

Souveränität im Zahlungsverkehr – Wunsch und Wirklichkeit für Europa

Von Andreas Krautscheid



Souveränität im Zahlungsverkehr ist ein unverzichtbarer Baustein, um digitale Souveränität im weiteren Sinne zu erlangen, so Andreas Krautscheid. Die Impulsgeber dafür sitzen jedoch in den USA. Vor allem die Bigtechs sind dabei, die Schnittstelle zum Kunden zu besetzen. Auf dem Weg zu einem europäischen Payment Scheme darf deshalb nicht der Kardinalfehler der PSD2 wiederholt werden, warnt Krautscheid, nämlich ein Gratis-service der Banken für neue Wettbewerber in Gestalt des Kontozugriffs. Statt Preise herunter zu regulieren und den Handel vor der vermeintlichen Marktmacht der Banken zu schützen, sollte vielmehr Marktinitiativen der Weg geebnet werden, die hohe Reichweite erlangen können. Red.

Seit wann die Forderung nach digitaler Souveränität Europas in aller Munde ist, lässt sich nicht ohne Weiteres sagen, aber dass sie es inzwischen zu großer Prominenz gebracht hat, ist unübersehbar und wenig verwunderlich. Zu viel ist in den vergangenen Jahren geschehen, als dass die digitale und technologische Verwundbarkeit des Kontinents achselzuckend ignoriert werden könnten: Bedenken zum Datenschutz bei Facebook, die Marktmacht von Amazon, der unaufhaltsame Vormarsch weniger großer Cloud-Anbieter, 5G und das amerikanisch-chinesische Wettrennen um die digitale Vorherrschaft.

Europa, so die sich ausbreitende Wahrnehmung, droht bei der Nutzung von Digitaltechnologien dauerhaft die zweite Geige zu spielen und damit ein

wesentliches Stück Zukunft aus den eigenen Händen zu geben.

Ein ehrgeiziges Ziel: digitale Souveränität

Wenig überraschend war die digitale Souveränität dann auch eines der deklarierten Leitthemen der deutschen Ratspräsidentschaft im vergangenen Halbjahr. Und als der Europäische Rat im Oktober 2020 die Kommission ersuchte, bis März 2021 die konkreten digitalen Ziele der EU für 2030 vorzulegen, brachte es Ratspräsident Charles Michel auf den Punkt: „Wir setzen uns ein ehrgeiziges Ziel: digitale Souveränität.“ Wäre noch zu klären, was genau unter „digitaler Souveränität“ zu verstehen ist. Michel spricht von eigenen (eu-

ropäischen) Regeln, eigenen digitalen Lösungen und autonomen technologischen Entscheidungen innerhalb Europas. Vielleicht lässt es sich auch so formulieren: Souverän ist Europa dann, wenn es im digitalen Raum im Einklang mit seinen eigenen Werten und Interessen und ohne Abhängigkeit von Dritten handeln kann.

Worum es bei dem Wunsch nach mehr Souveränität letztendlich geht, wird möglicherweise durch das Ergebnis einer Umfrage der Alfred-Herrhausen-Stiftung veranschaulicht: Zwei Drittel der in Deutschland Befragten sind demnach der Meinung, dass die Abhängigkeit von ausländischen Digitaltechnologien den Frieden, die Freiheit und den Wohlstand in Europa gefährde. Nur 20 Prozent sehen diese Gefahr nicht.

Zahlungsverkehr: Wettbewerb gefährdet

Wahrscheinlich hat nicht jeder gleich die Freiheit des Kontinents vor Augen, wenn es um die „Europäische Souveränität im Zahlungsverkehr“ geht. Aber die Dominanz großer amerikanischer Tech-Konzerne, die nicht zuletzt aufgrund ihrer Datenvorherrschaft einen wichtigen Markt zu beherrschen drohen, ist auch hier ein Thema. Europäi-



Andreas Krautscheid, Hauptgeschäftsführer, Bundesverband deutscher Banken e.V., Berlin

sche Souveränität im Zahlungsverkehr bedeutet daher zuallererst, sich zu spalten und einen funktionierenden Wettbewerb auf Augenhöhe sicherzustellen.

