

# Regulierungsbeziehungen und Entscheidungsmacht privater Zahlungsintermediäre<sup>1</sup>

Alexandra Keiner

## I. Einleitung

Im Fokus aktueller Debatten über die infrastrukturelle Macht von Internet-Intermediären stehen klassischerweise Social-Media-, Handels- und Betriebsplattformen von großen Internetkonzernen wie Facebook, Amazon, Apple oder Google. Demgegenüber werden sowohl in der soziologischen als auch der rechtswissenschaftlichen Literatur private Bezahlunternehmen wie Banken, Kreditkarten-Unternehmen und digitale Zahlungsdienstleister nur selten berücksichtigt, obwohl jene Infrastrukturen bereitstellen und kontrollieren, die für sämtliche Finanztransaktionen – nicht nur, aber auch – im Internet benötigt und genutzt werden.<sup>2</sup> Bei jeder bargeldlosen Transaktion ist mindestens ein Zahlungsintermediär involviert, „who is required to pass the money between the buyer and the seller“.<sup>3</sup> Dies gilt nicht nur für Bezahlvorgänge bei Einkäufen oder der Inanspruchnahme von Dienstleistungen, sondern auch für Geldüberweisungen zwischen Privatpersonen. Zahlungsintermediären kommen dadurch ausgeprägte Regulierungsmöglichkeiten und eine erhebliche Entscheidungsmacht zu. Die Selbstverständlichkeit ihrer Leistungen verstellt dabei oft den Blick für die dahinterliegenden Strukturen.

Ähnlich wie in anderen Bereichen des kommerziellen Internets lässt sich auch bei Zahlungsintermediären eine Marktkonzentration beobachten, bei der sich ein Großteil der Marktmacht auf nur wenige Anbieter verteilt.<sup>4</sup> Lange Zeit wurden die Zahlungsvorgänge im Internet insbesondere

---

1 Bedanken möchte ich mich bei Carola Westermeier für hilfreiche Anmerkungen zu einer früheren Version dieses Beitrags.

2 Siehe hierzu Tusikov, Chokepoints: Global private regulation on the internet, 2017; Westermeier, Money is data – the platformization of financial transactions. *Information, Communication & Society* 2020, 23(14), 2047.

3 Gloerich/Lovink/de Vries, MoneyLab Reader 2: Overcoming the Hype/Scott, 2015, S. 147 (154).

4 Deflem/Silva, Media and Law: Between Free Speech and Censorship/Tusikov, 2021, S. 63; Swartz, New Money, 2020.

durch Kreditkartenunternehmen wie MasterCard und Visa dominiert. In den vergangenen Jahren sind allerdings zahlreiche neue Zahlungsdienstleister und -plattformen hinzugekommen und das Feld der Zahlungsintermediäre hat sich diversifiziert. Eine wichtige Rolle spielen in dieser Entwicklung sogenannte Finanztechnologie- bzw. Fintech-Unternehmen – wie PayPal, Klarna, N26 oder WePay –, die technische Innovationen wie Social Software, die Blockchain-Technologie oder Algorithmen auf den Finanzbereich anwenden. Durch sie ist das Bezahlen und Überweisen im Internet erheblich einfacher und bequemer geworden, die Abläufe, Mechanismen und Strukturen im Hintergrund sind durch die neuen Akteur:innen, Instrumente, Geschäftsmodelle und -beziehungen allerdings sehr viel unübersichtlicher und intransparenter geworden.

An Relevanz gewinnt dieser Umstand vor allem dadurch, dass Zahlungsintermediäre durch ihre infrastrukturelle Schlüsselrolle in der Lage sind, einzelne Nutzer:innen, Händler:innen, Dienstleistungen oder Produkte vom Zahlungs- und Transaktionsverkehr im Internet auszuschließen oder zumindest einzuschränken. Dabei stellen sie nicht nur eigene Regeln auf – etwa mithilfe von Nutzungsbedingungen, Lizenzen und Verträgen –, sondern sie setzen als „private arbiters of legality“<sup>5</sup> auch gesetzliche Vorgaben um und durch. Umso wichtiger ist es, sich die Beziehungsgeflechte und regulatorischen Entscheidungsstrukturen im Bereich privater Zahlungsintermediäre einmal genauer anzusehen. Im Folgenden wird dazu zunächst ein Überblick über die wichtigsten Typen von Zahlungsintermediären gegeben (Kap. II). Im Vordergrund steht hier das Ziel einer groben Orientierung, die für eine Analyse der Regulierungsmacht von Zahlungsintermediären sowie ihren Verflechtungen untereinander sowie mit staatlichen Stellen (Kap. III) eine notwendige Voraussetzung ist. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse und einem Ausblick auf eine soziologische Interpretation vor dem Hintergrund eines dialektischen Zusammenspiels sozialer Öffnung und Schließung (Kap. IV).

## *II. Typologie von Zahlungsintermediären*

Am Anfang einer Typologisierung muss die Klärung stehen, was im Folgenden überhaupt unter dem Begriff „Zahlungsintermediäre“ zu verstehen ist. In diesem Beitrag werden darunter all jene Akteur:innen gefasst,

---

5 Tusikov, Chokepoints: Global private regulation on the internet, 2017, S. 70.

die zum einen die institutionalisierte und technische Ermöglichung von Bezahlung und Geldtransaktionen im engeren Sinne gewährleisten und damit unmittelbar am Transaktionsvorgang beteiligt sind, und zum anderen all jene Akteur:innen, die ausschließlich Geldtransaktionen abwickeln. Abzugrenzen sind Zahlungsintermediäre demnach von Akteur:innen, die nur mittelbar an Transaktionen beteiligt sind, wie etwa staatliche und suprastaatliche Regulierungs- und Kontrollinstitutionen (z. B. Bundesbank, BaFin, EZB); Anbieter:innen der technischen Infrastruktur (z. B. Zahlungshardware, Geldautomaten, Point-of-Sale-Dienste wie Euronet); sowie schließlich von Akteur:innen in angrenzenden Bereichen der Finanzindustrie, wie etwa Kreditanbieter:innen oder Händler:innen von Wertpapieren (z. B. Investmentbanken, Börsen, Aktienhändler:innen). Auch Kryptowährungen wie Bitcoin oder Ethereum werden nicht berücksichtigt, zielen solche Peer-to-Peer-Währungen doch gerade auf die Abwesenheit von Zahlungsintermediären ab. Die Verwendung einer solch engen Definition vernachlässigt zwar zu einem gewissen Grad die Entscheidungsmacht mittelbar involvierter Akteur:innen und deren Auswirkungen auf Nutzer:innen, ermöglicht aber eine bessere Vergleichbarkeit der zentral relevanten Akteur:innen und damit auch eine systematische Analyse von Regulierungsmechanismen und -beziehungen in diesem Bereich.

Ähnlich wie andere infrastrukturelle Dienstleistungen (z. B. Glasfaser oder Mobilfunk) liegt auch die Abwicklung von Finanztransaktionen nahezu ausschließlich in den Händen weniger privater Unternehmen.<sup>6</sup> Gleichwohl gab es aufgrund der zentralen Bedeutung des Geldwesens als eine der wichtigsten wirtschaftlichen Infrastrukturen von Nationalstaaten immer schon eine enge Verflechtung dieser Unternehmen mit staatlichen Stellen, insbesondere dem Postwesen, aus dem die ersten Zahlungsintermediäre in dem hier gemeinten Sinn entstanden sind.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund lohnt sich eine historisch geordnete Reihenfolge in der Beschreibung der Zahlungsintermediäre. Dazu wird zunächst grob zwischen traditionellen (Kap. II.1) und neueren Zahlungsintermediären (Kap. II.2) unterschieden. Doch auch innerhalb dieser beiden Gruppen lassen sich gewisse Entwicklungen über Zeit ausmachen und beschreiben. Unterschieden werden die Typen dabei in erster Linie anhand ihrer zentralen Leistungen in der Ermöglichung von Bezahlung und anderen Transaktionen sowie den dafür notwendigen Infrastrukturen und zugrundeliegenden Geschäftsmodellen.

---

6 Swartz, *New Money*, 2020; Deflem/Silva, *Media and Law: Between Free Speech and Censorship*/Tusikov, 2021, S. 63.

7 Swartz, *New Money*, 2020.

dellen. Ein Anspruch auf Vollständigkeit und trennscharfe Abgrenzung kann dabei aufgrund der nahezu unüberschaubaren Anzahl und Vielfalt der in diesem Bereich aktiven Anbieter:innen sowie der dynamischen Veränderungen von Geschäftsmodellen und -beziehungen auf diesem Markt allerdings nicht erhoben werden.<sup>8</sup>

### 1. Traditionelle Zahlungsintermediäre

Zu den traditionellen Zahlungsintermediären werden im Folgenden Banken, Zahlungsnetzwerke, Zahlungssysteme und sogenannte „Money Transfer Operators“ gezählt. Historisch gesehen handelt es sich dabei um die ersten bzw. frühen Zahlungsintermediäre, doch heißt das nicht, dass sie aufgrund der technischen Entwicklungen der vergangenen zwei Jahrzehnte an Relevanz eingebüßt haben. Zwar sind sie aus Sicht der Nutzer:innen bei einem Großteil derzeit durchgeführter Transaktionen in den Hintergrund getreten, einen disruptiven Wandel hat es auf diesem Markt jedoch nicht gegeben: Vielmehr ist die von traditionellen Zahlungsintermediären aufgebaute und gestellte Infrastruktur – insbesondere diejenige von Banken – zu einem elementaren Baustein im System nationaler und internationaler Geldtransaktionen avanciert.<sup>9</sup> Die jüngsten Innovationen finden deshalb vor allem im Bereich der „front-end services“<sup>10</sup> – also jener Dienste, die die Anwendungsoberfläche für Nutzer:innen bereitstellen, während wir es im Hintergrund mit einem „back end of banking“<sup>11</sup> zu tun haben. Es gab also keinen Verdrängungswettbewerb zwischen verschiedenen Zahlungsintermediären, sondern mit der Zeit sind einfach nur immer mehr Akteur:innen hinzugekommen, die in Zahlungen und Geldtransaktionen involviert sind. Die Regulierungsbeziehungen in diesem Bereich

---

8 Dies verdeutlichen auch andere bisherige Versuche einer Systematisierung des Feldes, die ebenfalls gröbere Unterscheidungskriterien gewählt haben, siehe etwa Brandl/Dieterich, The exclusive nature of global payments infrastructures: the significance of major banks and the role of tech-driven companies, *Review of International Political Economy* 2021, 1 (11).

