichend durch Nachweise gestützt werden. Hinsichtlich der Bewertung der Auswirkungen des mit der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie eingeführten Verbots von Aufschlägen räumt die Kommission ein, dass die im Rahmen der Vorbereitung der Vorschläge für die dritte Zahlungsdiensterichtlinie und die Verordnung über Zahlungsdienste durchgeführten Konsultationen nur wenige Nachweise dafür erbracht hatten. Die meisten Befragten der gezielten Konsultation der Kommission beantworteten die Fragen zu Aufschlägen nicht. Im Hinblick auf die Wirksamkeit der in der Verordnung über Interbankenentgelte¹⁰ festgelegten Preisobergrenzen für Interbankenentgelte wertete die Kommission die ihr im Rahmen ihrer Praxis zur Durchsetzung der EU-Wettbewerbsregeln vorliegenden Informationen sowie die Informationen der nationalen Wettbewerbsbehörden aus.

Aufschläge werden von Händlern angewandt, um die zusätzlichen Kosten kartengebundener Zahlungen auszugleichen. Die logische Verbindung zwischen den von den Händlern für die Akzeptanz von Kartenzahlungen von Verbrauchern gezahlten Gebühren und den entsprechenden von den Verbrauchern gezahlten Gebühren besteht im Wesentlichen darin, dass Zahlungsinstrumente, für die Interbankenentgelte reguliert wurden (d. h. Verbraucher-Debit- und -Kreditkarten von Vier-Parteien-Verfahren), nicht mit einem Aufschlag belegt werden, da sie von Händlern akzeptiert werden können, ohne dass hohe Gebühren anfallen.

⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Zahlungsdienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (COM(2023) 367 final), abrufbar [hier](#).

⁶ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Zahlungsdienste und E-Geld-Dienste im Binnenmarkt zur Änderung der Richtlinie 98/26/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2015/2366/EU und 2009/110/EG (COM(2023) 366 final), abrufbar [hier](#).

⁷ Bemerkungen 26-42, 102 und 104 des EuRH.

⁸ Richtlinie (EU) 2015/2366, Artikel 62.

⁹ Verordnung (EU) 2015/751, Artikel 3 und 4.

¹⁰ Verordnung (EU) 2015/751 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 über Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge.

Nach Auffassung der Kommission liegen keine ausreichenden Nachweise dafür vor, dass Interbankenentgelte nicht mehr der Hauptbestandteil der Händlerentgelte sind. Daher ist die Kommission der Ansicht, dass die Vorschriften über Aufschläge weiterhin angemessen sind und den wettbewerbsrechtlichen Erwägungen entsprechen, die zu den regulatorischen Obergrenzen für die Höhe der Interbankenentgelte geführt haben. Was die Obergrenzen für Interbankenentgelte, die im Rahmen der Verordnung über Interbankenentgelte festgelegt wurden, betrifft, so ist die Begründung dafür in der Verordnung selbst zu finden. Es handelt sich um das für den Zahlungsmarkt spezifische und diesem zugrunde liegende Phänomen des „umgekehrten Wettbewerbs“. Der Wettbewerb zwischen Kartenzahlverfahren, der darauf abzielt, Zahlungsdienstleister zur Ausgabe ihrer eigenen Karten zu bewegen, zieht – im Gegensatz zur normalen preissenkenden Wirkung des Wettbewerbs in einer Marktwirtschaft – in der Regel nicht niedrigere, sondern höhere Interbankenentgelte am Markt nach sich. Die Regulierung solcher Gebühren verbessert daher das Funktionieren des Binnenmarktes und trägt zur Senkung der Transaktionskosten für Verbraucher bei.

Da Fälle von Preisregulierung als außergewöhnlich und in hohem Maße fallspezifisch gelten, gibt es derzeit keine gemeinsame Methodik, die alle Fälle von Preisinterventionen abdeckt. In Einzelfällen ist die Kommission jedoch bestrebt, angemessen zu erläutern, warum Preisinterventionen gerechtfertigt sind, unter anderem anhand spezifischer Kriterien.

2. Standardisierung und Überwachungsmechanismen beim Open Banking¹¹

Die Kommission räumt ein, dass in Bezug auf die Entwicklung und den Erfolg des Open Banking in der EU unabhängige, umfassende und vertrauenswürdige Daten und eine entsprechende Marktüberwachung fehlen. Mit Artikel 48 des Vorschlags für eine Verordnung über Zahlungsdienste soll genau dies behoben werden, indem eine Rechtsgrundlage für die zuständigen Behörden und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) geschaffen wird, um bei Dateninhabern und Datennutzern Daten über Open Banking zu erheben, und eine Überwachungspflicht eingeführt wird.

Die Analyse der Kommission zum Thema Open Banking in der Folgenabschätzung zu den Vorschlägen für eine Verordnung über Zahlungsdienste und eine dritte Zahlungsdiensterichtlinie stützte sich nicht auf eine sehr umfassende quantitative Analyse, da die verfügbaren Daten eine solche Analyse nicht ermöglichten (wenn auch einige quantitative Analysen durchgeführt wurden, siehe z. B. Anhang III der Folgenabschätzung).

Hinsichtlich der Möglichkeit, Entgelte für den Zugang zu Zahlungskontodaten zu erheben, ist die Kommission der Auffassung, dass sie die Ansichten und Argumente der Inhaber von Open-Banking-Daten und der Datennutzer gleichermaßen und gerecht berücksichtigt hat. Die Möglichkeit, Entgelte für den Zugang zu Zahlungskontodaten zu erheben, hätte eine detailliertere Preisintervention erforderlich gemacht.¹² Jeder Dateninhaber (Bank) hat ein Monopol auf den Zugang zu den Daten, die in den Zahlungskonten der eigenen Kunden enthalten sind, und könnte ohne Preisbeschränkungen oder Beteiligung der Datennutzer bei der Preisfestsetzung abschreckend hohe Zugangsentgelte festlegen oder eine monopolistisch große Gewinnspanne in die Preisgestaltung für den Zugang einbeziehen.

¹¹ Bemerkungen 43-57 und 106 des EuRH.

¹² Vgl. die wichtigsten Bemerkungen, auf die unter Nummer 1 Bezug genommen wird.