Wie weit sind wir von diesem heute entfernt? Fakt ist: In vielen Bereichen des Zahlungsverkehrs haben nicht-europäische, meist US-amerikanische Unternehmen einen signifikanten Vorsprung. Im Kreditkartengeschäft ist dies zwar kein neues Phänomen, inzwischen aber verfestigt sich die Vormacht US-amerikanischer Konzerne auch beim mobilen Bezahlen mit dem Smartphone. Die Bigtechs bieten integrierte Lösungen an, von Google über Apple bis hin zu Amazon Pay, denen häufig eine digitalisierte Karte der internationalen Kreditkartenanbieter zugrunde liegt. Ihre Transaktionszahlen wachsen parallel zur weiteren Verbreitung von digitalen Bezahlmöglichkeiten. Der Kuchen wird also größer, zugleich aber auch der Zugriff derjenigen, die ohnehin schon die besten Plätze am Tisch haben und anderen nur Krümel übriglassen. Zudem wird der Besitz von Zahlungsdaten dazu führen, das ohnehin schon große Wissen über die Nutzer weiter auszubauen.

Folge all dessen: Der Wettbewerb wird zunehmend eingeeengt; die europäische Kreditwirtschaft kann ihre Innovationskraft nicht voll entfalten, Wertschöpfung und Kundenbeziehung verschieben sich immer mehr. Vor allem aber, und da sind wir wieder beim Thema Souveränität, bedeutet Konzentration – noch dazu in nicht-europäischer Hand – immer auch Risikoanfälligkeit und reduzierte Widerstandsfähigkeit, und das in einem sensiblen Geschäftsfeld. Die Abhängigkeit von außereuropäischen Anbietern macht den Kontinent auf einem strategischen Feld verwundbar.

Den von außereuropäischen Anbietern dominierten und teils dysfunktionalen Wettbewerb können wir uns im digitalen Zahlungsverkehr nicht weiter erlauben – umso weniger, als die Corona-Pandemie den Trend zum digitalen Bezahlen noch einmal deutlich verstärkt hat. Der Zahlungsverkehr ist heutzutage die Eintrittskarte schlechthin, um Dienstleistungen auszubauen und weitere zukunftsorientierte Geschäftsfelder zu erschließen. Wer hier bereits mit einem tonnenschweren Gepäck an Daten auf dem Spielfeld er-

scheint und dazu noch enorme finanzielle Ressourcen mitbringt, hat alle Möglichkeiten, auch dieses Spiel für sich zu entscheiden. Es müssen daher Voraussetzungen geschaffen werden, damit das Spiel nach fairen Regeln verläuft und der Wettbewerb geschützt wird.

Keine Abschottung

Bedeutet digitale Souveränität beziehungsweise Souveränität im Zahlungsverkehr dann also Autarkie und Abschottung? Natürlich nicht. Es wäre alles andere als im Interesse Europas, sollte die Welt einem Technologie- oder Daten-Protektionismus verfallen, denn technologische Innovation lebt auch von internationalem Austausch.

Und was den Zahlungsverkehr angeht: Zahlungsdienstleister und Technologieunternehmen aus den USA sind auch Kunden und Partner von Banken in Deutschland und Europa. Obendrein überzeugen sie durch innovative technologische Lösungen und internationale Reichweite – hierauf zu verzichten wäre weder realistisch noch erstrebenswert. Der Zahlungsverkehr lebt obendrein von einer engen internationalen Zusammenarbeit auch auf politischer Ebene: Die effektive Bekämpfung von Risiken im Zahlungsverkehr, sei es hinsichtlich Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche oder im Kontext „Cyber Security“, ist von fundamentaler Bedeutung, die Zusammenarbeit auf G20-Ebene und in anderen Formaten jenseits der EU unverzichtbar.

Was heißt dann also Souveränität im Zahlungsverkehr – und wie lassen sich aktuelle Marktentwicklungen und Gesetzgebungsvorhaben an diesem Ziel messen?

Bigtechs drohen die Schnittstelle zum Kunden zu besetzen

Zunächst eine gute Nachricht für alle Skeptiker, die von außen auf die Materie schauen: Der europäische Zahlungsverkehr ist weitaus moderner als gelegentlich unterstellt wird. Gerade gegenüber seinem US-amerikanischen Äquivalent zeichnet er sich durch eine höhere Effizienz und Geschwindigkeit aus. Die Sepa-Echtzeitüberweisung, die seit einigen Monaten nahezu flä-

chendeckend in Deutschland angeboten wird und Überweisungen in Sekundenschnelle ermöglicht, ist ein gutes Beispiel dafür, welchen Nutzen die Verbraucher aus der Kooperation im einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraum ziehen.