9 Westermeier, Money is data – the platformization of financial transactions. *Information, Communication & Society* 2020, 23(14), 2047 (2054).

10 Brandl/Dieterich, The exclusive nature of global payments infrastructures: the significance of major banks and the role of tech-driven companies, *Review of International Political Economy*, 2021, 1 (15).

11 Brandl/Dieterich, The exclusive nature of global payments infrastructures: the significance of major banks and the role of tech-driven companies, *Review of International Political Economy*, 2021, 1 (15).

sind dadurch komplexer geworden. Im Folgenden werden die vier Typen traditioneller Zahlungsintermediäre im Einzelnen noch einmal detailliert vorgestellt. Eine erste Übersicht liefert Tabelle 1.

Tabelle 1: Typologie traditioneller Zahlungsintermediäre

Typ	Banken	Zahlungsnetzwerke	Zahlungssysteme	Money Transfer Operators
<b>Beispiele</b>	Sparkasse, Bank of America	MasterCard, Visa, American Express	SWIFT	MoneyGram, Western Union
<b>Transaktionsleistungen</b>	Ermöglichung von Überweisungen, Transaktionen	Internationale Vermittlung von Transaktionen, Aufschieben der Zahlung	Ermöglichung von international sicheren Transaktionen zwischen Banken	Ermöglichung von (Bar-)Geldtransfer etc. abseits von Banken
<b>Benötigte Infrastrukturen</b>	national: internes Kommunikationssystem oder SEPA international: SEPA (Euroraum), Zahlungssysteme und -netzwerke	Banken	eigene Infrastruktur	eigene Infrastruktur (oder Banken, Kreditkarten oder Bezahldienste bei Nicht-Bargeld-Transaktionen)
<b>Geschäftsmodelle</b>	Konto-, Händler-Überweisungsgebühren	Händler- und Veräußerungsgebühren	Überweisungsgebühren	Transaktionsgebühren von Sender

*Banken* gehören zu den ältesten Intermediären für bargeldloses Zahlen und andere Transaktionen. So waren in Deutschland bereits ab den 1880er Jahren Überweisungen innerhalb des Filialnetzes der damaligen Reichsbank möglich.<sup>12</sup> Mittlerweile können Banken durch den Einsatz standardisierter Zahlungssysteme auch außerhalb der eigenen Netzwerke und sogar über nationale Grenzen hinweg Transaktionen ermöglichen. Einer ihrer Vorteile als Zahlungsintermediäre ist dabei, dass Banken Inlandsüberweisungen entweder über eigene Kommunikationssysteme oder über SEPA, den europäischen Standard für Überweisungen oder Lastschriften, abwickeln. Bei Auslandsüberweisungen – insbesondere außerhalb des Euroraums – sind sie aufgrund einer fehlenden internationalen (öffentlichen) Infrastruktur hingegen auf die Netzwerke anderer Zahlungsintermediäre wie Kreditkarten und Zahlungssysteme angewiesen. Banküberweisungen sind zwar im Zuge der Digitalisierung noch einfacher und mobiler gewor-

12 Derix, Gelddinge. Doing Money in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Historische Anthropologie 2019, 27(1), 104 (111).

den, doch gibt es im Vergleich zu anderen Bezahlmöglichkeiten nach wie vor Hürden: So können Auslandsüberweisungen trotz digitaler Kommunikation aufgrund interner Prüfverfahren sowie der externen Überprüfung durch Zahlungssysteme wie SWIFT (siehe Tab. 1) teilweise mehrere Tage dauern und mit hohen Überweisungsgebühren verbunden sein. Darüber hinaus sind für die Identifizierung der Empfängerin die Kontodaten notwendig, was insbesondere die Überweisung kleinerer Beträge zwischen Privatpersonen unattraktiv macht. Andererseits haben sich Banken bis heute ihren inklusiven Service gegenüber ihren Kund:innen behalten: Mithilfe von Überweisungsträgern aus Papier können selbst internationale Transaktionen auch ohne Internetzugang und Hardware wie Laptops oder Smartphone noch immer zuverlässig durchgeführt werden.

In den 1950er Jahren kamen Kreditkartenunternehmen als wichtige Zahlungsintermediäre für bargeldloses Zahlen hinzu. Im Rahmen der Typologie werden sie allgemeiner als *Zahlungsnetzwerke* bezeichnet, weil zum einen ihr Geschäftsmodell und ihre Funktionsweise auf Netzwerken basiert, und zum anderen, weil die Plastikkarten selbst an Bedeutung verlieren und zunehmend nur digital verwendet werden. Anfangs wurden Kreditkarten vor allem von einer „hoch bewegliche[n] männliche[n] Elite“<sup>13</sup> in den USA verwendet. So konnten etwa Inhaber einer „Diners Club“-Kreditkarte in einigen Restaurants bargeldlos bezahlen. Durch ihre „aufschiebende Zahlungsfunktion“<sup>14</sup> wurden Kreditkarten mit der Zeit jedoch auch für andere Zielgruppen attraktiv. Anders als Banken bieten Kreditkartenunternehmen ihren Nutzer:innen allerdings kein Konto an, sie stellen noch nicht einmal die Kreditkarten selbst aus. Sie fungieren eher als internationales Netzwerk für die Kommunikation zwischen Banken.<sup>15</sup> Analog zu einem „Franchisesystem“<sup>16</sup> vergeben Kreditkartenunternehmen dafür Lizenzen an ausgewählte Banken, die dann ihren Kund:innen die Kreditkarten ausstellen und an deren Bankkonto koppeln. Ihr

- 
- 13 Sprenger/Engemann, *Internet der Dinge. Über smarte Objekte, intelligente Umgebungen und die technische Durchdringung der Welt*/Gießmann, 2015, S. 293 (297).
  - 14 Sprenger/Engemann, *Internet der Dinge. Über smarte Objekte, intelligente Umgebungen und die technische Durchdringung der Welt*/Gießmann, 2015, S. 293 (297).
  - 15 Brandl/Dieterich, *The exclusive nature of global payments infrastructures: the significance of major banks and the role of tech-driven companies*, *Review of International Political Economy*, 2021, 1.
  - 16 Sprenger/Engemann, *Internet der Dinge. Über smarte Objekte, intelligente Umgebungen und die technische Durchdringung der Welt*/Gießmann, 2015, S. 293 (298).

Geschäftsmodell basiert dabei vor allem auf Händlergebühren. So müssen Händler, die eine Bezahlung über Kreditkarte anbieten, einen Anteil der Einnahmen an das Kreditkartenunternehmen zahlen. Durch die weltweite Verbreitung und Akzeptanz von Kreditkarten – und die so entstandenen Lock-in-Effekte – hat sich inzwischen ein Oligopol aus wenigen amerikanischen Kreditkartenanbietern herausgebildet, die den internationalen Markt dominieren. So sind die zwei größten Anbieter MasterCard und Visa in mehreren hundert Ländern vertreten und machen den Großteil aller globalen Kreditzahlungen aus. Ein europäisches Kreditkartensystem hat sich bislang noch nicht durchgesetzt; und auch andere Kreditkartenanbieter wie UnionPay (China) und RuPay (Indien) und Mir (Russland) verfügen nur über einen begrenzten Wirkungsraum.

Wie eingangs geschildert, existiert keine öffentliche Infrastruktur für internationale Geldtransaktionen. Die Nachfrage nach internationalen Zahlungen stieg im Zuge der Globalisierung jedoch so stark an, dass sich im Jahr 1973 einige europäische und amerikanische Banken zusammenschlossen und das *Zahlungssystem* SWIFT gründeten. Das Akronym steht für „Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication“. SWIFT hat ihren Sitz in Brüssel und ist als Genossenschaft organisiert, in deren Vorstand auch Vertreter:innen der beteiligten Banken sitzen. Die Hauptaufgabe von SWIFT ist es, die technische Infrastruktur und nötigen Standards für eine sichere Kommunikation zwischen Banken weltweit zur Verfügung zu stellen.<sup>17</sup> Fast jede internationale Transaktion zwischen Banken wird dabei über SWIFT durchgeführt, sodass deren Kommunikationsinfrastruktur zur „infrastructure for infrastructures“<sup>18</sup> avanciert ist. Aktuell handelt es sich bei SWIFT um das einzige Zahlungssystem dieser Größenordnung und Universalität,<sup>19</sup> auch wenn Russland und China eigene Zahlungssysteme anstreben.<sup>20</sup> Da Nutzer:innen bei Überweisungen nicht direkt mit SWIFT in Kontakt kommen und weil darüber keine konkreten Zahlungen, sondern nur die Kommunikation zwischen den Banken

---

17 Dörry/Robinson/Derudder, There is no Alternative. SWIFT as Infrastructure Intermediary in Global Financial Markets, Financial Geography Working Paper #2, 2018, S. 13.

18 Westermeier, Money is data – the platformization of financial transactions, Information, Communication & Society 2020, 23(14), 2047 (2052).

19 Epstein, The Political Economy of International Finance in an Age of Inequality. Soft Currencies, Hard Landings/Majd 2018, S. 175 (178).

