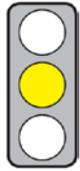


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission will den europäischen Zahlungsmarkt voranbringen und die Transparenz, Sicherheit und Innovation bei Zahlungen fördern.

Betroffene: Zahlungsdienstleister, Zahlungsdienstnutzer, Banken, Händler.



Pro: (1) Die Einbeziehung dritter Zahlungsdienstleister in den Anwendungsbereich klärt deren Verantwortlichkeiten, Pflichten und Haftung.

(2) Die Regelung, dass Mitgliedstaaten die Entgelterhebung bei der Nutzung von Zahlungsinstrumenten nicht länger untersagen können, erleichtert den grenzüberschreitenden Handel.

Contra: (1) Die Regeln zu „begrenzten Netzen“ und zu „digitalen Zahlungsvorgängen“ schaffen Anreize für Regulierungsarbitrage und verzerren den Wettbewerb.

(2) Die Pflicht zur verstärkten Kundenauthentifizierung bei elektronischen Zahlungen ist abzulehnen.

(3) Das Verbot gesonderter Endkundenentgelte für die Zahlung mit Kredit- und Debitkarten schränkt den Wettbewerb ohne sachlichen Grund ein.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 547 vom 24. Juli 2013 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über **Zahlungsdienste** im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2013/36/EU und 2009/110/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG

Kurzdarstellung

Hinweis: Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Artikelangaben auf die 2. Zahlungsdiensterichtlinie (ZDR II).

► Hintergrund, Definitionen und Ziele

- Die vorliegende Zahlungsdiensterichtlinie ZDR II ersetzt die bestehende ZDR I (2007/64/EG).
- Die Kommission schlägt gleichzeitig vor, eine Obergrenze für Interbankentgelte bei kartengestützten Zahlungen einzuführen [COM (2013) 550, s. [cepAnalyse](#)].
- Die Richtlinie erfasst u.a. die folgenden Zahlungsdienste (Art. 4 Abs. 3, Anhang 1)
 - Dienste zur Aus- und Einzahlung von Bargeld,
 - Dienste zur Ausführung von Zahlungen mit Kredit- und Debitkarten, und
 - Dienste zur Ausführung von Lastschriften und Überweisungen.
- Zahlungsdienste werden von Zahlungsdienstleistern erbracht. Zahlungsdienstleister sind u.a. (Art. 1)
 - Unternehmen, die sich auf die Erbringung von Zahlungsdiensten spezialisieren („Zahlungsinstitute“),
 - Unternehmen, die Online-Zahlungen abwickeln („E-Geld-Institute“), und
 - Banken.
- Zahlungsinstrumente sind Instrumente, die ein Zahlungspflichtiger einsetzen kann, um Zahlungen vorzunehmen; z.B. Bargeld, Schecks, Kreditkarte.
- Die Kommission will (Begründung S. 11–14)
 - den Anwendungsbereich der ZDR I ausweiten,
 - die von Händlern erhobenen Aufschläge für die Nutzung bestimmter Zahlungsinstrumente regeln,
 - die bestehenden Erstattungsregeln bei Lastschriften und Haftungsregeln bei nicht-autorisierten Zahlungen überarbeiten sowie
 - strengere Sicherheitsanforderungen für Zahlungsdienstleister einführen.

► Grundsätzliche Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinien ZDR I und ZDR II

- Zahlungsdienstleister, die von der Richtlinie erfasste Zahlungsdienste erbringen,
 - benötigen eine Zulassung (Art. 10) und müssen sich in ein nationales Register eintragen (Art. 13)
 - müssen Eigenmittelanforderungen erfüllen (Art. 7 und 8),
 - unterliegen Transparenzvorschriften etwa zu Entgeltbedingungen (Art. 31–53) und
 - müssen Pflichten bei der Zahlungsdiensterbringung erfüllen, z.B. im Bedarfsfall die Stornierung von Zahlungen (Art. 54–92).
- Zahlungsdienstleister dürfen in allen Mitgliedstaaten Zahlungsdienste erbringen („EU-Pass“) (Art. 18).

► Ausweitungen des Anwendungsbereichs

– Dritte Zahlungsdienstleister

- Künftig gilt die Richtlinie auch für „dritte Zahlungsdienstleister“. Das sind Zahlungsdienstleister, die dem Nutzer kein Zahlungskonto zur Verfügung stellen, ihm aber über eine „Softwarebrücke“ den Zugang zu seinen Konten bei anderen Zahlungsdienstleistern ermöglichen. (Art. 3 lit. j, Art. 4 Ziffer 11)