Die eigentliche Lücke ist an anderer Stelle zu finden: Es gibt zwar erfolgreiche Bezahlfverfahren in Europa, die Kunden beim Einkauf nutzen können. Doch dabei handelt es sich zumeist entweder um rein nationale Lösungen wie in Deutschland die Girocard oder eben um Angebote, die von Anbietern außerhalb der EU zur Verfügung gestellt werden. Zu Letzteren zählen die US-amerikanischen Kartenzahlverfahren, aber mit wachsender Bedeutung auch die Hardware und das geistige Eigentum zum digitalen Bezahlen via „Mobile First“. Dadurch dass die amerikanischen und chinesischen Bigtechs digitale Zahlungsdienste obendrein in ihre Plattformen integrieren, drohen sie die Schnittstellen zum Kunden, beispielsweise über Hardware wie Mobiltelefone, schrittweise zu besetzen.

Drei Herausforderungen für die European Payments Initiative

Banken laufen daher Gefahr, den Kundenkontakt zu verlieren und hinter den internationalen Anbietern zu verschwinden. An genau dieser Stelle trifft sich die politische Forderung nach größerer Souveränität im Zahlungsverkehr mit den Interessen aktueller Marktinitiativen. Die „European Payments Initiative (EPI)“ stellt derzeit das ambitionierteste Projekt in dieser Hinsicht dar. Ihr Ziel ist es, ein starkes europäisches Zahlverfahren zu schaffen – im E-Commerce wie an der Ladenkasse – und dem Kampf um die Kundenschnittstelle dadurch eine neue Wendung zu verleihen. 16 Großbanken aus Belgien, Frankreich, Deutschland, Spanien und den Niederlanden hatten im Juni 2020 den Startschuss für EPI gegeben, eine Reihe weiterer Partner sind inzwischen hinzugetreten.

Die Banken können dabei auf bestehende Stärken zurückgreifen und gerade im Bereich Echtzeitzahlungen die etablierte Infrastruktur nutzen. Ebenso gehört zu dem Startkapital das hohe Maß an Vertrauen, das Verbraucher ihren Banken entgegenbringen. Doch

es ist nicht so, als wäre damit schon die halbe Miete gezahlt. Mindestens drei Herausforderungen müssen auf dem Weg zu einem wirklichen paneuropäischen Zahlverfahren bewältigt werden.

Kritische Masse für nachhaltiges Geschäftsmodell

Zunächst gilt es, einen hohen Investitionsbedarf zu stemmen, nicht nur aufseiten der Banken selbst, sondern auch bei der „Akzeptanzinfrastruktur“, also an der Schnittstelle zum Händler. Da die europäischen Banken in Zeiten des Nullzins und schwer prognostizierbarer Folgen der Corona-Pandemie nicht aus dem Vollen schöpfen können, ist dies kein Selbstläufer. Zweitens, und womöglich eine noch größere Herausforderung: Verbraucher und Händler müssen überhaupt erst davon überzeugt werden, dass eine europäische Zahlungslösung einen Mehrwert stiftet. Aus ihrer Sicht ist nicht unmittelbar einleuchtend, weshalb eine Alternative zu den etablierten internationalen Verfahren unbedingt notwendig ist.

Zudem – dritte Herausforderung – haben wir es mit einer sehr heterogenen Ausgangslage in Europa zu tun. Einige Länder haben überzeugende Lösungen an der Ladenkasse (in Deutschland die Girocard), andere Länder starke Angebote im E-Commerce (Ideal in den Niederlanden), wiederum andere Länder haben gar nichts. Hinzu kommen unterschiedliche nationale Präferenzen bei Verbrauchern und im Handel. Die Interessenslagen und Potenziale sind damit alles andere als deckungsgleich.