20 Brüggmann/Heide, Russland wollen sich vom globalen Zahlungsverkehr abkoppeln, Handelsblatt 2021, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/fina-lzsystem-russland-und-china-wollen-sich-vom-globalen-zahlungsverkehr-abkoppe-ln/27030548.html>.

abgewickelt wird, scheint das Zahlungssystem nicht unmittelbar an den entsprechenden Transaktionen beteiligt – und folglich nach der oben angeführten Definition für unsere Typologie nicht relevant. Bei genauerer Betrachtung fällt jedoch auf: SWIFT ist vielmehr eine Art sekundärer Zahlungsintermediär, der die Infrastruktur für die Vermittlung zwischen anderen Zahlungsintermediären bereitstellt und so unmittelbar an den meisten internationalen Transaktionen beteiligt ist. Durch diese zentrale Stellung hat SWIFT eine so große Regulierungs- und Entscheidungsmacht, dass sie in internationale Transaktionen eingreifen und sie auch unterbinden kann.

Eine Gemeinsamkeit der drei bislang vorgestellten Zahlungsintermediäre ist, dass sie nur von Personen und Organisationen in Anspruch genommen werden (können), die über ein Konto bei einer Bank verfügen. Ein erheblicher Teil der Weltbevölkerung – nämlich 1,7 Milliarden Menschen – hat jedoch keinen Zugang zu einer Bank.<sup>21</sup> Hier setzen *Money Transfer Operators* (MTOs) wie MoneyGram und Western Union an. Sie ermöglichen weltweite Geldtransaktionen, ohne dass die Sender:innen oder Empfänger:innen des Geldes über eigene Bankkonten verfügen müssen. Im Gegensatz zu Zahlungsnetzwerken, die eng mit Banken zusammenarbeiten (müssen), findet der Geldtransfer bei MTOs über deren jeweiliges proprietäres System statt, sodass sie unabhängig von Banken und anderen Zahlungsintermediären agieren können. Man spricht in diesem Zusammenhang von „Close-Loop-Systemen“. Eine Person kann zum Beispiel in einer MoneyGram-Filiale in Berlin Geld einzahlen und gegen eine Gebühr einer anderen Person nach Bukarest zusenden, die dieses Geld dann in einer dortigen MoneyGram-Filiale abholt. Das Angebot richtet sich dabei hauptsächlich an Privatpersonen. Allerdings bietet Western Union mittlerweile auch ein B2B-Geldtransfer zwischen Unternehmen an, die über keinen Bankzugang verfügen.<sup>22</sup>

## 2. Neuere Zahlungsintermediäre

Traditionelle Zahlungsintermediäre stellen also bereits viele Möglichkeiten für einen sicheren, internationalen und teilweise auch digitalen Geld-

---

21 Pleitgen, Führen digitales Geld und digitale Bezahlsysteme zu finanzieller Inklusion und Wirtschaftswachstum?, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 2020, 61(2), 515 (528).

22 Selbach/Jeferson, The Western Union Case and the Social Function of the International Money Transfer, *International Business Research*, 2015, 5(5), 101 (104).



transfer bereit. Neuere Zahlungsintermediäre konzentrieren sich deshalb – wie bereits angeführt – eher auf die Verbesserung der Nutzungserfahrung im „front-end“), indem sie den Zahlungsprozess für Nutzer:innen vereinfachen und beschleunigen. Als neue Zahlungsintermediäre werden dabei im Folgenden mobile Zahlungssysteme, digitale Banken und digitale Bezahl Dienste gezählt, wobei sich die letzten beiden Typen einerseits noch einmal ausdifferenzieren lassen in mobile Banken und B2B-Banken sowie andererseits in P2P-, P2B- und plattformintegrierte Bezahl Dienste (siehe Tabelle 2). Banken stellen dabei weitestgehend die Infrastruktur für das „actual movement of money“.<sup>23</sup> Ermöglicht wird dies unter anderem durch Regulierungsinstrumente wie die zweite Zahlungsdiensterichtlinie, die Banken dazu verpflichtet, Drittanbietern Schnittstellen zu Konten und Transaktionsdaten einzurichten. Dies stärkt neuere Zahlungsintermediäre, indem ein Teil der Regulierungs- und Entscheidungsmacht zu deren Gunsten verlagert wird.<sup>24</sup> Traditionelle Zahlungsintermediäre können die Regeln für Transaktionen folglich nicht mehr allein festlegen, was weitreichende Konsequenzen für die Regulierung des Zahlungs- und Transaktionsverkehrs hat, auf die im nächsten Kapitel näher eingegangen wird.

Neben den oben beschriebenen Money Transfer Operators sind in den vergangenen Jahren weitere Zahlungsintermediäre entstanden, die sich dem Problem der ‚unbanked people‘ widmen. So bieten *mobile Zahlungssysteme* (auch bekannt als „Handypayment“) die Möglichkeit, Geld über das Mobilfunknetz zu versenden – und das gänzlich ohne Internetzugang und Bankkonto. Einer der bekanntesten Anbieter ist hier das 2007 entstandene M-Pesa-System des kenianischen Unternehmens Safaricom und Vodafone. Kund:innen von Safaricom können sich bei einem bei M-Pesa-Agenten (z. B. Supermärkte, Tankstellen und Kioske) registrieren und Geld auf ihre Prepaidkarte buchen. Dieses Geld kann dann per SMS an eine andere Person verschickt werden, die ihr neues Guthaben dann wiederum bei einem M-Pesa-Agenten einlösen kann. Im Gegensatz zu MTOs wie Western Union und MoneyGram ist dieses System gerade für ländliche Gegenden eine Möglichkeit des Geldtransfers, da keine Filialen benötigt werden. Obwohl M-Pesa mittlerweile auch in anderen Ländern (u. a. Ägypten, Indien, Rumänien, Albanien) verbreitet ist, kann über das M-Pesa-System Geld nur innerhalb des eigenen Landes versendet werden.

---

23 Brandl/Dieterich, The exclusive nature of global payments infrastructures: the significance of major banks and the role of tech-driven companies, *Review of International Political Economy* 2021, 1.

24 Westermeier, Money is data – the platformization of financial transactions, *Information, Communication & Society* 2020, 23(14), 2047.

Dabei wird M-Pesa nicht nur von Privatpersonen verwendet: In Kenia akzeptieren auch viele Unternehmen diese Zahlungsweise, sodass darüber beispielsweise auch Stromrechnungen oder Einkäufe bezahlt werden können.<sup>25</sup> Die Gebühren für die Transaktion teilen sich Sender:in und Empfänger:in, wobei deren Höhe von Land zu Land und abhängig davon ist, ob die Empfänger:innen bei M-Pesa registriert sind.

Die Dienstleistungen *digitaler Banken* fokussieren sich auf digitale Lösungen für Zahlungsprozesse. Dabei lassen sich noch einmal zwei Subtypen unterscheiden: mobile Banken und Business-to-Business-, kurz B2B-Banken.

*Mobile Banken* bieten Kund:innen die Möglichkeit, das eigene Konto gänzlich über ein Mobiltelefon zu verwalten und damit auch am Point-of-Sale zu bezahlen. Dazu wird allerdings nicht, wie bei M-Pesa, auf das Mobilfunknetz zurückgegriffen, sondern die Bezahlung wird über das Internet bzw. eine Smartphone-App und zusätzlich über die Bankeninfrastruktur realisiert. Das Ziel mobiler Banken ist es in erster Linie, das Banking für Nutzer:innen so bequem wie möglich und zugleich sicher zu gestalten. Da sie keine (eigenen) Filialen besitzen, handelt es sich bei mobilen Banken um sogenannte „Direktbanken“, die zwar über eine eigene Banklizenz verfügen, für alle Dienstleistungen, die über die basale Kontoführung hinausgehen – etwa Versicherungen oder Bausparverträge –, aber mit anderen Banken kooperieren (müssen). Der Transaktionsprozess unterscheidet sich zudem nicht prinzipiell von traditionellen Banken.

*B2B-Banken* konzentrieren sich demgegenüber auf das Banking für Business-Kund:innen, das sie ebenfalls einfacher gestalten möchten. Ihre Zielgruppe sind vor allem Fintech-Unternehmen, die Zahlungs- oder Investmentprodukte anbieten, aber selbst nicht über eine eigene Banklizenz verfügen. Da die Erlangung von Banklizenzen sehr schwierig und mit hohen regulatorischen Anforderungen verbunden ist, bieten B2B-Banken wie die Solarisbank – oder früher auch Wirecard – ein „banking as a service“ an, indem sie technische Ressourcen und die Banklizenz für Kunden wie ‚Tomorrow‘ oder den Online-Broker ‚Trade Republic‘ zur Verfügung stellen. Im Gegensatz zu traditionellen Banken gestalten sie den Zugang zu ihrer Bankinfrastruktur so einfach wie möglich, weshalb sie auch als „API-Banken“ bezeichnet werden.<sup>26</sup>

---

25 Wahlers, Die rechtliche und ökonomische Struktur von Zahlungssystemen inner- und außerhalb des Bankensystems, 2013, S. 163.

26 Dorfleitner/Hornuf, FinTech und Datenschutz. Eine empirische Untersuchung mit Empfehlungen für Politik und Praxis, 2019, S. 102.