Im Vorschlag der Kommission für die Verordnung über den Zugang zu Finanzdaten (FIDA)¹³ ist die Erhebung von Entgelten für den Zugang vorgesehen. Eine solche Preisgestaltung muss jedoch zwischen beiden Seiten des Marktes in den „Systemen“ (Titel IV der FIDA) vereinbart werden, und die Vergütung muss sowohl „angemessen“ als auch „mit der Bereitstellung der Daten für den Datennutzer unmittelbar“ zusammenhängen „und dem Auftrag zuzuordnen“ sein (Artikel 10 Buchstabe h der FIDA). Diese Vorschriften stellen Beschränkungen der freien Preisgestaltung dar. In der Verordnung über den Zugang zu Finanzdaten wird die Verantwortung für die Einhaltung dieser Preisvorschriften den Dateninhabern und Datennutzern in sektoralen Systemen gemeinsam übertragen. Die Kommission ist offen für die Möglichkeit, in Zukunft Kontoinformationsdienste (die derzeit durch die zweite Zahlungsdiensterichtlinie geregelt werden) in den Rahmen für den Zugang zu Finanzdaten zu integrieren, sofern die Umstände dies rechtfertigen (vgl. Abschnitt 3.1. des den Vorschlägen für eine Verordnung über Zahlungsdienste und eine dritte Zahlungsdiensterichtlinie¹⁴ beigefügten Überprüfungsberichts). Dies würde zunächst die Einführung eines auf der Verordnung über den Zugang zu Finanzdaten basierenden Open-Banking-Systems erfordern, bei dem die Zugangsentgelte zwischen Dateninhabern und Datennutzern vereinbart werden. Eine Vergütung für Mehrwertdienste, die über die Regelung der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie hinausgehen, ist auch im Rahmen des SEPA-Zahlungskontozugangsverfahrens¹⁵ möglich.

Die Kommission räumt ein, dass das Fehlen einer API-Standardisierung in der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie zu nebeneinander bestehenden unterschiedlichen API-Standards für Open Banking und damit zu einer potenziellen Komplexität für Open-Banking-Anbieter geführt hat. Die Entscheidung, nicht von der Regelung in der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie ohne API-Standardisierung abzuweichen, wird in der Folgenabschätzung zur Verordnung über Zahlungsdienste und zur dritten Zahlungsdiensterichtlinie (Abschnitt 6.2) ausführlich erläutert. Die Einführung einer Standardisierung zum jetzigen Zeitpunkt, zu dem tatsächlich bereits verschiedene Schnittstellenstandards bestehen (und de facto weitgehend konvergieren, mit einem API-Normungsgremium, das nach eigenen Angaben 80 % der API für Open Banking abdeckt¹⁶), hätte den Banken, die seit der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie eine API implementiert haben, die nicht unbedingt diesem neuen API-Standard entspricht und möglicherweise mit hohen Kosten geändert werden müsste, übermäßige Kosten verursacht.

Die Kommission erachtet die Festlegung detaillierter Anforderungen an die Leistung und Funktionalität solcher Schnittstellen in der Verordnung über Zahlungsdienste im Einklang mit der Agenda für bessere Rechtsetzung für ein weniger aufwendiges Mittel, um dasselbe Ergebnis zu erzielen. Zudem ist der tatsächliche Grad der Konvergenz zwischen den bestehenden API-Standards bereits recht hoch. Darüber hinaus passte sich der Markt rasch an das Bestehen unterschiedlicher Standards an, indem er Dienste (wie API-Hubs oder API-Aggregatoren) entwickelte, die es

¹³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für den Zugang zu Finanzdaten und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010, (EU) Nr. 1095/2010 und (EU) 2022/2554 (COM(2023) 360 final).

¹⁴ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Überprüfung der Richtlinie 2015/2366/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Zahlungsdienste im Binnenmarkt (COM(2023) 365 final).

¹⁵ Das im Jahr 2023 angenommene SEPA-Zahlungskontozugangsverfahren ist ein von der Marktnachfrage gesteuertes Projekt für Mehrwertdienste beim Zugang zu Zahlungskonten, die nicht in den Anwendungsbereich der Open-Banking-Vorschriften der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie fallen, und sieht eine Preisgestaltung für den Datenzugang vor.

Siehe <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-schemes/sepa-payment-account-access> (in englischer Sprache).

¹⁶ „Der API-Rahmen der Berlin-Gruppe bietet Unterstützung für alle gängigen API-basierten Zahlungssysteme sowie Anwendungsfälle und Dienstleistungen für Geschäftskunden von Banken“, Pressemitteilung vom 25. Mai 2023, abrufbar [hier](#).

Drittanbietern ermöglichen, sich mit der API von Banken zu verbinden, die auf der Grundlage potenziell unterschiedlicher Standards entwickelt wurde.

3. Überwachung der Auswirkungen der politischen Maßnahmen für digitale Zahlungen

Die Kommission nimmt die Bedenken des Rechnungshofs hinsichtlich des Fehlens statistischer Daten oder Indikatoren, die es der Kommission ermöglichen würden, die Auswirkungen ihrer politischen Maßnahmen im Bereich der digitalen Zahlungen selbst zu analysieren, zur Kenntnis.

Insgesamt enthalten alle Legislativvorschläge der Kommission und andere Rechtsakte, für die eine Folgenabschätzung durchgeführt wurde, Leistungsindikatoren, die in der Folgenabschätzung im Einklang mit dem Rahmen für bessere Rechtsetzung festgelegt sind. Beispiele für solche Leistungsindikatoren sind „Prozentsatz der Echtzeitüberweisungen an allen EU-Überweisungen (nach Volumen)“ gemäß der Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung über Sofortüberweisungen¹⁷ sowie „Verringerung des Prozentsatzes betrügerischer digitaler Zahlungen“ oder „Anzahl der API-Aufrufe im Bereich Open Banking“ gemäß der Folgenabschätzung zu den Vorschlägen für eine Verordnung über Zahlungsdienste und eine dritte Zahlungsdiensterichtlinie¹⁸. Die Kommission wird diese Praxis der Festlegung von Leistungsindikatoren bei allen künftigen legislativen und wichtigen politischen Initiativen fortsetzen. Die Vorschläge für eine Verordnung über Zahlungsdienste und eine dritte Zahlungsdiensterichtlinie enthalten jeweils eine Überprüfungsklausel. Die Leistungsindikatoren in der Folgenabschätzung werden im Rahmen der Überprüfung zur Bewertung ihrer Auswirkungen und ihrer Wirksamkeit verwendet.

