

Elektronisches Geld und Finanzdienstleistungen im EU-Binnenmarkt

Chancen und Herausforderung

Die weitverbreitete Nutzung des elektronischen Geldes (e-Geld) wird von der Europäischen Kommission als Chance und als Herausforderung angenommen. Elektronisches Geld wird – in der Einschätzung der Kommission – den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen, den elektronischen Geschäftsverkehr und die Einführung des EURO zum Nutzen der Verbraucher, der Unternehmen und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU positiv beeinflussen. Es wird nicht nur als Lebensnerv des elektronischen Geschäftsverkehrs gesehen, sondern auch als Möglichkeit, einen beträchtlichen Teil der Barzahlungen zu ersetzen, insbesondere in der Zeit vor der Einführung der EURO-Banknoten und -Münzen. Der elektronische Zahlungsverkehr wird sich jedoch ohne effiziente, zuverlässige, sichere und benutzerfreundliche elektronische Zahlungssysteme nicht weiter entwickeln können. Bei der Beurteilung des Bedarfes nach Anpassung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen an den elektronischen Geschäftsverkehr wird den Anliegen der Anleger und Konsumenten, aber auch den unternehmerischen Sachzwängen Rechnung getragen werden müssen. Auf alle Fälle sollte dem neuen Instrument eine Chance gegeben werden, und es darf nicht von vorneherein mit neuen und zu einschneidenden Regeln belastet werden. Im Folgenden wird beschrieben, wie die EU auf die regulatorischen Herausforderungen reagiert.

Das technologische und unternehmerische Potential

In den letzten Jahren haben sowohl die Verwendung als auch die Arten bargeldloser Zahlungsinstrumente stark zugenommen. Im wesentlichen sind heute zwei Kategorien neuer Produkte bekannt: Erstens Produkte, die einen Fernzugang zu einem Finanzinstitut, in der Regel eine Bank, verschaffen (Zahlungskarten, «homebanking», Telefonbankdienste). Zweitens e-Geld-Produkte, auf denen elek-

tronische Werte gespeichert sind (Magnetstreifen- oder Mikroprozessorkarten («Chip-Karte») bzw. Computerspeicher). In Zukunft werden diese beiden Produktkategorien auch in Kombination auf dem Markt erhältlich sein, und es wird erwartet, dass bis Ende des nächsten Jahrzehnts ein wesentlicher Anteil des Zahlungsverkehrs im Einzelhandel über das Internet abgewickelt wird. Wichtige Antriebskräfte für die Entwicklung der neuen Zahlungsinstrumente sind die Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs insgesamt und die Bestrebungen, die Transaktionskosten für Zahlungen zu reduzieren.

Der Gebrauch des Internet und die damit verbundenen Entwicklungen beschränken sich jedoch nicht nur auf Zahlungen. So eröffnet das Internet grosse Möglichkeiten für den Wertschriftenhandel, und die Anzahl von «web-sites» mit Informationen über Aktien nimmt rasch zu. In den USA und zunehmend auch in Europa werden Finanzdienstleistungen über das Internet für den Handel mit Wertschriften angeboten. Das Potential des Internets für die private Vermögensverwaltung und Versicherungsgeschäfte ist ebenfalls enorm und könnte zur Konkurrenz für die unabhängigen Ver-

mittler werden. Auf der anderen Seite sehen gewisse Banken, obwohl die Anzahl der «web-sites» von Banken für das Massengeschäft weiter zunehmen, in dieser Entwicklung eine Gefahr für die traditionelle Kundenloyalität sowie für die Integrität der internen Computersysteme. Deshalb werden grössere Investitionen der Finanzinstitute in die Sicherheit der Zahlungs- und Verrechnungssysteme notwendig sein.

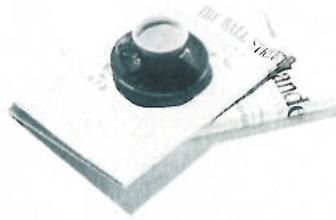
Vertrauen in das Internet: Eine Herausforderung für Gesetzgeber und Überwachungsbehörden