Tabelle 2: Typologie neuerer Zahlungsintermediäre

Typ	Mobile Zahlungssysteme	Digitale Banken		Digitale Bezahlendienste		
		Mobile Banken	B2B-Banken	P2P	P2B	Plattformintegrierte Zahlungsdienste
<b>Beispiele</b>	M-Pesa	N 26	Solarisbank (Wirecard Bank)	PayPal, WePay	PayPal, Klarna	Apple Pay, Google Pay, Ali Pay
<b>Transaktionsleistungen</b>	Ermöglichung von bargeldlosem Geldtransfer (P2P) abseits von Banken	Ermöglichung von Überweisungen, Transaktionen	vereinfachte Schnittstelle für andere Fintech	einfache, kostenlose Überweisung an Privatpersonen ohne Bankdaten	einfache internationale Überweisung ohne Bankdaten, Aufschieben der Zahlung	sichere Identifikationsmöglichkeiten durch Hard- und Software, einfache Bezahlung
<b>Benötigte Infrastrukturen</b>	<u>national</u> : eigene <u>international</u> : PayPal, Western Union	<u>national</u> : eigene <u>international</u> : Zahlungssysteme, Kreditkarten		Kreditkarten, Banken, B2B-Banken		
<b>Geschäftsmodell</b>	Transaktionsgebühren von Sender und Empfänger	Händlergebühr/ Überweisungsgebühr	„banking as a service“	<u>national</u> : Gebührenfrei <u>international</u> : Transaktionsgebühren von Sender	Händlergebühren	Händlergebühr Versäumnisgebühren

Die wohl bekanntesten neuen Zahlungsintermediäre sind *digitale Bezahlendienste*. Darunter fallen verschiedene Anbieter, die Zahlungen und Transaktionen mithilfe digitaler Infrastrukturen ermöglichen oder erleichtern, ohne selbst über eine Banklizenz zu verfügen. In den letzten Jahren nahmen solche Anbieter weltweit rasant zu, weshalb es hier eine große Vielfalt an verschiedenen Leistungsprofilen und Geschäftsmodellen gibt. Grob unterscheiden lassen sich dennoch drei Subtypen: Person-to-Person, kurz P2P-Bezahlendienste; Person-to-Business, kurz P2B-Bezahlendienste, und plattformintegrierte Bezahlendienste.

*P2P-Bezahlendienste* sind darauf spezialisiert, Überweisungen zwischen Privatpersonen zu vereinfachen. So bietet etwa PayPal Geldtransfers an „Freunde[n] auf der ganzen Welt“<sup>27</sup> in Echtzeit, kostenlos und nur unter

27 PayPal mobile App, PayPal.com, <https://www.paypal.com/de/webapps/mpp/mobile-apps>.

Einsatz der E-Mail-Adresse der Empfänger:in an. Vor allem für kleine Geldbeträge oder für private Überweisungen ins Ausland eignen sich solche Dienste gut. Anbieter wie WePay oder Venmo bieten darüber hinaus die Möglichkeit der Schwarmfinanzierung („Crowdfunding“) für Privatpersonen an. Die Zahlungen werden bei der Nutzung dieser Bezahl-dienste allerdings nur vordergründig von diesen Diensten selbst durchgeführt. Stattdessen sind die E-Mail-Adressen, mit denen die Nutzer:innen bei diesen Diensten angemeldet sind, mit dem eigenen Bankkonto und/oder einer Kreditkarte verbunden. Obwohl PayPal über eine Banklizenz in Luxemburg verfügt, ersetzt diese doch nicht die Notwendigkeit einer Anbindung der Nutzer:innen an die klassische Infrastruktur der Banken.

*P2B-Zahlungsdienste* haben sich demgegenüber auf Zahlungen zwischen Händler:innen und Käufer:innen spezialisiert. Der Geldtransfer verläuft dabei analog zu den P2P-Zahlungsdiensten über Banken und Kreditkarten. Neben einer einfachen und schnellen Bezahlung bieten P2B-Dienste wie Klarna zudem die Möglichkeit, Abbuchungen für Einkäufe zeitversetzt vorzunehmen oder in Raten zu bezahlen. Auch PayPal, das sowohl P2P- als auch P2B-Zahlungen ermöglicht, bietet ähnliche Optionen an. Das Geschäftsmodell solcher Zahlungsdienste basiert hauptsächlich auf Händlergebühren, während die Bezahlung für Käufer:innen kostenlos ist.

Trotz staatlicher Bemühungen, Big-Tech-Unternehmen möglichst aus dem Finanzbereich herauszuhalten,<sup>28</sup> steigt die Nutzung *plattformintegrierter Zahlungsdienste* wie Google Pay und Apple Pay zusehends.<sup>29</sup> Plattformen integrieren Bezahl- und Transaktionsservices dabei in ihre Infrastruktur und bieten so ihren Kunden bequeme und sichere Transaktionen an – etwa durch die bestehende Identifikationsmöglichkeit mittels Fingerabdrucks oder Face-ID. So ist auf den Smartphones von Apple die „Wallet“-App bereits vorinstalliert. Die Nutzer:innen müssen also nur einmalig ihre Kredit- oder Debitkarte mit dieser App verbinden, um künftig sowohl online als auch am Point-of-Sale bezahlen zu können. Es handelt sich hier also vor allem um P2B-Zahlungsdienste, bei denen die Händler für die Kosten aufkommen. Die Motivation großer Plattformen, ins Zahlungsgeschäft einzusteigen, ist der Zugriff auf die wertvollen Transaktionsda-

---

28 16th Congress 2019, <https://www.congress.gov/116/bills/hr4813/BILLS-116hr4813-ih.pdf>.

29 So geht es aus der Statistik von Statista aus dem Jahr 2020 hervor: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1166076/umfrage/mobilen-bezahlen-nutzung-nach-anbieter/>.

ten und die Intensivierung der bereits vorherrschenden Lock-in-Effekte.<sup>30</sup> Auch wenn diese Dienste in Europa und USA noch nicht so verbreitet sind wie Ali Pay in China, so ist der Einstieg großer Plattformen mit Blick auf Regulierungsmacht kritisch zu betrachten.

### *III. Regulierungsbeziehungen und Entscheidungsmacht im Zahlungsverkehr*

Wie die vorgestellte Typologie veranschaulicht hat, liegt der Großteil der Bezahlinfrastruktur in den Händen privater Zahlungsintermediäre – und damit auch ein Großteil der Entscheidungsmacht, wer welche Transaktionen zu welchen Bedingungen durchführen kann. Diese Machtposition ist jedoch – wie auch bei anderen (digitalen) Plattformen – in gesellschaftliche, politische und ökonomische Kontexte eingebettet. So sind die Entscheidungen bezüglich der Durchführung von Transaktionen auch von national- und suprastaatlicher Regulierung, von darüber hinaus gehenden Abkommen der Zahlungsintermediäre mit staatlichen Stellen und anderen Organisationen – darunter vor allem auch anderen Zahlungsintermediären – abhängig. Daneben lassen sich Entscheidungen über Transaktionen auch auf ökonomische und kulturelle Faktoren, wie die Geschäftsmodelle und Reputation der Zahlungsintermediäre, zurückführen.

Diese verschiedenen Regulierungsbeziehungen von Zahlungsintermediären und die damit verbundenen Entscheidungsmechanismen werden in diesem Kapitel anhand paradigmatischer Beispiele veranschaulicht und diskutiert. In Anlehnung an die im zweiten Kapitel erarbeitete Typologie werden dabei sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede zwischen den verschiedenen Typen von Zahlungsintermediären aufgezeigt. Das Kapitel strukturiert sich dazu anhand drei relevanter Formen von Regulierungsbeziehungen, die sich in der Literatur identifizieren lassen. Unterschiede existieren hier in den Regulierungsbeziehungen zwischen (1) Zahlungsintermediären und Staaten; (2) Zahlungsintermediären und Nutzer:innen sowie Händler:innen; und (3) verschiedenen Zahlungsintermediären. Auf diese Weise können anhand des Fallbeispiels der Zahlungsintermediäre die regulativen Spielräume privater Entscheidungsstrukturen – verstanden als Zusammenspiel von Entscheidungsmacht, regulatorischer

---

30 Westermeier, Money is data – the platformization of financial transactions, *Information, Communication & Society* 2020, 23(14), 2047; Brandl/Dieterich, The exclusive nature of global payments infrastructures: the significance of major banks and the role of tech-driven companies, *Review of International Political Economy* 2021, 1.

Abhängigkeit und wirtschaftlichen Interdependenzen – im Detail veranschaulicht werden. Einen zusammenfassenden Überblick über die Regulierungsbeziehungen und Regulierungsinstrumente der Akteure liefert Abbildung 1.

Abbildung 1: Regulierungsbeziehungen und -instrumente im Zahlungsverkehr

(1) Staaten & Zahlungsintermediäre	(2) Zahlungsintermediäre & Nutzer:innen / Händler:innen	(3) Zahlungsintermediäre untereinander
<b>Regulierungsinstrumente</b>		
<b>Gesetze</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nationale und internationale Gesetze um Geldwäsche, Terrorfinanzierung oder organisierte Kriminalität zu verhindern</li> <li>Verpflichten alle Zahlungsintermediäre</li> <li>Beispiele: Geldwäschegesetz (GwG), Know-Your-Customer-Richtlinien (KYC), Bank Secrecy Act, Patriot Act</li> </ul>	<b>Verträge &amp; AGBs</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Banken, Zahlungsnetzwerke oder digitale Zahlungsdienste, regeln in Verträgen und AGBs welche Transaktionen zulässig sind</li> <li>In AGBs von Zahlungsnetzwerke oder digitale Zahlungsdienst werden auch legale Transaktionen ausgeschlossen</li> <li>Beispiele: Google Pay verbietet Verkauf von „adult goods and services“</li> </ul>	<b>Verträge zwischen Zahlungsintermediären</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Wenn mehrere Zahlungsintermediären am Transaktionsprozess beteiligt sind, bestehen Verträge zwischen den teilnehmenden Zahlungsintermediären</li> <li>Insb. zwischen Banken und Zahlungsnetzwerken (Open-Loop-Systeme)</li> <li>Regulierungsbeziehungen zwischen Zahlungsintermediären zumeist intransparent: <ul style="list-style-type: none"> <li>Inhalte und Ausgestaltung der Verträge nicht einsehbar</li> <li>Identifikation der Vertragspartner teilweise nicht möglich</li> </ul> </li> <li>Beispiele: Verträge zwischen Zahlungsnetzwerken (bspw. Visa, Mastercard) und den jeweils lizenzierten Banken, Verträge zwischen digitalen B2B-Banken und Zahlungsdiensten</li> </ul>
<b>Verbindliche Vereinbarungen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nationale und internationale Beschlüsse, um bspw. Sanktionen / Embargos umzusetzen</li> <li>Verpflichten alle oder nur bestimmte Zahlungsintermediäre (bspw. Zahlungssysteme wie SWIFT)</li> <li>Beispiele: Beschluss der EU 2012 (Iran), Beschluss der EU 2022 (Russland)</li> </ul>	<b>Automatische Risiko-identifikation und Ausschluss</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Automatische Erkennung und Ausschluss auffälliger Transaktionen oder Personen insb. bei digitalen Zahlungsdiensten, um Transaktionsprozesse zu beschleunigen</li> <li>Beispiele: PayPal unterbindet Transaktionen aufgrund von Begriffen wie „Damaskus“ oder „Cuba Libre“</li> </ul>	
<b>Unverbindliche Vereinbarungen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Freiwillige Vereinbarungen zwischen Staaten und Zahlungsintermediären</li> <li>Motivation der Zahlungsintermediäre, gesetzlicher Regulierung vorzubeugen</li> <li>Beispiele: Abkommen zwischen der International Anticounterfeiting Coalition sowie u.a. Visa, Mastercard und PayPal</li> </ul>	<b>Kooperation mit externen Akteuren zur Risikobeurteilung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kooperation zwischen Zahlungsintermediäre und nicht-staatlichen Akteuren zur Identifikation riskanter/ unerwünschten Transaktionen</li> <li>Beispiele: PayPal und Anti-Defamation League; PayPal und Polaris</li> </ul>	