Insbesondere äußert der EuRH Bedenken hinsichtlich der Fähigkeit der Kommission, die Fortschritte nachzuverfolgen, die ihre politischen Maßnahmen im Bereich der digitalen Zahlungen im Hinblick auf die Ziele der G20 in Bezug auf Geschwindigkeit, Kosten, Transparenz und Zugänglichkeit von Zahlungen¹⁹ ermöglichen. Die Annahme spezifischer Indikatoren und Ziele für grenzüberschreitende Zahlungen durch die G20 im Jahr 2021 spiegelt die gemeinsame Verpflichtung – einschließlich der der EU – wider, die Zahlungssysteme weltweit zu verbessern. Die Kommissionsdienststellen tragen zur Entwicklung der Agenda für die Regulierung der Wirtschaft und des Finanzsektors der G20 und des Rats für Finanzstabilität bei und überwachen diese aufmerksam.

Die Europäische Kommission hat zwar im Gegensatz zur G20 keine spezifischen Indikatoren oder Ziele auf EU-Ebene festgelegt, doch ihre Verordnungen und laufenden Initiativen verdeutlichen ihre Absicht, die Erwartungen der G20 nicht nur zu erfüllen, sondern diese sogar deutlich zu übertreffen.²⁰

Hinsichtlich der Ziele der G20 in Bezug auf Geschwindigkeit und Kosten wird die Verordnung über Echtzeitüberweisungen Transaktionen beschleunigen und gleichzeitig sicherstellen, dass die Gebühren für Echtzeitüberweisungen nicht höher sind als für Standardüberweisungen, womit die Ziele der G20 erreicht werden.

¹⁷ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council amending Regulations (EU) No 260/2012 and (EU) No 2021/1230 as regards instant credit transfers in euro“ (SWD(2022) 546 final).

¹⁸ SWD(2023) 231 final.

¹⁹ G20 Roadmap for Enhancing Cross-border Payments: Consolidated progress report for 2024, <https://www.fsb.org/2024/10/g20-roadmap-for-enhancing-cross-border-payments-consolidated-progress-report-for-2024/>.

²⁰ Dies geht aus der von WISE im November 2024 veröffentlichten Bewertungsmatrix hervor. [5bb623298baac995ceff98b605fd8dea-G20 Report - FINAL UPDATE.pdf](https://www.wise.com/press/5bb623298baac995ceff98b605fd8dea-G20-Report-FINAL-UPDATE.pdf).

Im Hinblick auf die Festlegung zusätzlicher Ziele in Bezug auf die Geschwindigkeit auf der Grundlage der G20-Ziele weist die Kommission darauf hin, dass die Branche bereits durch die Verordnung über Echtzeitüberweisungen verpflichtet ist, Zahlungsdienstnutzern die Versendung und Entgegennahme von Echtzeitüberweisungen in Euro innerhalb der EU anzubieten, die in weniger als zehn Sekunden ausgeführt werden. Zahlungsdienstnutzer haben daher die Möglichkeit, Zahlungen zu tätigen, die sofort ausgeführt werden. Das wichtigste politische Ziel der Verordnung über Echtzeitüberweisungen besteht darin, die Nutzung von Echtzeitüberweisungen in Euro zu erhöhen, indem Hindernisse für ihr weitverbreitetes Angebot und ihre große Nachfrage beseitigt werden. Die Verordnung verbietet nicht die Nutzung regulärer, herkömmlicher Überweisungen und zielt darauf ab, die Auswahl an verfügbaren Zahlungsmethoden für Verbraucher und Unternehmen zu erweitern. Die Kommission räumt ein, dass Echtzeitzahlungen derzeit einen relativ geringen Anteil der Euro-Überweisungen ausmachen (durchschnittlich rund 20 %). Die Kommission erachtet es für unangemessen, für die Gesamtausführungsgeschwindigkeit von Überweisungen oder digitalen Zahlungen in der EU spezifische quantitative Ziele festzulegen, da die Entwicklung solcher Parameter von den Präferenzen der Zahlungsdienstnutzer abhängt.

Hinsichtlich der Kosten war die zweite Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen²¹ ein bedeutender Fortschritt, denn dadurch wurde sichergestellt, dass die Kosten für grenzüberschreitende Zahlungen in der EU den Kosten für entsprechende inländische Zahlungsvorgänge angeglichen wurden. Was die Transparenz betrifft, hat die zweite Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen die Währungsumrechnung für Zahlungsvorgänge in Euro weitaus klarer gestaltet. Dienstleister müssen alle Kosten vor und nach einem Zahlungsvorgang offenlegen, um den Verbrauchern eine fundierte Entscheidung zu ermöglichen. Dies steht im Einklang mit den Transparenzziele der G20. Darüber hinaus erhalten Verbraucher durch elektronische Nachrichten, in denen die Währungsumrechnungsentgelte nach Zahlungsvorgängen aufgeführt sind, Echtzeitinformationen, die den Vergleich der Dienstleistungen erleichtern. Die Verordnung stellt außerdem sicher, dass die Entgelte für grenzüberschreitende Zahlungen in Euro angemessen sind, und schützt Verbraucher vor hohen Währungsumrechnungsentgelten. Indem die EU diese Entgelte als Prozentsatz des Referenzkurses der EZB ausdrückt, hat sie einen klaren Vergleichsstandard festgelegt. Leistungsindikatoren, die sich aus den G20-Verpflichtungen ergeben, werden bei der Überprüfung und Bewertung der zweiten Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen berücksichtigt.

Die Legislativvorschläge für eine dritte Zahlungsdiensterichtlinie und eine Verordnung über Zahlungsdienste verdeutlichen ferner die Bemühungen der Kommission zur Verwirklichung der Ziele der G20, insbesondere in Bezug auf Transparenz und Zugänglichkeit von Zahlungen. Bei ihrer Bewertung der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie stellte die Kommission Bereiche fest, in denen Verbesserungen für die Rechte oder den Schutz der Verbraucher bei Zahlungen erforderlich waren, um zur Erreichung der Ziele der G20 beizutragen. Diese Bereiche betrafen insbesondere unklare Informationen über den Namen des Zahlungsempfängers, die den Nutzern auf den Kontoauszügen angegeben wurden, unzureichende Transparenz der Gebühren für die Nutzung von Geldautomaten, Währungsentgelte und Ausführungszeiten für internationale Zahlungsvorgänge außerhalb des EWR usw. Die Vorschläge für eine dritte Zahlungsdiensterichtlinie und eine Verordnung über Zahlungsdienste werden nach ihrer Annahme zu erheblichen Verbesserungen in allen diesen Bereichen führen.