Die Entwicklung der Märkte für Finanzdienstleistungen über das Internet hängt davon ab, ob Konsumenten und Unternehmen dem sich herausbildenden System vertrauen werden. Heute bestehen jedoch noch immer gewisse Unsicherheiten bezüglich der Identität, Integrität, örtliche Zuordnung und Solvenz von Dienstleistungslieferanten, vor allem wenn diese ihren Sitz in einem anderen Land haben. Fragen bzw. Vorbehalte bestehen bezüglich des Schutzes der Privatsphäre, von Daten, der Verlässlichkeit der Zahlungen, der Durchsetzbarkeit von Verträgen und der



t aktiv.
ftlichen
n ist für
ommen,
nischen
Nachtra-
Produkt-
gilt zu-
zen, das
ien nie-
Betriebe
zhmern

lat
ires



Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen aus Fehlern oder Betrug. Die kriminelle Benützung des Internet für Geldwäschereizwecke und andere Verbrechen bereiten vielerorts grosse Sorge. Die zukünftige Entwicklung der Finanzdienstleistungen über das Internet dürfte auch davon abhängen, ob die genannten und andere ordnungspolitische Fragen, wie z.B. die steuerliche Behandlung der Transaktionen über das Internet, in naher Zukunft geregelt werden.

Vorgehen der EU

Die Europäische Kommission unterstreicht in ihrer Mitteilung «Europäische Initiative für den elektronischen Geschäftsverkehr» (<http://www.ispo.cec.be/Ecommerce>), dass eine Nutzung der Möglichkeiten des Internet auch dem EU-Binnenmarkt zugute kommen wird. Um jedoch die Vorteile dieser neuen Technologie voll nutzen zu können, gelte es, Widersprüche regulatorischer Art zu verhindern und kohärente rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Das neue «virtuelle Umfeld» schaffe Unsicherheiten bezüglich des anwendbaren Rechtes in der EU und erschwere die Anwendung wichtiger Grundprinzipien des EU-Binnenmarktes wie z.B. die aufsichtsrechtliche Kontrolle durch die Behörden des Herkunftslandes. Die Kommission prüft diese Rechtsfragen auch aufgrund des Römer Übereinkommens über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht und das Brüsseler Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen. Auch die Anwendung der bestehenden EU-Richtlinien und nationalen Gesetze auf die Finanzdienstleistungen auf dem Internet ist nicht einfach und dürfte einige Interpretationsspielräume bieten, besonders in Bezug auf die Notifikationsprozeduren für Kreditinstitute und Versicherungen, Definition des Ursprungslandprinzips, die Anwendbarkeit der Anlegerentschädigungs- und Einlagensicherungssysteme oder die Umsetzung der Geldwäscherei-Richtlinie.

Was die Finanzdienstleistungen anbelangt, hat die Kommission im wesentlichen folgende fünf Bereiche identifiziert, in welchen die EU bereits

tätig geworden ist, bzw. neue Initiativen plant:

- Festlegung eines geeigneten aufsichtsrechtlichen Rahmens für die Ausgabe von elektronischem Geld;
- Anleitungen für Aussteller und Verbraucher von elektronischem Geld betreffend Transparenz, Haftpflicht der Vertragspartner und Beschwerdeverfahren;
- Klärung der Bedingungen für die Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln;
- Verbesserung der Sicherheit (betrügerische Verwendung und Nachahmung);
- Beseitigung von anderen bestehenden Hemmnissen für den Fernabsatz.

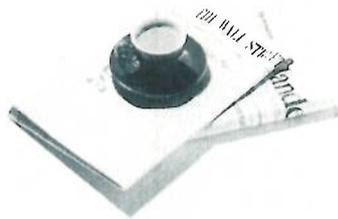
Die Beaufsichtigung der Ausgabe von elektronischem Geld

Solide, effiziente, sichere und verbraucherfreundliche Zahlungssysteme sind Voraussetzung für einen funktionierenden elektronischen Geschäftsverkehr. Nach Konsultation des Europäischen Währungsinstitutes und der EU-Mitgliedstaaten veröffentlichte die Kommission Ende Juli 1998 zwei Richtlinien für einen Rechtsrahmen für elektronisches Geld im Binnenmarkt. Durch die Harmonisierung von Mindestvorschriften soll sichergestellt werden, dass die e-Geld herausgebenden Institute stabil und solide sind. Auch sollen die gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen den traditionellen Kreditinstituten und diesen Instituten gewährleistet werden, da letzteren gestattet werden soll – auf der Grundlage der Beaufsichtigung durch die Behörden des Herkunftslandes –, ihre Dienstleistungen europaweit anzubieten. Ebenfalls wird vorgeschlagen, dass alle Herausgeber von e-Geld – und nicht nur die Kreditinstitute – den Mindestanforderungen der Europäischen Zentralbank im Rahmen ihrer geldpolitischen Massnahmen unterworfen werden.