## 1. Staatliche Regulierungen und Vereinbarungen

Ähnlich wie Kommunikationsplattformen sind Zahlungsintermediäre sowohl „political actors that make important political decisions“<sup>31</sup> als auch Subjekte staatlicher Regulierung.<sup>32</sup> Die Beziehung zwischen Staaten und

31 Gorwa, What is platform governance?, Information, Communication & Society 2019, 22(6), 854 (857).

32 Gorwa, What is platform governance?, Information, Communication & Society 2019, 22(6), 854 (857).

Zahlungsintermediären ist dabei ambivalent: Zum einen befürchten Gesetzgeber und Sicherheitsbehörden eine Schwächung der Rechtsdurchsetzung durch die zunehmende Digitalisierung und Globalisierung von Transaktionen; zum anderen erkennen sie die „tremendous power“<sup>33</sup> von Zahlungsintermediären und damit auch ihr Potential als Instrumente der Rechtsdurchsetzung. Staatliche Behörden versuchen daher auf zwei Arten, Zahlungsintermediäre zu regulieren und dabei auch Einfluss auf ihre Entscheidungsmacht zu nehmen. Zum einen werden durch *Gesetze und bindende Vereinbarungen* Regeln für Transaktionsprozesse festgelegt, etwa, indem Zahlungsintermediäre dazu verpflichtet werden, illegale Transaktionen zu identifizieren und zu unterbinden. Zum anderen treffen staatliche Organisationen *unverbindliche Vereinbarungen* mit Zahlungsintermediären, um etwa nationale Regelungen – wie das Urheberrecht oder Glücksspielgesetze – auch im internationalen Zahlungsverkehr durchzusetzen. Umgekehrt gehen Zahlungsintermediäre laut Tusikov<sup>34</sup> auf solche ‚Deals‘ ein, um eine rechtliche und damit bindende Regulierung in anderen Bereichen zu umgehen.

#### *a) Gesetze und bindende Vereinbarungen*

Auch wenn es sich bei Banken, Kreditkarten oder anderen Zahlungsdiensten nur um Intermediäre von Transaktionen handelt, wird ihre Haftung von staatlichen Behörden strenger als bei anderen Plattformen bemessen. So wird ihnen unterstellt, durch ihre zentrale Rolle beim Zahlungsverkehr unmittelbar an den Transfers von ‚dirty money‘ beteiligt zu sein und von illegalen Transaktionen monetär zu profitieren.<sup>35</sup>

Einer der ersten Regulierungsversuche von Transaktionen war der ‚Bank Secrecy Act‘ aus dem Jahr 1970 in den USA, der Banken dazu verpflichtete, sämtliche Transaktionen und Einzahlungen über 10.000 Dollar zu vermerken und die Daten für sechs Jahre zu speichern, damit Behörden im Falle einer Ermittlung darauf zugreifen konnten.<sup>36</sup> Ziel des BSA war es, organisierte Kriminalität und Geldwäsche mithilfe von Transaktionsdaten zu identifizieren und zu bekämpfen. Dies stellte einen großen Eingriff in das Bankgeheimnis und das Geschäftsmodell der Banken dar, sodass

---

33 Swartz, *New Money*, 2020, S. 80.

34 Tusikov, *Chokepoints: Global private regulation on the internet*, 2017.

35 Bridy, *Internet Payment Blockades*, *Florida Law Review*, 67(5), 1523.

36 Amicelle, *When finance met security: Back to the War on Drugs and the problem of dirty money*, *Finance and Society* 2017, 3(2), 106 (111).

der BSA später auf die Ermittlung von Drogenhandel und Geldwäsche begrenzt wurde und andere Vergehen wie Steuerhinterziehungen aus dem Regulierungsbereich herausfielen.<sup>37</sup> Später kamen in den USA und in der EU weitere Regulierungen hinzu, die Zahlungsintermediäre dazu verpflichteten, Geldwäsche und Betrug vorzubeugen. Dazu zählen etwa die Kundenlegitimierung durch die „Know Your Customer“-Richtlinien oder das deutsche Geldwäschegesetz (GwG) aus dem Jahr 1993. Diese gelten allerdings nicht nur für Banken, sondern für alle Finanzdienstleister, die an Transaktionen beteiligt sind.

Nach dem 11. September 2001 traten Zahlungsintermediäre im Zuge des Patriot Acts erneut in den Fokus US-amerikanischer Behörden. Das Sammeln von internationalen Transaktionsdaten wurde als wichtige Quelle betrachtet, um Terrornetzwerke zu identifizieren und deren Finanzierung zu stoppen.<sup>38</sup> Aus diesem Grund wurden Unternehmen gesetzlich dazu verpflichtet, den US-Geheimdiensten Zugriff auf ihre Server zu gewähren, was sich nicht nur auf die Big-Tech-Unternehmen beschränkte, sondern sich auch an die großen Zahlungsintermediäre richtete, die ebenfalls zu einem Großteil in den USA ansässig sind.

Die Dimensionen und Konsequenzen der Regulierungsbeziehungen zwischen Staaten und Zahlungsintermediären werden am Beispiel des Iran-Embargos durch das Zahlungssystem SWIFT deutlich. So verbot der Rat der Europäischen Union im Jahr 2012 jegliche Transaktionen zwischen europäischen und iranischen Banken, „[u]m den Transfer finanzieller oder anderer Vermögenswerte oder Ressourcen zu verhindern, die zu den proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten Irans oder zur Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen beitragen könnten“.<sup>39</sup> Daraufhin reagierte SWIFT – als Zahlungssystem in der EU – mit der Einstellung „seine[r] Kommunikations-Services für iranische Banken“.<sup>40</sup> Da SWIFT, wie in Kapitel 2.1 beschrieben, die Kommunikationsinfrastruktur für internationale Transaktionen zwischen Banken im Allgemeinen bereitstellt,

---

37 Amicelle, *When finance met security: Back to the War on Drugs and the problem of dirty money*, *Finance and Society* 2017, 3(2), 106 (111).

38 Amoores/de Goede, *Transactions after 9/11: the banal face of the preemptive strike*, *Transactions of the Institute of British Geographers* 2008, 33(2), 173 (176); Westermeier, *Money is data – the platformization of financial transactions*. *Information, Communication & Society* 2020, 23(14), 2047.

39 Erklärung des Rats der Europäischen Union, 2012, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:282:0058:0069:DE:PDF>.

40 Pressemitteilung von SWIFT, 2012, <https://www.swift.com/insights/press-releases/swift-instructed-to-disconnect-sanctioned-iranian-banks-following-eu-council-decision#1>.



wurde auf diese Weise *jeglicher* Geldtransfer über Banken – das heißt auch über Kreditkarten oder andere Zahlungsdienste, die die Infrastruktur von Banken nutzen – in den Iran blockiert. Ausländische Unternehmen konnten deshalb Geld nur noch per Kurier an ihre Geschäftspartner:innen im Iran verschicken.<sup>41</sup> Der Ausschluss dauerte bis 2016 an. Der durch diese Sanktionen verursachte Verlust für die iranische Wirtschaft wird auf 60,4 Milliarden Dollar pro Jahr geschätzt.<sup>42</sup> Auch wenn es sich bei solchen Sanktionen um staatliche Sicherheitsmaßnahmen handelt, so setzen die damit verbundenen Verbote für SWIFT eine staatliche Regulierung voraus, die diese Sanktionen überhaupt erst möglich macht.

Im Jahr 2018 wurde ein Großteil der iranischen Banken erneut durch die SWIFT ausgeschlossen, diesmal aufgrund von Sanktionen seitens der USA. Obwohl es keine gesetzliche Grundlage für diesen Ausschluss gab, ging SWIFT auf die Forderungen der USA ein. Seither ist der Geldtransfer in den Iran erneut blockiert, wobei diesmal auch Money Transfer Operators wie Western Union und MoneyGram, die beide ihren Sitz in den USA haben, Transaktionen in den Iran ausschließen.<sup>43</sup> Die Reputation von SWIFT als neutraler Intermediär ist seit diesen Vorkommnissen stark beschädigt, da es vor allem zugunsten der „world’s most powerful financial and political players“<sup>44</sup> zu agieren scheint. Nach dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 war Russland als bislang zweites Land von einem SWIFT-Ausschluss betroffen.<sup>45</sup> Im Vergleich zu den Sanktionen gegen den Iran richtet sich der Ausschluss allerdings nicht gegen das gesamte Bankensystem des Landes, sondern nur gegen einen Teil der Banken sowie ausgewählte Konten.<sup>46</sup>

---

41 Lohmann, *Minenfelder der US-Außenwirtschaftspolitik: unilaterale Finanzsanktionen im Dienst nationaler Sicherheit*, SWP-Aktuell, 71/2014, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-411537>.