Angesichts dieser Gemengelage ist klar: Neue Verfahren müssen sich von den bestehenden internationalen Angeboten absetzen. Maßstab sind die Bedürfnisse der europäischen Stakeholder. Im Klartext: Es wird wesentlich auf die Produktfunktionen ankommen. Ein deutlicher Mehrwert, beispielsweise im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung oder bei Peer-to-Peer-Zahlungen, könnte die Attraktivität steigern. Ferner wird sich ein europäisches Produkt wesentlich dadurch auszeichnen müssen, dass es europäischen Bedürfnissen und Anforderungen nachkommt (nicht zuletzt hinsichtlich des Datenschutzes) und kompatibel mit der spezi-

fischen europäischen Regulatorik ist. Wichtig ist zudem, dass es Spielraum für nationale Besonderheiten gibt. Ohnehin sollten bestehende nationale Verfahren als Bausteine verstanden werden, zumindest für eine Übergangszeit.

Es wurde schon darauf hingewiesen: Die europäischen Banken fangen nicht bei null an, sie können auf bestehende erfolgreiche Assets aufbauen. Weitere mögliche Bausteine sind bereits in Entwicklung, zum Beispiel das Sepa-Request-to-Pay-Verfahren. Von wesentlicher Bedeutung wird aber sein, dass schnell weitere Teilnehmer in ganz Europa gewonnen werden können. Neben einer kritischen Masse aufseiten der Verbraucher gibt es auch eine aufseiten der Akzeptanzstellen. Wenn diese erreicht werden kann, zeichnet sich ein nachhaltiges Geschäftsmodell ab, das die hohen Anfangsinvestitionen rechtfertigen und sie langfristig refinanzieren könnte und durch das Europa imstande wäre, ein bedeutendes Stück Souveränität im Zahlungsverkehr wiederzuerlangen.

Souveränität und Regulatorik: das schlechte Beispiel PSD2

Man kann dem Gesetzgeber nicht vorwerfen, den Zahlungsverkehr in den vergangenen Jahren vernachlässigt zu haben. Der letzte große Akt war und ist die Umsetzung der Zahlungsdiensterrichtlinie PSD2, mit ihr wurden detaillierte Sicherheitsanforderungen an die Kundenschnittstelle gestellt und dem Kontenzugriff über Drittdienste ein gesetzlicher Rahmen gegeben.

Gerade die PSD2 ist allerdings ein Beispiel dafür, wie die zukünftige Gesetzgebung nicht aussehen darf, wenn das Ziel europäischer Souveränität nicht von vornherein konterkariert werden soll. An dem Ziel der PSD2, den Markt für neue Anbieter aus dem Nicht-Bankenbereich zu öffnen, gibt es dabei nichts auszusetzen. Anders sieht es mit der einseitigen Verpflichtung der Kreditwirtschaft aus, Drittanbietern entgeltfreien Zugriff auf die Kontodaten ihrer Kunden einzuräumen. Gratiservice der Banken für neue Wettbewerber zahlt nur bedingt auf das Ziel der europäischen Souveränität ein – insbesondere, wenn diese nicht nur kleine Fintechs, sondern auch internationale Technologiekonzerne sein könnten.

Hinzu kommt: Technologische Überregulierung ging bei der PSD2 Hand in Hand mit einer unvollständigen Gesetzgebung. Das hat zur Folge, dass die Umsetzung der Richtlinie selbst Ende 2020 noch immer nicht abgeschlossen war, obgleich sie bereits 2015 verabschiedet wurde. Über Jahre wurden so Ressourcen in der Kreditwirtschaft gebunden, die an anderer Stelle gefehlt haben.

Wirklich zufrieden mit den (halbfertigen) Ergebnissen sind weder die Banken und die Drittdienste noch die Aufsicht. Immerhin aber ist die Richtlinie der Auslöser dafür, dass Banken und Drittdienste zusammenkommen und neue, kooperative Mehrwertdienste rund um das Bankkonto entwickeln – und das marktorientiert und ohne dass es dazu einer zusätzlichen gesetzlichen Verpflichtung bedürfte.

Neuer Fahrplan Retail-Payment-Strategie

Die Retail-Payment-Strategie, die die Europäische Kommission Ende September vorgestellt hat, ist nun der mögliche Fahrplan für die zukünftige Regulierung der europäischen Zahlungsverkehrsbranche. Die Kommission setzt unter anderem darauf, den Nutzungsgrad von Instant Payments deutlich zu erhöhen und Echtzeitzahlungen zum europäischen Normalfall zu machen; in verschiedenen europäischen Ländern gibt es diesbezüglich noch reichlich Luft nach oben. Würde sich die Echtzeitüberweisung deutlich stärker etablieren, so die Ratio, ließe sich die kritische Masse für das eigentliche Ziel – das Bezahlen im Handel – erreichen.