²¹ Verordnung (EU) 2021/1230 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juli 2021 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Union.

4. Maßnahmen der Kommission zur Beseitigung von Diskriminierung aufgrund des Standorts des Zahlungskontos

Die Kommission räumt ein, dass die Diskriminierung aufgrund des Standorts des Zahlungskontos (sogenannte „IBAN-Diskriminierung“) mehr als zehn Jahre nach Inkrafttreten der SEPA-Verordnung fortbesteht. In dieser Verordnung ist geregelt, dass ein Zahler, der eine Überweisung an einen Zahlungsempfänger vornimmt, der Inhaber eines Zahlungskontos innerhalb der Union ist, oder ein Zahlungsempfänger, der eine Überweisung annimmt oder eine Lastschrift verwendet, um Geldbeträge von einem Zahler einzuziehen, der Inhaber eines Zahlungskontos innerhalb der Union ist, nicht vorgibt, in welchem Mitgliedstaat dieses Zahlungskonto zu führen ist.²² Ohne die Bedeutung und die negativen Auswirkungen einer oft als „IBAN-Diskriminierung“ bezeichneten Diskriminierung zu bagatellisieren, stellt die Kommission jedoch fest, dass es sich dabei nicht um ein EU-weites Phänomen zu handeln scheint, da es sich auf Zahlungen in Euro beschränkt und hauptsächlich aus einigen wenigen Mitgliedstaaten²³ gemeldet wird.

Wie der EuRH hervorgehoben hat,²⁴ hat die Kommission in den vergangenen Jahren ihre Bemühungen intensiviert und ist fest entschlossen, die IBAN-Diskriminierung vollständig zu beseitigen. Die Kommission möchte jedoch betonen, dass die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen weitgehend von der Entschlossenheit der zuständigen nationalen Behörden, Abschreckungs- und Sanktionsmaßnahmen auf nationaler Ebene um- und durchzusetzen, abhängt.

Die zunehmende Häufigkeit „virtueller IBANs“, wie im Bericht des Rechnungshofs²⁵ dargelegt, wurde sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene bewertet und beobachtet. Im Mai 2024 veröffentlichte die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) einen umfassenden Bericht über virtuelle IBANs²⁶, in dem die potenziellen Risiken und Herausforderungen beschrieben werden, die virtuelle IBANs mit sich bringen können. Mit der kürzlich angenommenen Verordnung und der Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche²⁷ wurden Bestimmungen über virtuelle IBANs eingeführt, insbesondere eine Definition und eine Transparenzanforderung, mit denen die Bedenken der für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständigen Aufsichtsbehörden in Bezug auf virtuelle IBANs ausgeräumt werden sollen.

²² Verordnung (EU) Nr. 260/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009.

²³ Der Initiative „Accept my IBAN“ zufolge betrafen die meisten mutmaßlichen Fälle von IBAN-Diskriminierung im Jahr 2023 Deutschland (142), Spanien (140), Frankreich (92) und Italien (67): IBAN-Diskriminierung – EFIP-Sekretariat.

²⁴ Bemerkung 93.

²⁵ Bemerkung 95.

²⁶ EBA/Rep/2024/08, „REPORT ON VIRTUAL IBANs“, Mai 2024; abrufbar [hier](#).

²⁷ Verordnung (EU) 2024/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung; Richtlinie (EU) 2024/1640 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und zur Änderung und Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849.

5. Maßnahmen der Kommission zur Schaffung gleicher Bedingungen für Unternehmen in der EU

Hinsichtlich der Maßnahmen, die die Kommission im Hinblick auf das Ziel der EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr, eine „zukunftsichere Beaufsichtigung und Überwachung des Zahlungssystems“ zu schaffen, ergriffen hat, wird in dem Bericht anerkannt, dass die Optimierung und Angleichung der Zulassungs- und Aufsichtsregelungen für verschiedene Kategorien von Dienstleistern (d. h. E-Geld-Institute und Zahlungsinstitute) durch die Zusammenführung der zweiten E-Geld-Richtlinie²⁸ und der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie, wie in den Vorschlägen für eine Verordnung über Zahlungsdienste und eine dritte Zahlungsdiensterichtlinie dargelegt, wahrscheinlich einen bedeutenden Schritt in Richtung eines klareren und stärker harmonisierten Rahmens darstellen wird. Eine weitere Spezifizierung der Anforderungen für Antragsteller, die eine Zulassung zur Erbringung von Zahlungsdiensten beantragen, wird voraussichtlich durch eine Reihe technischer Standards erreicht, die im Rahmen der dritten Zahlungsdiensterichtlinie vorgeschlagen werden.

Angesichts der raschen technologischen Entwicklungen befindet sich die Kommission auch weiterhin in der Phase der Bewertung technischer Dienste wie Prozessoren oder digitaler Brieftaschen, für die derzeit keine Lizenzanforderungen gelten. Die Kommission hat den gesetzgebenden Organen (in den Vorschlägen für eine Verordnung über Zahlungsdienste und eine dritte Zahlungsdiensterichtlinie) vorgeschlagen, den Anwendungsbereich drei Jahre nach Inkrafttreten der Zahlungsdiensteverordnung zu überprüfen. Die Kommission erachtete es nicht für angemessen, eine solche Änderung des Anwendungsbereichs der Rechtsvorschriften über Zahlungen vorzuschlagen, insbesondere angesichts der Ausweitung des eigenen Überwachungsrahmens des Eurosystems, des PISA-Rahmens²⁹, auf einige dieser technischen Dienstleister. Die Effizienz dieser Überwachung müsste zunächst bewertet werden.