42 Epstein, *The Political Economy of International Finance in an Age of Inequality. Soft Currencies, Hard Landings*/Majd, 2018, S. 189.

43 So geht es aus dem Annual Report 2020 von *Moneygram* und *Western Union* Notice of 2021 Annual Meeting of Stockholders, Proxy Statement and 2020 Annual Report hervor.

44 Dörry/Robinson/Derudder, *There is no Alternative. SWIFT as Infrastructure Intermediary in Global Financial Markets*, Financial Geography Working Paper #2 2018, S. 2.

45 Kaufmann, „Russland vor Staatspleite – Jetzt nutzt dem Kreml nicht mal mehr Geld.“, *Frankfurter Rundschau* 2022, <https://www.fr.de/wirtschaft/russland-staats-pleite-moskau-sanktionen-kreml-ukraine-krieg-russen-staat-91484996.html>.

46 Kaufmann, „Russland vor Staatspleite – Jetzt nutzt dem Kreml nicht mal mehr Geld.“, *Frankfurter Rundschau* 2022, <https://www.fr.de/wirtschaft/russland-staats-pleite-moskau-sanktionen-kreml-ukraine-krieg-russen-staat-91484996.html>.

Die tatsächliche Wirksamkeit und das Ausmaß eines SWIFT-Ausschluss von Banken als geopolitisches Druckmittel ist umstritten. So behauptet etwa Nölke, dass der Ausschluss der iranischen Banken nur für einen vergleichsweise kleinen Teil der Verluste der iranischen Wirtschaft verantwortlich war.<sup>47</sup> Ein viel machtvolleres Instrument seien die zuvor eingeführten US-Sanktionen gegen alle Banken gewesen, die mit dem Iran zusammenarbeiten. Demnach riskierten auch Banken außerhalb der USA, die mit US-Unternehmen zusammenarbeiten, hohe Strafen, wenn sie weiterhin Transaktionen mit iranischen Unternehmen oder Banken durchführten.<sup>48</sup> Auch im Fall von Russland ist unklar, wie effektiv der SWIFT-Ausschluss im Vergleich zu anderen Sanktionen ist. So wurden etwa durch einen Beschluss des US-Finanzministeriums alle Transaktionen von US-Banken mit russischen Konten verboten.<sup>49</sup> Zudem haben Zahlungsnetzwerke wie Visa und MasterCard den Zahlungsverkehr mit einigen großen Finanzdienstleistern aus Russland eingestellt.<sup>50</sup> Inwieweit die Auswirkungen eines SWIFT-Ausschlusses über die Konsequenzen solcher Maßnahmen hinaus gehen, ist durchaus fraglich.

Dass neben SWIFT auch andere Zahlungsintermediäre von Staaten als geopolitische Instrumente eingesetzt werden, lässt sich schließlich auch am Beispiel des Kuba-Embargos beobachten, bei dem PayPal, Western Union und MoneyGram als Reaktion auf staatliche Vorgaben<sup>51</sup> Transaktionen mit dem Inselstaat unterbinden.

#### *b) Unverbindliche Vereinbarungen*

Eine eher reziproke Form von Regulierungsbeziehungen zwischen Staaten und Zahlungsintermediären, von denen beide Parteien profitieren, sind unverbindliche „Handshake“-Vereinbarungen.<sup>52</sup> Staaten können so

---

47 Nölke, *Goeconomic infrastructures: Building Chinese-Russian alternatives to SWIFT*, 2022, S. 9 (i. E.).

48 Nölke, *Goeconomic infrastructures: Building Chinese-Russian alternatives to SWIFT*, 2022, S. 9. (i.E.).

49 Kaufmann, „Russland vor Staatspleite – Jetzt nutzt dem Kreml nicht mal mehr Geld.“, *Frankfurter Rundschau* 2022, <https://www.fr.de/wirtschaft/russland-staatspleite-moskau-sanktionen-kreml-ukraine-krieg-russen-staat-91484996.html>.

50 „Russische Finanzinstitute ausgesperrt“, *Tagesschau.de* 2022, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/finanzen/mastercard-visa-russland-101.html>.

51 Siehe Annual Report 2020 von *Moneygram* und *Western Union* Notice of 2021 Annual Meeting of Stockholders, Proxy Statement and 2020 Annual Report.

52 Tusikov, *Chokepoints: Global private regulation on the internet*, 2017.

mithilfe von Zahlungsintermediären auch solche Bereiche regulieren, die entweder (noch) nicht gesetzlich reguliert sind oder außerhalb des eigenen Wirkungsbereiches liegen. Auf der anderen Seite versprechen sich Zahlungsintermediäre von solchen Vereinbarungen mit Staaten, gesetzliche – und damit ggf. strengere – Regulierungen umgehen zu können.<sup>53</sup>

Solche freiwilligen Vereinbarungen, die „without a court order“<sup>54</sup> getroffen werden, lassen sich überwiegend im Bereich von Urheberrechtsverletzungen und illegalem Glücksspiel beobachten.<sup>55</sup> So überzeugte zum Beispiel der New Yorker Staatsanwalt Eliot Spitzer 1999 unter anderem die Citibank und PayPal davon, Transaktionen zu unterbinden, die im Zusammenhang mit Glücksspiel stehen.<sup>56</sup> Der Staatsanwalt von Florida schloss hingegen 1997 mit Western Union ein „Agreement of Voluntary Cooperation“<sup>57</sup> ab, in dem diese sich dazu verpflichteten, keine Transaktionen mehr an und vom illegalen Glücksspielanbieter Cheyenne zuzulassen. Ein weiteres Beispiel ist schließlich das 2011 beschlossene „best practice agreement“<sup>58</sup> zwischen den Zahlungsintermediären American Express, MasterCard, Visa, PayPal und PULSE<sup>59</sup> sowie weiteren US-amerikanischen Markenunternehmen. Dieses Agreement basiert auf einem Abkommen zwischen den Zahlungsintermediären mit der International AntiCounterfeiting Coalition und sieht vor, dass Zahlungen für gefälschte Produkte unterbunden werden.<sup>60</sup> Da Vereinbarungen teilweise geheim oder inoffiziell getroffen werden,<sup>61</sup> ist es schwer nachzuvollziehen, in welchen Fällen Zahlungsintermediäre selbst Entscheidungen über Transaktionen treffen oder diese auf solche Regulierungsbeziehungen zu staatlichen Behörden zurückzuführen sind. Zudem erschwert der informelle Charakter solcher

---

53 Tusikov, Chokepoints: Global private regulation on the internet, 2017, S. 93.

54 Tusikov, Chokepoints: Global private regulation on the internet, 2017, S. 68.

55 Mann/Belzley, The Promise of Internet Intermediary Liability, 2005; Tusikov, Chokepoints: Global private regulation on the internet, 2017.

56 Mann/Belzley, The Promise of Internet Intermediary Liability, 2005.

57 Cheyenne Sales v. Western Union FIN. SERV. INTERN., 8 F. Supp. 2d 469 (E.D. Pa. 1998), U.S. District Court for the Eastern District of Pennsylvania, <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp2/8/469/2576652/>.

58 Frosio, The Oxford Handbook of Online Intermediary Liability/Frosio/Husovec, 2020, S. 1 (5).

59 Dabei handelt es sich um eine US-amerikanische Debitkarte.

60 Tusikov, Chokepoints: Global private regulation on the internet, 2017, S. 63; Frosio, The Oxford Handbook of Online Intermediary Liability/Frosio/Husovec, 2020, S. 1 (5).

61 Frosio, The Oxford Handbook of Online Intermediary Liability/Frosio/Husovec, 2020, S. 1 (5).

Vereinbarungen es Nutzer:innen oder Händler:innen, die ggf. von ihnen betroffen sind, gegen ihre Ausschlüsse juristisch vorzugehen.

## 2. Zahlungsintermediäre als Regulierer

Zahlungsintermediäre treffen allerdings auch abseits ihrer Regulierungsbeziehungen zu staatliche Behörden Entscheidungen darüber, welche Transaktionen über ihre Infrastruktur abgewickelt werden (dürfen) und welche nicht. Sie greifen damit also ebenfalls direkt in die Regulierung des Zahlungsverkehrs von Nutzer:innen und Händler:innen ein. Die Gründe dafür, bestimmte Transaktionen zu unterbinden, sind vielfältig. Einige Zahlungsintermediäre schließen etwa die Bezahlung bestimmter Produkte oder Dienstleistungen aufgrund von hohen Rückbuchungsquoten oder zweifelhafter Reputation aus. Bei neueren Zahlungsdiensten sind davon selbst legale Transaktionen wie der Verkauf von „adult goods and services“<sup>62</sup> oder Zigaretten betroffen.<sup>63</sup> Die Zahlungsnetzwerke Visa und MasterCard sowie einige neuere Zahlungsintermediäre behalten sich sogar vor, Transaktionen und Verträge unabhängig von den AGB-Regelungen „at any time for any reason“<sup>64</sup> abzulehnen oder zu kündigen. Grob lassen sich dabei zwei Trends beobachten, die die Regulierungsmacht von Zahlungsintermediären gegenüber ihren Nutzer:innen verstärkt und teilweise sogar willkürlich erscheinen lässt: (a) die Datafizierung und Automatisierung von Entscheidungsprozessen und (b) die Zusammenarbeit mit externen (nicht-staatlichen) Akteur:innen bei der Identifizierung unerwünschter Transaktionen.

### a) Datafizierung und Automatisierung von Entscheidungsprozessen

Insbesondere digitale Zahlungsdienste wie PayPal, deren Transaktionsleistung vor allem darin besteht, den Transaktionsprozess zu vereinfachen und zu beschleunigen, stehen vor der Herausforderung, illegale oder nicht-gestattete Transaktionen zu identifizieren, zu prüfen und ggf. zu verhin-

---

62 Google Payments User Policies, Google.com, [https://pay.google.com/intl/en\\_in/about/policy/](https://pay.google.com/intl/en_in/about/policy/).