Dies ist sicherlich wichtig, aber entscheidend ist etwas anderes: Den Regulierungsansatz muss künftig ein anderer Geist durchwehen als derjenige, der in den letzten Jahren dafür gesorgt hat, dass Preise staatlich herunterreguliert worden sind (etwa bei Interbankentgelten für Kartenzahlungen). Oder als jener, der dem vorrangigen Ziel verpflichtet war, Marktteilnehmer wie Drittdienste und Handel vor einer vermeintlichen Marktmacht der Banken zu schützen. Künftig muss Banken „Größe“ zugestanden werden, jedenfalls dann, wenn es um Kooperationen geht und darum, mit diesen Kooperationen Skaleneffekte erzielen zu können.

Soll Souveränität im Zahlungsverkehr zurückerobert werden, gilt es gerade jenen Marktinitiativen den Weg zu ebnen, die eine hohe Reichweite erreichen können und dadurch über die Möglichkeit verfügen, sich gegenüber großen Tech-Konzernen zu behaupten. Dies bedeutet zugleich: Angesichts bevorstehender großer Investitionen müssen die Institute das Vertrauen haben können, dass sich diese Investitionen in der Zukunft auch amortisieren. Dieses Vertrauen wird nur da sein, wenn die Politik die Weichen entsprechend stellt. Eine Belastung der Banken zugunsten von Wettbewerbern darf daher nicht weiter das offen oder verklausuliert kommunizierte Leitbild im Zahlungsverkehr sein – denn diese würde den positiven Beitrag der Kreditwirtschaft zu größerer europäischer Souveränität schwächen.

Aber dessen ungeachtet gilt: Das Signal der Europäischen Kommission, die Retail-Payment-Strategie als Teil eines weiter gefassten „Digital Finance Package“ zu begreifen, ist richtig und wichtig. Souveränität im Zahlungsverkehr ist ein unverzichtbarer Baustein, um digitale Souveränität im weiteren Sinne zu erlangen; zu groß sind die Interdependenzen mit anderen Bereichen des digitalen Lebens. Außerhalb des eigentlichen Zahlungsverkehrs gibt es verschiedene Themen, die eng mit ihm verknüpft sind.

Über den Zahlungsverkehr hinaus

Nur ein Beispiel sind die Krypto-beziehungsweise Digitalwährungen: Auch hier sitzen die Impulsgeber nicht in Europa, sondern in den USA (Facebook mit Libra, jetzt „Diem“) und in China. Es ist daher notwendig, einen rechtlichen Rahmen für diese neue Art des Zahlungsmittels zu schaffen und die europäische Souveränität auf diesem Gebiet zu schützen, ohne dass Innovationen von kreditwirtschaftlicher Seite abgewürgt werden. Zugleich sehen wir es als unerlässlich an, dass die EZB die Einführung eines digitalen Euros prüft, und begrüßen daher, dass sie hierzu den intensiven Dialog auch mit der Kreditwirtschaft sucht.

Geradezu unerschöpflich ist das Thema „Umgang mit Daten“, sind es doch eben diese, mit denen Bigtechs ihre Marktvorteile ausspielen können. Nach

der Datenschutzgrundverordnung, die die europäischen Verbraucher schützt, soll mit der Data-Governance-Verordnung nun ein sicherer Rahmen geschaffen werden, der das Heben europäischer Datenpotenziale fördert. Das begrüßen wir, ebenso wie die Überlegungen zu fairen Bedingungen im Wettbewerb mit sehr großen Plattformen, die Anlass gaben zu dem kürzlich

vorgestellten Vorschlag für einen europäischen „Digital Markets Act“. Und schließlich: Souveränität im digitalen Zahlungsverkehr und darüber hinaus setzt auch ein verantwortungsbewusstes Handeln der Konsumenten voraus. Dies zu fördern und schon in der Schule digitale Kompetenzen zu vermitteln, ist ein weiteres Element für mehr digitale Souveränität in Europa. ■