Die Kommission nimmt die Bedeutung einer angemessenen Sichtbarkeit und Überwachung der verschiedenen Rollen zur Kenntnis, die große Technologieunternehmen im Zahlungssystem einnehmen können, z. B. als Anbieter von Zahlungslösungen, als Anbieter entscheidender Technologiedienstleistungen oder als Anbieter von Torwächter-Plattformdiensten. Wengleich die Bedeutung dieses Themas anerkannt wird, erinnert die Kommission daran, dass kürzlich andere Rechtsrahmen, wie die Verordnung über die digitale operationale Resilienz im Finanzsektor³⁰ und das Gesetz über digitale Märkte³¹, in Kraft getreten sind, in denen Vorschriften und Verpflichtungen für solche Unternehmen festgelegt sind, mit denen die Sichtbarkeit sektorübergreifender Abhängigkeiten verbessert, Maßnahmen zur Risikominderung eingeführt und wettbewerbsrechtliche Bedenken ausgeräumt werden sollen. Die Kommission weist darauf hin, dass es auf EU-Ebene bereits Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den zuständigen nationalen Behörden und anderen beteiligten Behörden (z. B. Datenschutz-, Wettbewerbs- und Verbraucherschutzbehörden) gibt, die an der Überwachung der Tätigkeiten von großen Technologieunternehmen beteiligt sind, wie im Bericht des EuRH gefordert, beispielsweise durch die

²⁸ Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten, zur Änderung der Richtlinien 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2000/46/EG.

²⁹ Eurosystem oversight framework for electronic payment instruments, schemes and arrangements, abrufbar [hier](#).

³⁰ Verordnung (EU) 2022/2554 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über die digitale operationale Resilienz im Finanzsektor und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009, (EU) Nr. 648/2012, (EU) Nr. 600/2014, (EU) Nr. 909/2014 und (EU) 2016/101.

³¹ Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreithbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte).

III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

Empfehlung 1: Festlegung von Kriterien für Preisinterventionen im Bereich der digitalen Zahlungen und Durchführung regelmäßiger Überprüfungen

Die Kommission sollte

1 a): Kriterien festlegen, mit denen bestimmt werden kann, unter welchen Umständen welche Arten von Preisinterventionen gerechtfertigt sind, gegebenenfalls durch Einbringen eines Legislativvorschlags;

1 b): regelmäßige Überprüfungen zu den Preisinterventionen auf dem Zahlungsverkehrsmarkt (wie der Obergrenze für Interbankenentgelte und dem Aufschlagsverbot) vornehmen;

1 c): die durch Geheimhaltungsvereinbarungen verursachten Beschränkungen bei der Erhebung von Daten über die Kosten von Preisinterventionen wie der Obergrenze für Interbankenentgelte und dem Aufschlagsverbot beseitigen, gegebenenfalls durch Einbringen eines Legislativvorschlags.

Zieldaten für die Umsetzung: b) die erste Überprüfung sollte für jeden Einzelfall festgelegt werden, spätestens jedoch bis 2028 erfolgen, a) und c) Ende 2027.

Die Kommission **nimmt die Teilempfehlung 1 a) an**. Die Kommission räumt ein, dass es derzeit keine allgemeinverbindlichen Kriterien für Preisinterventionen gibt. Dies liegt daran, dass Preisinterventionen (insbesondere im Bereich der Wettbewerbspolitik) fallspezifisch sind und nur in Ausnahmefällen erfolgen sollten. Diese Umstände sprechen gegen die Festlegung allgemeinverbindlicher Kriterien der Kommission für alle etwaigen Fälle von Preisinterventionen. In Einzelfällen ist die Kommission bereits bestrebt, ihre Entscheidung für Preisinterventionen im Einklang mit den Verpflichtungen des Rahmens der Kommission für eine bessere Rechtsetzung angemessen zu erläutern. Daher ist die Kommission nicht der Auffassung, dass ein detailliertes Dokument oder ein Legislativvorschlag gerechtfertigt wäre. Stattdessen könnte die Kommission darüber nachdenken, ob eine allgemeine und übergeordnete Festlegung der Umstände, unter denen verschiedene Arten von Preisinterventionen bei digitalen Zahlungen gerechtfertigt wären, sinnvoll wäre, unter Hervorhebung des fallspezifischen Charakters und der seltenen Anwendung solcher Interventionen.

Die Kommission **nimmt die Teilempfehlung 1 b) teilweise an**. Gemäß der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie war die Kommission verpflichtet, innerhalb von drei Jahren nach dem Geltungsbeginn der Richtlinie über die Umsetzung der Vorschriften über die Erhebung von

Aufschlägen Bericht zu erstatten.³² Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über Zahlungsdienste sieht dieselbe Berichtspflicht innerhalb von fünf Jahren ab dem Geltungsbeginn der genannten Verordnung vor. Die künftigen Vorschriften über die Erhebung von Aufschlägen wären in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar, wodurch Verzögerungen bei der Umsetzung und beim Überprüfungsverfahren vermieden würden. Hinsichtlich der Obergrenze für Interbankenentgelte verpflichtet die Verordnung über Interbankenentgelte die Kommission einmalig, deren Anwendung zu überprüfen. In ihrem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat aus dem Jahr 2020³³ wurde auf positive Rückmeldungen seitens des Marktes in Bezug auf die Auswirkungen der Obergrenzen und deren Einhaltung durch die Marktteilnehmer hingewiesen. In einer im Februar 2024 veröffentlichten anschließenden Studie³⁴ wurde zwar angenommen, dass die Händlerentgelte steigen könnten, doch stützte sich diese Annahme, wie in der Studie selbst eingeräumt wird, auf unvollständige Daten.

Die Kommission räumt ein, dass eine regelmäßige Überprüfung der Fälle von Preisinterventionen im Einklang mit den Grundsätzen einer guten öffentlichen Verwaltung gerechtfertigt ist. Die Kommission ist der Auffassung, dass in einem realistischen zeitlichen Abstand, der für jeden Einzelfall festgelegt wird, fundierte Überprüfungen der Preisvorschriften erfolgen sollten, um die Erhebung umfassender qualitativer und quantitativer Marktinformationen zu ermöglichen. Aus diesem Grund stimmt die Kommission einer vorgeschriebenen Frist für die Durchführung der ersten entsprechenden Überprüfung nicht zu.