63 PayPal-Nutzungsrichtlinie 2020, PayPal.com, <https://www.paypal.com/de/webapps/mpp/ua/acceptableuse-full>.

64 PayPal User Agreement. Restricted Activities and Holds, PayPal.com, <https://www.paypal.com/in/webapps/mpp/ua/useragreement-full>.

dern, ohne dadurch den Prozess zu verlangsamen. Hinzu kommt, dass die Transaktionsgebühren möglichst klein gehalten werden sollen, um eine größtmögliche Nutzerschaft zu erzielen. Dies hat zur Folge, dass die Kosten für eine Überprüfung der Nutzer:innen bzw. Transaktionen möglichst geringgehalten werden müssen. Um dieses Problem zu lösen, wird auf die automatische Erkennung von auffälligen Transaktionen auf Basis algorithmischer Systeme und Auswertungen unterschiedlicher Nutzer:innen- und Händlerdaten, die über die Transaktionsdaten der Zahlungsintermediäre selbst hinausgehen,<sup>65</sup> zurückgegriffen. Diese algorithmischen Entscheidungen sind in der Regel nicht nachvollziehbar und führen immer wieder dazu, dass weitaus mehr Transaktionen geblockt werden als notwendig. So werden teilweise Transaktionen nur aufgrund bestimmter Begriffe in den Verwendungszwecken gestoppt, darunter etwa „Damaskus“<sup>66</sup> oder „Cuba Libre“<sup>67</sup>.

Die regulatorischen Entscheidungen der Zahlungsintermediäre betreffen dabei allerdings nicht nur Transaktionen, die datenbasiert und algorithmisch geprüft und ggf. gestoppt werden, sondern auch Personen, deren Accounts geblockt und deren Konten eingefroren werden. Beispiele dafür lassen sich etwa im Bereich der (legalen) Internetpornographie finden.<sup>68</sup> So wurden Darsteller:innen von Zahlungsdiensten wie PayPal und WePay verbannt und konnten diese Dienste in der Folge nicht mehr für nicht-pornographische Zahlungen, wie das Crowdfunding von Krankenhausrechnungen, benutzen.<sup>69</sup> Da nur wenige große Zahlungsintermediäre die Infrastruktur für Zahlungen im Internet bereitstellen, kann der gänzliche Ausschluss von Personen durch diese Unternehmen weitreichende Folgen haben. Das führt beispielsweise dazu, dass Pornographie-Darsteller:innen, die von Zahlungsdiensten wie PayPal verbannt wurden, keine

---

65 Tusikov, Chokepoints: Global private regulation on the internet, 2017, S. 68.

66 Jansen, „PayPal sperrt Konto wegen „Damaskus in der Betreffzeile“, Frankfurter Allgemeine Zeitung 2016: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/paypal-sperrt-benutzerkonto-wegen-sanktionen-14086321.html>.

67 Fanta, „PayPal setzt US-Embargo gegen Kuba weltweit durch, netzpolitik.org 2020“, <https://netzpolitik.org/2020/paypal-setzt-us-embargo-gegen-kuba-weltweit-durch/>.

68 Swartz, New Money, 2020; Tusikov, Chokepoints: Global private regulation on the internet, 2017; Kitamura/Quigley/Ikematsu/Kosch, Disadvantaged in the American-Dominated Internet: Sex, Work, and Technology/ Barwulor/McDonald/Hargittai/Redmiles, 2021, S. 1.

69 Swartz, New Money, 2020; Tusikov, Chokepoints: Global private regulation on the internet, 2017, S. 76.

anderen Möglichkeiten hatten, ihre Inhalte zu monetarisieren und sie daher auf Bargeld oder „electronic gift cards“<sup>70</sup> zurückgreifen mussten.

*b) Zusammenarbeit mit externen Akteur:innen*

Zur Verbesserung der Identifikation von unerlaubten Transaktionen kooperieren einige Zahlungsintermediäre mit anderen Unternehmen und nicht-staatlichen Akteuren. Den Recherchen der Soziologin und Kriminologin Natasha Tusikov<sup>71</sup> zufolge beauftragt PayPal etwa spezialisierte Dienstleister:innen mit der Überwachung und Auswertung der eigenen Transaktionsdaten. In dem Privacy Statement von PayPal heißt es dazu: „Sometimes we share the personal data we collect with third parties to help us provide services, protect our customers from risk and fraud, market our products, and comply with legal obligations“.<sup>72</sup> Und auch für die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen liefert PayPal einige Beispiele: So kooperiert das Unternehmen seit Sommer 2021 mit der Anti-Defamation League (ADL) mit dem Ziel, „to fight extremism and hate through the financial industry“.<sup>73</sup> Bei der ADL handelt es sich um eine US-amerikanische Organisation, die sich gegen Antisemitismus und Diskriminierung einsetzt und PayPal darin unterstützt, Kriterien für extremistische Organisationen zu entwickeln. Daneben kooperiert PayPal bereits seit 2020 mit der gemeinnützigen Organisation ‚Polaris‘, die sich für die Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution einsetzt und PayPal dabei hilft, Menschenhandel aufzudecken.<sup>74</sup> Die Zusammenarbeit von Zahlungsintermediären mit solchen gemeinnützigen Organisationen ist zwar grundsätzlich begrüßenswert, allerdings auch nicht ganz unkritisch. Denn die normative Entscheidung über die Einstufung von

---

70 Kitamura/Quigley/Ikematsu/Kosch, *Disadvantaged in the American-Dominated Internet: Sex, Work, and Technology*/ Barwulor/McDonald/Hargittai/Redmiles, 2021, S. 1.

71 Tusikov, *Chokepoints: Global private regulation on the internet*, 2017.

72 PayPal Privacy Statement 2021, <https://www.paypal.com/us/webapps/mpp/ua/privacy-full#dataCollect>.

73 Pressemitteilung der Anti-Defamation League 2021, <https://www.adl.org/news/press-releases/paypal-partners-with-adl-to-fight-extremism-and-protect-marginalized>.

74 Goudreau, *PayPal agrees to help US NGO Polaris tackle human trafficking*, *Illicit-trade.com* 2020, <https://www.illicit-trade.com/2020/01/paypal-agrees-to-flag-suspicious-transactions-to-us-anti-trafficking-ngo-polaris/>; Pressemitteilung von Polaris 2020 <https://polarisproject.org/press-releases/paypal-polaris-join-forces-to-fight-human-trafficking/>.

Organisationen als extremistisch kann weitreichende Konsequenzen für diese Organisationen, deren Mitglieder und andere Nutzer:innen mit sich bringen und sollte deshalb idealerweise eine demokratische Legitimation haben, was bei einer Kooperation privater Unternehmen mit einzelnen US-amerikanischen Organisationen jedoch nicht gegeben ist.<sup>75</sup>

### *3. Regulierung zwischen Zahlungsintermediären*

Wie in der Typologie in Kapitel II bereits deutlich wurde, müssen Transaktionen oft mehrere Zahlungsintermediäre passieren, bis sie ihr Ziel erreichen. Auf diese Weise entstehen Regulierungsbeziehungen zwischen den an solchen Transaktionen beteiligten Zahlungsintermediären. Solche Regulierungsbeziehungen bekommen vor allem dann Gewicht, wenn es sich bei einem der Zahlungsintermediäre um ein sogenanntes „Open-Loop-System“ handelt, bei dem die Zahlungsintermediäre keine direkten Verträge mit Nutzer:innen und Händler:innen abschließen, sondern mit anderen Finanzdienstleistern. Dies ist etwa der Fall bei Zahlungsnetzwerken wie Visa oder MasterCard, die nur mit den von ihnen lizenzierten Banken Verträge darüber abschließen, welche Transaktionen erlaubt sind. Diese Verträge verpflichten die Banken dazu, verdächtige Fälle zu überprüfen und ggf. zu verhindern. Wenn etwa Visa oder MasterCard selbst verdächtige Transaktionen oder Konten identifizieren, etwa durch Beschwerden von Nutzer:innen, geben sie diese Informationen an die Banken weiter, die die entsprechenden Transaktionen dann prüfen und ggf. unterbinden oder zurückbuchen müssen. Selbst können sie eine solche Prüfung nicht vornehmen und unabhängig von den Banken auch keine Transaktionen stoppen oder zurückbuchen. Kommen die Banken nach ihrer Prüfung zu dem Ergebnis, dass die gemeldeten Transaktionen nicht problematisch

---

75 PayPal: Anti-Money Laundering & Know your Customer, <https://publicpolicy.paypal-corp.com/issues/anti-money-laundering-know-your-customer>. Einen besonders gelagerten Fall stellt darüber hinaus die Financial Action Task Force (FATF) dar. Dabei handelt es sich um eine internationale, zwischenstaatliche Behörde zur Erarbeitung von Standards zur Bekämpfung u. a. von Geldwäsche und Terrorfinanzierung. Zum einen werden diese Standards von zahlreichen Staaten anerkannt und verbindlich in gesetzliche Bestimmungen überführt. Insofern handelt es sich bei den FATF Standards meist um eine Regulierungsbeziehung zwischen Staaten und Zahlungsintermediäre. Zum anderen geben einige Zahlungsintermediäre darüber hinaus an, sich proaktiv an den Richtlinien des FATF zu orientieren, um riskante Transaktionen in diesen Bereichen zu identifizieren und bewerten zu können.

sind, müssen sie den Zahlungsdienstleistern Beweise vorlegen.<sup>76</sup> Verstoßen sie gegen diese Regeln, drohen ihnen Geldstrafen oder der Verlust ihrer Kreditkarten-Lizenz.