Die Richtlinienvorschläge definieren e-Geld als Geldwert, der auf einer Chipkarte oder auf einem Computerspeicher «deponiert» ist (vgl. oben) und der als Zahlungsmittel nicht nur von den Emittenten, sondern auch von anderen Unternehmen akzeptiert wird. Die Definition eines Kreditinstitutes der ersten Bankenrechtskoordi-



nierungs-Richtlinie würde geändert, um auch die e-Geld-Institute in den bestehenden allgemeinen Rechtsrahmen der EU einzubeziehen. Darüber hinaus werden folgende spezifische, für die Herausgabe von e-Geld notwendigen Bestimmungen vorgeschlagen: Vorherige Zulassung durch zuständige Behörden; Mindestanfangskapital (500 000 ECU) und laufende Eigenmittelanforderungen, einschliesslich einer Vorschrift, dass die Mittel nur in hochliquiden Vermögenswerten mit geringem Risiko angelegt werden dürfen; Mindestanforderungen für Management und



Geschäftsführung; ständige Beaufsichtigung und Anwendung der Richtlinien über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten auf konsolidierter Basis und der Geldwäscherei-Richtlinie.

Transparenz, Haftung und Beschwerdeverfahren bei elektronischen Zahlungsmitteln

Das Vertrauen und die Akzeptanz der elektronischen Zahlungsinstrumente setzt auch transparente Bedingungen bei der Benützung dieser Instrumente voraus. Mitte 1997 verabschiedete die Kommission deshalb eine modernisierte Empfehlung (des Jahres 1988) an die Mitgliedstaaten und die Emittenten elektronischer Zahlungsmittel, in der die Mindestvorschriften auf dem Gebiet der Transparenz, der Haftung und der Beschwerdeverfahren festgelegt werden¹. Die Empfehlung gilt für Zahlungsinstrumente, die einen Fernzugang zu einem Bankkonto ermöglichen, sowie für die Produkte des

¹ Empfehlung der Kommission auf dem Gebiet der elektronischen Zahlungsmittel vom 9. Juli 1997

elektronischen Geldes. Gemäss der Empfehlung sollen

- eine klare Unterrichtung der Kundschaft im voraus (Vertragsklauseln) und im nachhinein (Kontoauszüge),
- eine angemessene Aufteilung der jeweiligen Verpflichtung und Haftpflicht der Vertragspartner sowie
- ein Zugang zu einfachen und effizienten Beschwerdeverfahren gewährleistet werden.

Die Kommission fordert die Herausgeber elektronischer Zahlungsmittel auf, bis Ende 1998 ihre Vorgehensweisen den Bestimmungen der neuen Empfehlung anzupassen, und die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass angemessene und effiziente Mittel für die Beilegung von Streitfällen eingerichtet werden. Sollte die Kommission die Umsetzung dieser Empfehlung für ungenügend halten, wird sie eine Richtlinie vorschlagen.

Wettbewerbsfragen

Die Kompatibilität der verschiedenen elektronischen Zahlungssysteme ist Voraussetzung für einen funktionie-

renden Binnenmarkt und liegt im Interesse sowohl der Unternehmer als auch der Verbraucher. Die Kompatibilität stützt sich im wesentlichen auf Vereinbarungen zwischen Betreibern. Um sicher zu stellen, dass solche Vereinbarungen den Wettbewerbsvorschriften der Gemeinschaft entsprechen, wird die Kommission vor Ende 1998 einen «Vermerk zum Wettbewerbsrecht» veröffentlichen, in dem die Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln auf neue Zahlungsmittel geprüft werden soll.

Betrugsbekämpfung

Das Volumen der bargeldlosen, inkl. der über das Internet getätigten Zahlungsgeschäfte nimmt stark zu, und der Jahresumsatz der internationalen Zahlungskartenunternehmen beträgt um die 2000 Mrd. ECU. Die Verluste, die auf Zahlungskartenbetrug zurückzuführen sind, werden auf 2,7 Mrd. ECU geschätzt. Fälschungen und betrügerische Verwendung von elektronischen Zahlungsmitteln werden noch nicht in allen EU-Mitgliedstaa-





ten als Verbrechen verfolgt. Als Teil des Aktionsplanes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der im Juni 1997 vom Europäischen Rat angenommen wurde, legte die Kommission am 1. Juni 1998 eine Initiative zur Bekämpfung des Missbrauchs bargeldloser Zahlungsinstrumente vor. Die in einer Mitteilung enthaltene Strategie soll erstens sicherstellen, dass Betrug in Verbindung mit jeder Art von bargeldlosen Zahlungsinstrumenten in allen Mitgliedstaaten der EU als Straftat anerkannt wird, und dass die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Betrugs- und Fälschungsdelikten zusammenarbeiten. Zum zweiten wird den Zahlungssystemherstellern, Emittenten, Nutzern und Behörden eine Reihe von vorbeugenden Massnahmen vorgeschlagen.