Die Kommission **nimmt die Teilempfehlung 1 c) nicht an**. Die Kommission erkennt die Bedeutung einer zuverlässigen Datenerhebung an, wie sie der EuRH in seiner Empfehlung 1 c) hervorgehoben hat. Die Kommission kann jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine konkreten Zusagen zum Inhalt künftiger Rechtsvorschriften machen. Ferner stellt die Kommission fest, dass die Erhebung von Informationen für die Vorbereitung ihrer Regulierungspolitik gegen das berechnigte Interesse der Interessenträger am Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse und die sich aus anderen Beschränkungen wie dem Datenschutz, dem Recht des geistigen Eigentums oder anderen Rechtsvorschriften ergebenden Einschränkungen abgewogen werden müssen. Hinsichtlich der Fähigkeit der Kommission, die vom EuRH festgestellten Einschränkungen zu beheben, ist anzumerken, dass die Kommission im Bereich der Wettbewerbspolitik bereits über leistungsfähige Ermittlungsinstrumente verfügt, die es ihr ermöglichen, für die Zwecke ihrer kartellrechtlichen Untersuchungen Informationen bei Interessenträgern zu erheben, auch wenn diese Informationen vertraulich sind oder einer Geheimhaltungsvereinbarung unterliegen.

Empfehlung 2: Entwicklung und Umsetzung einer Strategie zur Datenüberwachung im Bereich der digitalen Zahlungen

Die Kommission sollte eine Strategie zur Datenüberwachung im Bereich des digitalen Zahlungsverkehrs (vor allem hinsichtlich Preisinterventionen und Open Banking) entwickeln und umsetzen, um zu bestimmen, welche Arten von Daten für fundierte politische Entscheidungen

³² Die Schlussfolgerungen dieser Analyse können in Anhang 5 der Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission für eine dritte Zahlungsdiensterichtlinie und eine Verordnung über Zahlungsdienste eingesehen werden, SWD(2023) 231 final.

³³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Commission Staff Working Document Report on the application of Regulation (EU) 2015/751 on interchange fees for card-based payment transactions“ (SWD(2020) 118 final), abrufbar [hier](#).

³⁴ Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N., et al., *Study on new developments in card-based payment markets, including as regards relevant aspects of the application of the Interchange Fee Regulation – Final report*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2763/03803>.

benötigt werden, welche Quellen für solche Daten infrage kommen, wie häufig Daten erhoben werden sollten und welche Anforderungen für eine effektive und effiziente Datenerhebung gelten sollten.

(Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2027)

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**. In Bezug auf Preisinterventionen weist die Kommission im Einklang mit ihren Antworten auf die oben genannten Empfehlungen 1 a) und b) darauf hin, dass die Art und die Quellen der Daten sowie die Methode und die Häufigkeit der Datenerhebung für jede spezifische Preisintervention für den jeweiligen Einzelfall festgelegt werden sollten. Dabei ist der Grundsatz zu berücksichtigen, wonach Preisinterventionen fallspezifisch sind und nur in Ausnahmefällen erfolgen sollten.³⁵ Im Hinblick auf die Verordnung über Interbankenentgelte ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die zuständigen nationalen Behörden gemäß Artikel 13 Absatz 6 der Verordnung über Interbankenentgelte in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 5 dieser Verordnung berechtigt sind, von Kartensystem- und Zahlungsdienstleistern alle von ihnen für erforderlich erachteten Informationen anzufordern, um die Einhaltung der Obergrenzen für Interbankenentgelte für Verbraucher-Debit- und -Kreditkarten zu überprüfen. Wie aus dem Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung über Interbankenentgelte aus dem Jahr 2020 hervorgeht, funktioniert dieses Verfahren zufriedenstellend. Hinsichtlich der Open-Banking-Daten und deren Überwachung wird dieser Empfehlung in Artikel 48 Absätze 7 und 8 des Vorschlags für eine Verordnung über Zahlungsdienste Rechnung getragen, sofern diese Regelungen von den gesetzgebenden Organen angenommen werden. Mit der vorgeschlagenen Verordnung wird die Rechtsgrundlage für die zuständigen nationalen Behörden und die EBA geschaffen, um mit der Erhebung von Daten über Open Banking zu Überwachungszwecken zu beginnen.³⁶ Schließlich stellt die Kommission ebenfalls fest, dass es für die meisten Aspekte digitaler Zahlungen bereits angemessene Datenquellen gibt, insbesondere im Zusammenhang mit der regelmäßigen Berichterstattung der EZB über Zahlungsstatistiken und der Berichterstattung der EBA über die von den nationalen zuständigen Behörden erhobenen aggregierten Daten (z. B. Betrugsdaten).

Empfehlung 3: Vorschlagen von Leistungsindikatoren und Festlegung von Zielvorgaben für den digitalen Zahlungsverkehr

Um die Wirksamkeit der EU-Politik für den Zahlungsverkehr bewerten zu können, sollte die Kommission Indikatoren zur Messung der Kosten, Geschwindigkeit, Transparenz und Zugänglichkeit digitaler Zahlungen definieren und für diese Indikatoren auf EU-Ebene spezifische Zielvorgaben festlegen.

³⁵ Dieser Ansatz schlägt sich bereits in den Überprüfungsverpflichtungen im Rahmen der Verordnung über Echtzeitüberweisungen nieder. In Artikel 1 Absatz 4 zur Änderung von Artikel 15 der SEPA-Verordnung wird in der Verordnung über Echtzeitüberweisungen die Art der Daten beschrieben, die von den nationalen zuständigen Behörden bei Zahlungsdienstleistern zu erheben und der Kommission für die Zwecke ihres Überprüfungsberichts über verbleibende Hindernisse für die Verfügbarkeit und Nutzung von Echtzeitüberweisungen zu melden sind, in dem unter anderem die Auswirkungen der Vorschriften über die Preisgestaltung für Echtzeitüberweisungen auf die Höhe der Entgelte für Überweisungen, Echtzeitüberweisungen und Zahlungskonten zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus hat die EBA gemäß Absatz 5 des vorgenannten Artikels technische Durchführungsstandards auszuarbeiten, in denen einheitliche Meldebögen sowie Anweisungen und die Methoden für die Verwendung dieser Meldebögen in Bezug auf diese Meldungen festgelegt werden.

³⁶ Gemäß Artikel 48 Absatz 8 arbeitet die EBA Entwürfe technischer Regulierungsstandards aus, in denen festgelegt wird, welche Daten den zuständigen Behörden zu übermitteln sind, und nach welcher Methodik und in welchen Abständen die Daten zu übermitteln sind.

(Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025)

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **nicht an**. Die Kommission stimmt der Festlegung quantitativer Ziele auf EU-Ebene nicht zu, insbesondere nicht in Bezug auf die Kosten und die Geschwindigkeit digitaler Zahlungen. Vor allem die Festlegung eines Höchstprozentsatzes für die Kosten grenzüberschreitender Zahlungsvorgänge, der für alle EU-Mitgliedstaaten gilt, ist nicht möglich, da die Betriebs-/internen Kosten in den einzelnen Ländern unterschiedlich sind. Zwar besteht das wichtigste politische Ziel der Verordnung über Echtzeitüberweisungen darin, die Nutzung von Echtzeitüberweisungen in Euro zu steigern, indem Hindernisse für Angebot und Nachfrage beseitigt werden. Die Verordnung verbietet jedoch nicht die Nutzung regulärer, herkömmlicher Überweisungen und erweitert die Auswahl an verfügbaren Zahlungsmethoden für Verbraucher und Unternehmen. Daher wäre es unangemessen, für die Geschwindigkeit durch die Einführung von Echtzeitzahlungen oder für die Gesamtausführungsgeschwindigkeit von Überweisungen in der EU spezifische quantitative Ziele festzulegen, da die Entwicklung solcher Parameter durch die Präferenzen der Zahlungsdienstnutzer bestimmt wird. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass sie bereits (sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht) Indikatoren im Zusammenhang mit den spezifischen Zielen und Phasen jeder politischen Initiative festlegt, um die Fortschritte dieser Initiative bei der Erreichung ihrer Ziele im Einklang mit ihren Vorschriften für eine bessere Rechtsetzung zu bewerten.

Empfehlung 4: Vorgehen gegen Diskriminierung aufgrund des Standorts des Zahlungskontos durch bessere Durchsetzungsvorschriften und die Analyse virtueller Zahlungskonten

Die Kommission sollte

a) vorschlagen, einen Verweis auf die SEPA-Verordnung in die Verordnung (EU) 2017/2394 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden aufzunehmen;

b) vorschlagen, die Durchsetzung der SEPA-Verordnung in den Tätigkeitsbereich der EBA aufzunehmen;

c) umfassend bewerten, ob virtuelle IBANs auf EU-Ebene weitere Maßnahmen erfordern, wobei unter anderem das im Bericht der EBA festgestellte Risiko zu berücksichtigen ist.

Zieldaten für die Umsetzung: a) und b) Ende 2027, c) Ende 2025)

Die Kommission **nimmt die Teilempfehlung 4 a) an** und betont, dass die Aufnahme der SEPA-Verordnung in den Anhang der Verordnung (EU) 2017/2394 einer der Aspekte ist, mit deren Bewertung im Rahmen der Überprüfung dieser Verordnung bereits begonnen wurde.

Die Kommission **nimmt die Teilempfehlung 4 b) an** und weist darauf hin, dass die EBA gemäß der am 13. März 2024 veröffentlichten Verordnung über Echtzeitüberweisungen im Einklang mit Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, wonach der EBA Aufgaben im Rahmen der SEPA-Verordnung übertragen werden, bereits konkret mit der Ausarbeitung technischer Durchführungsstandards beauftragt wurde. Diese Änderung wird die Arbeit der Kommission und der Mitgliedstaaten bei der Beseitigung der IBAN-Diskriminierung weiter unterstützen.

Die Kommission **nimmt die Teilempfehlung 4 c) teilweise an**, die Notwendigkeit und die Auswirkungen weiterer Maßnahmen auf EU-Ebene in Bezug auf virtuelle IBANs über die kürzlich

angenommene Verordnung und die Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche hinaus zu bewerten, die bereits einige Bestimmungen über virtuelle IBANs enthalten, insbesondere eine Definition und eine Transparenzanforderung, die darauf abzielen, die von den für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständigen Aufsichtsbehörden geäußerten Bedenken hinsichtlich virtueller IBANs auszuräumen. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass ein Zeitplan für diese Bewertung erst in Betracht gezogen werden kann, wenn die laufende Überarbeitung der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie abgeschlossen ist.

Empfehlung 5: Verstärkte Bemühungen um gleiche Bedingungen bei der Zulassung und Beaufsichtigung

Die Kommission sollte

- a) den zuständigen nationalen Behörden ausführliche Auslegungsleitlinien in Bezug auf die Zulassung und Eintragung von Zahlungsdienstleistern an die Hand geben;**
- b) ihre Leitlinien zum freien Dienstleistungsverkehr überarbeiten, um den aktuellen technologischen Anforderungen Rechnung zu tragen,**
- c) die Notwendigkeit der Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der konzerninternen Transparenz großer Technologieunternehmen bewerten und einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen nationalen Behörden einrichten, um eine wirksamere Beaufsichtigung auf Ebene der Mitgliedstaaten zu ermöglichen.**

(Zieldatum für die Umsetzung a) und b) Ende 2027 und c) Mitte 2028)

Die Kommission **nimmt die Teilempfehlung 5 a) an**. Die Kommission weist darauf hin, dass die EBA gemäß Artikel 3 des Vorschlags für eine dritte Zahlungsdiensterichtlinie mit der Ausarbeitung technischer Regulierungsstandards für Zulassungsanträge beauftragt wird, einschließlich der Informationen, die den nationalen zuständigen Behörden in Anträgen auf Zulassung von Zahlungsinstituten zu übermitteln sind, einer gemeinsamen Bewertungsmethode für die Erteilung von Zulassungen oder für die Eintragung, der Frage, was als gleichwertige Garantie zu einer Berufshaftpflichtversicherung angesehen werden kann, und der Kriterien, die für die Festlegung der Mindestdeckungssumme einer Berufshaftpflichtversicherung oder einer gleichwertigen Garantie zu verwenden sind. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass die EBA Leitlinien zu den Informationen herausgegeben hat, die antragstellende Zahlungsdienstleister den nationalen zuständigen Behörden für die Zulassung oder Eintragung übermitteln müssen,³⁷ sowie zur Anwendung der Kriterien, die zur Festlegung der Mindestdeckungssumme der Berufshaftpflichtversicherung oder einer anderen gleichwertigen Garantie verwendet werden³⁸. Wird die dritte Zahlungsdiensterichtlinie von den gesetzgebenden Organen angenommen, würden die von der EBA auszuarbeitenden und von der Kommission gemäß Artikel 3 anzunehmenden technischen Regulierungsstandards den nationalen zuständigen Behörden detailliertere Leitlinien an die Hand geben, die auch die bei der Anwendung der Leitlinien der EBA gesammelten Erfahrungen berücksichtigen.