Umgekehrt legen in bestimmten Fällen auch Banken Regeln für andere Zahlungsintermediäre fest. B2B-Banken, wie die Solarisbank, können etwa Regeln aufstellen, an die dann alle Zahlungsdienste gebunden sind, die deren „banking-as-a-service“-Angebot nutzen. Da solche Regulierungsbeziehungen zwischen Zahlungsintermediären auf internen Verträgen beruhen, sind ihre Strukturen und Mechanismen äußerst intransparent und Beispiele schwer zu identifizieren. So bleiben viele Fragen hinsichtlich der Regulierungsbeziehungen von Zahlungsintermediären untereinander offen: Wie sind etwa die vertraglichen Beziehungen zwischen plattformintegrierten Zahlungsdiensten (bspw. Apple Pay, Google Pay) und Banken gestaltet? Kann Apple Pay die Banken dazu verpflichten, bestimmte Transaktionen zu unterbinden? Und wer übernimmt die Risikoidentifikation von Transaktionen bei digitalen bzw. mobilen Banken, die die Dienste von B2B-Banken nutzen? Ohne verlässliche Auskünfte über oder gar Einblicke in die zugrundeliegenden Verträge zwischen Zahlungsintermediären lässt sich über solche Verantwortlichkeiten (und die damit einhergehende Regulierungsmacht) nur spekulieren.

#### *IV. Zusammenfassung und Ausblick*

Das Ziel dieses Beitrags war eine Betrachtung privater Zahlungsintermediäre mit einem Fokus auf deren Regulierungsmacht und -beziehungen. Zunächst konnte anhand einer Typologie traditioneller und neuerer Zahlungsintermediäre gezeigt werden, dass im Bereich des bargeldlosen Bezahls keine Disruption, sondern vielmehr eine Diversifizierung von Zahlungsintermediären stattgefunden hat, die sich hinsichtlich ihrer Kernleistungen für den Transaktionsverkehr und ihrer Geschäftsmodelle unterscheiden. Deutlich wurde zudem, dass an einzelnen Transaktionen gleich mehrere Zahlungsintermediäre beteiligt sind, was den Transaktionsvorgang komplexer macht, zugleich aber auch die Durchführung von Transaktionen für die Nutzer:innen vereinfacht. Auf die Frage nach den Regulierungsbeziehungen und der damit verbundenen Regulierungsmacht konnten vor allem drei Beziehungsformen identifiziert werden: Erstens bestehen trotz der Internationalisierung von Geldtransaktionen starke Re-

---

76 Tusikov, Chokepoints: Global private regulation on the internet, 2017, S. 76.



gulierungsbeziehungen zwischen einzelnen Staaten und Zahlungsintermediären. Vornehmlich US-amerikanische und europäische Behörden können durch Gesetze, aber auch durch eher unverbindliche und inoffizielle Kooperationen Zahlungsintermediäre als Instrument für Rechtsdurchsetzung und geopolitische Sanktionen nutzen. Zweitens gehen Zahlungsintermediäre aber auch über staatliche Regeln hinaus vor, welche Transaktionen sie zulassen und welche nicht – und regulieren damit auch selbst den Zugang für Nutzer:innen und Händler:innen. Schließlich regulieren sich Zahlungsintermediäre gegenseitig, etwa wenn ein Zahlungsintermediär für die Abwicklung einer Transaktion auf die Infrastruktur eines anderen Zahlungsintermediärs – zumeist sind dies Banken – angewiesen ist.

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse stellt sich die Frage, welche sozialen Konsequenzen aus den Regulierungsbeziehungen der Zahlungsintermediäre und ihrer Entscheidungsmacht abgeleitet werden können – und wie sie sich theoretisieren lassen. Einen möglichen Ansatz für einen Ausblick auf diese Entwicklungen im Bereich der bargeldlosen Transaktionen bietet etwa die soziologische Theorie sozialer Öffnung und Schließung. Sie geht auf den Soziologen Max Weber zurück, der unter „Öffnung“ die „Teilnahme [...] an gegenseitigem sozialem Handeln“<sup>77</sup> und unter „Schließung“ den Ausschluss oder die Beschränkung einer solchen Teilnahme versteht. In Weiterentwicklung dieser Theorie wurde nicht nur auf die konflikthafte Beziehung zwischen sozialer Öffnung und Schließung eingegangen, sondern auch eine Wechselwirkung im Sinne einer dialektischen Beziehung beobachtet. Demzufolge führen soziale Öffnungen in der Regel zu (neuen) sozialen Schließungen. Solche Mechanismen wurden bereits im Zusammenhang mit Demokratie-<sup>78</sup>, Globalisierungs-<sup>79</sup> und Entgrenzungsentwicklungen<sup>80</sup> beobachtet.

Im Bereich bargeldloser Geldtransaktionen trifft man häufig – sowohl in der Selbstdarstellung der Zahlungsintermediäre<sup>81</sup> als auch in der wissenschaftlichen Literatur<sup>82</sup> – auf das Narrativ einer zunehmenden Demokrati-

---

77 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Auflage 1972, S. 23.

78 Lessenich, *Grenzen der Demokratie*. Teilhabe als Verteilungsproblem, 2019.

79 Bauman, *On Glocalization: or Globalization for some, Localization for some Others*, 1998, 54(1), 37.

80 Mau, *Sortiermaschinen*. Die Neuerfindung der Grenze im 21. Jahrhundert, 2021.

81 PayPal gibt auf seiner Webseite an, sich „für die Demokratisierung von Finanzdienstleistungen“ einzusetzen, <https://www.paypal.com/de/webapps/mpp/about>.

82 Müller/Graumann/Weiß, *Innovationen für eine digitale Wirtschaft*. Wie Unternehmen den Wandel meistern/Wenger, 2020, S. 173.

sierung und Inklusion. Doch bei einer näheren Betrachtung der Regulierungsbeziehungen und -macht von Zahlungsintermediären lässt sich auch hier ein dialektisches Zusammenspiel von sozialer Öffnung und Schließung erkennen: Während für manche Menschen das Bezahlen und Überweisen von Geld schneller, günstiger und auch globaler wird, wird der Zugang zu eben dieser Zahlungsinfrastruktur für andere Gruppen erschwert oder sogar verwehrt. Diese beiden Entwicklungen verlaufen dabei nicht parallel, sondern sie scheinen sich vielmehr zu bedingen. Ein Beispiel: Über Kreditkarten und digitale Zahlungsdienste können Transaktionen schnell und sogar in Echtzeit übermittelt werden, was neue Formen des Handelns und der Kommunikation zwischen Privatpersonen ermöglicht. Auf der anderen Seite werden potenziell riskante Produkte, Dienstleistungen, Länder oder Personen einfach komplett von der Infrastruktur ausgeschlossen, weil die neue Schnelligkeit keine genaue umfangreiche Prüfung der einzelnen Transaktionen mehr zulässt. Im Zuge des sogenannten „De-risking“ schränken Finanzinstitute etwa ihre Geschäftsbeziehungen mit „clients or categories of clients“<sup>83</sup> ein (oder beenden sie sogar ganz), um riskante Transaktionen – etwa wegen des Verdachts auf Terrorfinanzierung oder Geldwäsche – zu verhindern. Dabei kommt es nicht nur zum Ausschluss einzelner Personen oder Personengruppen, sondern teilweise auch zur Exklusion ganzer Länder. Die praktische Umsetzung der einzelnen Finanzinstitute ist zudem häufig intransparent, sodass manche Geschäftsbeziehungen auch „auf der Grundlage von Gewinnerwägungen“ beendet werden.<sup>84</sup>

Auch hinsichtlich der Kosten kann von einer sozialen Öffnung gesprochen werden: So können Nutzer:innen die Zahlungen oder Transaktionen in der Regel *kostenlos* vornehmen. Doch die anfallenden Kosten für Transaktionen werden durch Händlergebühren finanziert. Da digitale Zahlungsdienste verhältnismäßig hohe Gebühren<sup>85</sup> berechnen, ist die Nutzung der

---

83 Council of Europe, De-Risking, <https://www.coe.int/en/web/moneyval/implementation/de-risking>.

84 Financial Action Task Force, Guidance on Correspondent Banking Services, 2016, S. 4, [www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/correspondent-banking-services.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/correspondent-banking-services.html).

85 Bspw. berechnen die Zahlungsdienste PayPal und Klarna neben einer prozentualen Gebühr auch Festgebühren von ab 25 Cent pro Transaktion. Bei niedrigpreisigen Produkten fallen daher verhältnismäßig hohe Gebühren an. Klarna, <https://www.klarna.com/sofort/business/haendler-support/welche-kosten-fallen-fuer-die-nutzung-der-dienste-der-sofort-gmbh-an/>; PayPal: <https://www.paypal.com/de/webapp/mpp/merchant-fees#fixed-fees-commercialtrans>.

Infrastruktur deshalb vor allem für kleinere Unternehmen nur einschränkt oder gar nicht möglich.

Ein besonders starker Zusammenhang von sozialer Öffnung und Schließung lässt sich schließlich bei der *Mobilität* von Transaktionen beobachten. Traditionelle und neuere Zahlungsintermediäre bieten mittlerweile weltweit sichere und meist unkomplizierte Transaktionen an und tragen damit erheblich zu einer globalen Inklusion des Zahlungsverkehrs bei. Dies wird jedoch vor allem durch eine Zentralisierung der Infrastruktur auf Zahlungssysteme wie SWIFT und mächtige Zahlungsintermediäre wie Visa, MasterCard oder PayPal realisiert. Eben diese Zentralisierung kann dann allerdings von europäischen und US-amerikanischen Behörden für die eigenen geopolitischen Interessen instrumentalisiert werden, etwa, indem Länder wie der Iran aus Gründen der politischen Sanktionierung gänzlich vom globalen Zahlungsverkehr ausgeschlossen werden. Für weitere Forschungen zu Zahlungsintermediären dürfte es sich lohnen, diesen und weiteren Beispielen für das dialektische Zusammenspiel aus sozialer Öffnung und Schließung systematisch nachzugehen.