Fernabsatz von Finanzdienstleistungen und Verbraucherschutz

Zum Schutz des öffentlichen Interesses gelten in den Mitgliedstaaten gewisse Beschränkungen für das Angebot bestimmter Finanzdienstleistungen. Gemäss Kommission habe dies eine Zersplitterung des Binnenmarktes für elektronisch bereitgestellte Finanzdienste zur Folge. Die Kommission verabschiedete Mitte Oktober 1998 einen Richtlinienvorschlag über Fernabsatz-Vertragsabschlüsse im Fernabsatz vorzulegen, durch welchen Hindernisse für grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen aus dem Weg geräumt und gleichzeitig die Verbraucher geschützt werden sollen. Eine frühere EU-Richtlinie vom Februar 1997 für den Schutz der Verbraucher bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, die elektronische Transaktionen betrifft, schloss Verträge über Finanzdienstleistungen noch aus.

Gültigkeit und Durchsetzbarkeit elektronischer Verträge

Wegen den bestehenden Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Gültigkeit und Durchsetzbarkeit elektronischer Verträge in der EU (z.B. anwendbares Recht, Gerichtsstand, Haftungsverhältnisse der «provider», Anforderungen an Schriftdokumente wie handschriftliche Unterschriften; Beweisregeln, die elektronische Dokumente nicht berücksichtigen),

plant die Kommission in naher Zukunft einen entsprechenden Richtlinienentwurf vorzulegen, der verschiedene («horizontale») Rechtsfragen behandeln würde. Buchhaltungs- und Buchprüfungsvorschriften sollen ebenfalls angepasst werden und z.B. die elektronische Überprüfung ohne Papierausdruck und elektronische Rechnungen ermöglicht werden. Die Kommission versucht mit ihrem Ansatz zu verhindern, dass sich die einzelstaatlichen Vorschriften weiter in unterschiedliche Richtungen entwickeln und damit den Binnenmarkt gefährden.

Ein Binnenmarkt für Verschlüsselungstechnologien und Zertifizierungsdienstleistungen

Stark voneinander abweichende nationale Rechtsvorschriften, die den Einsatz, die Ein- und Ausfuhr sowie die Bereitstellung von Verschlüsselungstechnologien und -produkten einschränken, stellen eine zusätzliche Behinderung der Entwicklung der elektronischen Finanzdienstleistungen dar. Die Kommission bemüht sich auch auf internationaler Ebene (u.a. OECD) um die Beseitigung von Handelshemmnissen für solche Produkte bei gleichzeitiger Wahrung der Interessen der öffentlichen Sicherheit. Von besonderer Bedeutung ist auch die Frage der digitalen Unterschriften. Im Mai 1998 verabschiedete die Kommission einen Richtlinienvorschlag über gemeinsame Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen. Diese Unterschriften ermöglichen dem Empfänger, die Authentizität des Ursprungs und die Integrität der elektronisch versendeten Daten zu überprüfen. Ziel des Richtlinienvorschlages ist es, Hindernisse zu beseitigen, insbesondere Unterschiede bei der rechtlichen Anerkennung elektronischer Signaturen sowie Beschränkungen des freien Verkehrs von Zertifizierungsdienstleistungen und -produkten zwischen den EU-Mitgliedstaaten.

Fragen des Datenschutzes

Der Schutz personenbezogener Daten im Rahmen elektronischer Zahlungssysteme ist notwendig, um das Vertrauen in grenzüberschreitende Transaktionen aller Art aufrechtzuerhalten.



Die Kommission prüft die Frage, ob die bestehende EU-Rahmenrichtlinie über den Schutz personenbezogener Daten im Lichte der Entwicklungen betreffend den elektronischen Geschäftsverkehr angepasst werden muss. Sie verfolgt die Initiative der Welthandelsorganisation (WTO) im Hinblick auf ein multilaterales Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der globalen Informationsflüsse und den gleichzeitigen Schutz der Privatsphäre und persönlicher Daten. Mit den USA versucht sie die Meinungsverschiedenheiten bezüglich der bestehenden EU-Richtlinie in bezug auf den Umfang des Datenschutzes, Austausch von Informationen mit Drittstaaten etc. zu bereinigen.