³⁷ EBA/GL/2017/09, Leitlinien zu den Informationen, die für die Zulassung von Zahlungsinstituten und E-Geld-Instituten sowie für die Eintragung von Kontoinformationsdienstleistern gemäß Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie (EU) 2015/2366 zu übermitteln sind.

³⁸ EBA/GL/2017/08 Leitlinien zu den Kriterien für die Festlegung der Mindestdeckungssumme der Berufshaftpflichtversicherung oder einer anderen gleichwertigen Garantie gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie (EU) 2015/2366.

Die Kommission **nimmt die Teilempfehlung 5 b) an** und räumt ein, dass gegebenenfalls weitere Klarheit darüber geschaffen werden muss, wann eine online angebotene Finanzdienstleistung (wie unter anderem Zahlungsdienste) als im Hoheitsgebiet eines bestimmten EU-Mitgliedstaats erbracht gelten sollte und wann nicht. Dies ist gegebenenfalls erforderlich, um unterschiedliche Ansätze in den einzelnen Mitgliedstaaten zu vermeiden. Hierbei sind auch die aktuellen technologischen Entwicklungen zu berücksichtigen. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass es sich hierbei um ein sektorübergreifendes Problem handelt, das über den Bereich der Zahlungsdienste hinausgeht. Daher kann sich die Kommission zum jetzigen Zeitpunkt nicht dazu verpflichten, ihre Mitteilung zu Auslegungsfragen aus dem Jahr 1997 über den freien Dienstleistungsverkehr und das Allgemeininteresse in der Zweiten Bankenrichtlinie³⁹ zu aktualisieren. Sie wird diesen Punkt allerdings weiter prüfen, sobald die laufende Überarbeitung der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie abgeschlossen ist. Die Kommission weist ferner darauf hin, dass in die kürzlich angenommene Verordnung zur Bekämpfung der Geldwäsche Klarstellungen zum Begriff der Niederlassung aufgenommen wurden. Die Verordnung enthält nun eine Definition des Begriffs der Niederlassung (Artikel 2 Absatz 1 Nummer 18) sowie einen damit zusammenhängenden Erwägungsgrund (Erwägungsgrund 27), in dem dieser Begriff näher erläutert wird. Darüber hinaus wurden mit der Stellungnahme der EBA (EBA-Op-2019-03) zur Art der Passmeldungen in Bezug auf Vertreter und Vertriebspartner gemäß der Richtlinie (EU) 2015/2366 (zweite Zahlungsdiensterichtlinie), der Richtlinie 2009/110/EG (E-Geld-Richtlinie) und der Richtlinie (EU) 2015/849 (Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche) weitere Leitlinien für den Markt und die zuständigen Behörden im Hinblick auf die Kriterien, die sich aus der Rechtsprechung des EuGH für die Abgrenzung zwischen dem freien Dienstleistungsverkehr und der Niederlassungsfreiheit ergeben, bereitgestellt.

Die Kommission **nimmt die Teilempfehlung 5 c) an** und weist darauf hin, dass die Überprüfung des Anwendungsbereichs der Zahlungsdiensteverordnung und der dritten Zahlungsdiensterichtlinie mit der in den Vorschlägen für eine Verordnung über Zahlungsdienste und eine dritte Zahlungsdiensterichtlinie der Kommission enthaltenen Anforderung im Einklang steht, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit, die Vorschriften über die Zulassung und Beaufsichtigung auf bestimmte Dienste auszuweiten, die derzeit nicht in den Anwendungsbereich dieser Anforderungen fallen, einschließlich der Erbringung technischer Dienste wie dem Betrieb digitaler Brieftaschen, wie in Abschnitt II.5 erläutert.

Hinsichtlich der Empfehlung, einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen nationalen Behörden einzurichten, stellt die Kommission allgemein fest, dass sie im Rahmen ihrer „Strategie für Aufsichtsdaten im Bereich der EU-Finanzdienstleistungen“⁴⁰ einen Vorschlag zur Änderung der Verordnungen zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (ESA) und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB)⁴¹ angenommen hat. Dieser Vorschlag zielt darauf ab, den Austausch gemeldeter Daten zwischen den für die Beaufsichtigung des Finanzsektors zuständigen Behörden zu erleichtern, wobei beide Behörden bereits befugt sind, die Daten zu erheben.

³⁹ Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen: Freier Dienstleistungsverkehr und das Allgemeininteresse in der Zweiten Bankenrichtlinie (97/C 209/04).

⁴⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Strategie für Aufsichtsdaten im Bereich der EU-Finanzdienstleistungen (COM(2021) 798 final), abrufbar [hier](#). Am 29. Februar 2024 veröffentlichte die Europäische Kommission einen [Bericht](#) über die Umsetzung ihrer Strategie für Aufsichtsdaten im Bereich der EU-Finanzdienstleistungen, in dem sie die Fortschritte der Kommission bei der Modernisierung des aufsichtlichen Meldewesens in der EU einer Bestandsaufnahme unterzog.

⁴¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1092/2010, (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010, (EU) Nr. 1095/2010 und (EU) 2021/523 im Hinblick auf bestimmte Berichtspflichten in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Investitionsunterstützung (COM(2023) 593 final), abrufbar [hier](#).

Insbesondere hinsichtlich großer Technologieunternehmen weist die Kommission darauf hin, dass es, wie bereits erläutert, auf EU-Ebene weitere Maßnahmen gibt, um den sektorübergreifenden Informationsaustausch zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden im Finanz- und Nichtfinanzbereich sowie Aufsichtsbehörden, die an der Überwachung der Tätigkeiten von großen Technologiekonzernen beteiligt sind, insbesondere zwischen Wettbewerbs- und Datenschutzbehörden, zu verbessern. Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über digitale Märkte und des Gesetzes über digitale Dienste kann dies beispielsweise durch die Arbeit der Europäischen Aufsichtsbehörden im Rahmen des Europäischen Forums der Innovationsförderer (EFIF) erfolgen.