Elektronischer Geschäftsverkehr und Steuern

Schliesslich ist die EU auch besorgt, dass das Steuersystem nicht zu einer Behinderung für den elektronischen Geschäftsverkehr wird. Im Juni 1998 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung zur indirekten Besteuerung beim elektronischen Geschäftsverkehr, in welcher sie Leitlinien vorschlägt, die der Rechtssicherheit, der Einfachheit und der Steuerneutralität dienen sollen. Die Leitlinien dienen zudem als Basis für den EU-Beitrag für die OECD-Ministerkonferenz in Ottawa vom 7.-9. Oktober 1998. Die Leitlinien lauten im wesentlichen wie folgt:

- Keine neuen Steuern;
- elektronisch übermittelte «Güter»



sollen als Dienstleistungen gelten;

- das gemeinschaftliche Mehrwertsteuersystem soll sich im Vergleich zu traditionell getätigten Transaktionen weder zugunsten noch zuungunsten des elektronischen Geschäftsverkehrs auswirken (Neutralität);
- Befolgung der Steuervorschriften muss einfach werden bzw. bleiben;
- die Kontrolle und Durchsetzung der Steuervorschriften muss sichergestellt sein.

Internationale Fragen

Bei der Prüfung der Frage, ob und wie der bestehende Rechtsrahmen den Entwicklungen beim elektronischen Zahlungs- und Geschäftsverkehr angepasst werden soll, wird die Politik die Schutzbedürfnisse der Verbraucher und Investoren und die unternehmerischen Anliegen im Auge behalten müssen. Dabei sollte eine Strategie verfolgt werden, die den neuen Medien eine Chance gibt und deren Entwicklung nicht durch ein zu straffes Regelwerk behindert. Um ein weltweites «level playing field» für dieses neue Medium zu gewährleisten, werden internationale Regeln aufgestellt werden müssen, wie sie in den internationalen Organisationen wie WTO, OECD, WIPO, Weltzollorganisation etc. bereits diskutiert werden. Hinsichtlich des elektronischen Geschäftsver-

kehrs werden in diesen Gremien u.a. folgende Fragen erörtert: Verschlüsselung (Sicherheit und Vertraulichkeit der Informationen), die elektronische Authentisierung (elektronische Signatur zur Erleichterung der Gewissheit und Sicherheit), Privatsphäre und Schutz personenbezogener Daten, Steuerfragen, Zollgebühren, Rechte an geistigem Eigentum usw. An der OECD-Konferenz in Ottawa vom Oktober 1998 einigten sich die Regierungen und Vertreter der Industrie, bezüglich Besteuerung des elektronischen Geschäftsverkehrs (Steuerneutralität, Verhinderung von Doppelbesteuerungen) sowie in Verbraucherschutzfragen gemeinsame Ansätze bzw. «voluntary guidelines» zu entwickeln.

Was das e-Geld anbelangt, werden im internationalen Vergleich verschiedene Ansätze verfolgt. In den USA ist – im Gegensatz zur EU – z.Zt. nicht geplant, die Ausgabe von e-Geld zu regulieren, bzw. den e-Geld ausgebenden Personenkreis zu beschränken. Es herrscht im Moment die Meinung vor, dass eine staatliche Intervention sich heute hinderlich für den Wettbewerb und Innovation dieses neuen Sektors auswirken würde. Auch würden dadurch die Kosten der elektronischen Geldprodukte unnötig in die Höhe getrieben. Eine interinstitutionelle «Task Force» für elektronische Zahlungen unter dem Vorsitz der amerikanischen Ban-

kenaufsichtsbehörde empfiehlt, dass die Herausgeber von e-Geld sich in zentralen Fragen wie Schutz der Privatsphäre, Weitergabe von Informationen über Verbraucher und Verbraucherschutz selbst regulieren sollen. In Japan wird die Einführung einer Aufsichtsstruktur für die Ausgabe von e-Geld durch Nichtbanken diskutiert. ■



Dr. Daniel Stauffacher

Botschaftsrat,
Schweizerische Mission bei der
Europäischen Union, Brüssel

www.wirtschaftspolitik.ch

**...faster information on Swiss
Economic Promotion**

www.businessguide.ch

You can reach us: e-mail: info@gtsverlag.ch