- Softwarebrücken werden genutzt, um (Art. 4 Ziffer 32 und 33)
- Zahlungen – z.B. im Online-Banking – von eigenen Konten auszulösen („Zahlungsauslösedienste“),
- aufbereitete Informationen über die eigenen Konten zu erhalten („Kontoinformationsdienste“).
- Dritte Zahlungsdienstleister (Art. 58 Abs. 1, 2)
 - müssen sicherstellen, dass Unbefugte keinen Zugang zu „Sicherheitsmerkmalen“ des Zahlers erhalten,
 - müssen sich gegenüber dem kontoführenden Zahlungsdienstleister eindeutig ausweisen und
 - dürfen keine „sensiblen“ Zahlungsdaten oder „personalisierten Sicherheitsdaten“ der Nutzer speichern.
- Kontoführende Zahlungsdienstleister müssen dritten Zahlungsdienstleistern bei Zahlungsauslösung „umgehend“ über den Eingang des Zahlungsauftrags informieren und ihnen mitteilen, ob auf dem Konto ausreichend Deckung vorhanden ist (Art. 58 Abs. 3).
- Nutzer haben das Recht, über dritte Zahlungsdienstleister Zugang zu ihren Zahlungskonten zu erhalten (Art. 58 Abs. 1).
- **Ausnahmen für den Erwerb „einer begrenzten Auswahl“ an Gütern und für „begrenzte Netze“**
 - Bisher gilt die Richtlinie nicht für Zahlungsdienste, die auf Zahlungsinstrumenten – zumeist bestimmte Karten – beruhen und die für den Erwerb „einer begrenzten Auswahl“ an Gütern beim Aussteller des Zahlungsinstruments oder in einem „begrenzten Netz“ von Händlern eingesetzt werden, mit denen der Aussteller eine Vereinbarung getroffen hat (Art. 3 lit. k ZDR I). Darunter fallen Tank- oder Kaufhauskarten.
 - Künftig gilt diese Ausnahme nur dann, wenn die Zahlungsinstrumente (Art. 3 lit. k)
 - „spezifisch“ sind,
 - „bestimmte Bedürfnisse“ erfüllen und
 - „nur begrenzt“ einsetzbar sind.
 - Die Begriffe werden nicht konkretisiert, ihre Definition liegt demnach im Ermessen der Mitgliedstaaten.
 - Die Nutzung des Zahlungsinstruments in einem „begrenzten Netz“ von Händlern ist nur zulässig, wenn die zuständige Behörde dieses Netz „anerkennt“. Die Anerkennungspflicht entfällt, wenn im Monatschnitt Zahlungen von nicht mehr als einer Million Euro erfolgen. (Art. 30 Abs. 2)
- **Ausnahme für digitale Zahlungsvorgänge in Verbindung mit „digitalen Inhalten“**
 - Die Richtlinie gilt bisher nicht für Zahlungsvorgänge, die den Kauf von Gütern mit elektronischen Geräten – z.B. Smartphones – ermöglichen, wenn die erworbene Ware oder Dienstleistung an eines der Geräte geliefert und „mittels eines solchen genutzt“ wird. Diese Betreiber der zum Kauf nötigen Telekommunikationsinfrastruktur gelten dann nicht als Zahlungsdienstleister, wenn sie nicht nur als „zwischen-geschaltete Stelle“ zwischen dem Zahlungsdienstnutzer und dem Lieferanten der Waren und Dienstleistungen fungieren. (Art. 3 lit. l ZDR I)
 - Künftig gilt die Richtlinie nicht für Zahlungsvorgänge, die den Kauf „digitaler Inhalte“ – z.B. Apps, Klingeltöne – ermöglichen. Betreiber der zum Kauf nötigen Telekommunikationsinfrastruktur gelten dann nicht als Zahlungsdienstleister, wenn (Art. 3 lit. l)
 - der Zahlungsvorgang als „Nebendienstleistung“ für Kommunikationsdienste getätigt wurde und
 - eine einzelne Kaufsumme eines Nutzers nicht 50 Euro übersteigt oder alle Käufe eines Nutzers in einem Monat nicht 200 Euro übersteigen.
- **Entgelte für die Nutzung von Zahlungsinstrumenten**
 - Bisher können die Mitgliedstaaten Entgelte für die Nutzung bestimmter Zahlungsinstrumente untersagen (Art. 52 Abs. 3 ZDR 1). Künftig entfällt dieses Recht (Art. 55 Abs. 3).
 - Wie bisher dürfen Händler von Zahlern für die Nutzung eines bestimmten Zahlungsinstruments ein Entgelt verlangen oder ihnen einen Rabatt gewähren (Art. 52 Abs. 3 ZDR 1, Art. 55 Abs. 3). Künftig können sie Zahler auch „anderweitig“ von einem Zahlungsinstrument „überzeugen“ (Art. 55 Abs. 3).
 - Künftig dürfen Händler für die Nutzung eines bestimmten Zahlungsinstruments nur ein Entgelt in Höhe der ihnen entstehenden Kosten verlangen (Art. 55 Abs. 3).
 - Künftig dürfen Händler für die Nutzung speziell von Debit- und Kreditkarten von ihren Endkunden keine Entgelte mehr erheben (Art. 55 Abs. 4).
- **Erstattungs- und Haftungsregeln**
 - **Neue Erstattungsregeln bei Lastschriften**
 - Bisher haben Zahler bei Lastschriften nur ein Recht auf Erstattung, sofern (Art. 62 Abs. 1 ZDR I)
 - bei der Autorisierung der Zahlung nicht der genaue Betrag angegeben wurde,
 - der Zahlungsbetrag unüblich hoch ist oder
 - ein Vertrag zwischen Zahler und Zahlungsdienstleister die Erstattung aus anderen Gründen vorsieht.
 - Künftig haben Zahler bei Lastschriften ein „unbedingtes“ Erstattungsrecht innerhalb von acht Wochen. Dies gilt aber dann nicht, wenn ein Zahlungsempfänger seine vertraglichen Pflichten bereits erfüllt und der Zahler die Dienstleistung erhalten oder die Ware „konsumiert“ hat. Zahlungsempfänger müssen auf Verlangen des Zahlungsdienstleisters nachweisen, dass sie ihre vertraglichen Pflichten erfüllt haben. (Art. 67 UAbs. 3 und 4)
 - **Haftung für nicht-autorisierte oder fehlerhafte Zahlungen**
 - Bisher können Zahlungsdienstleister Zahler bis maximal 150 Euro an Schäden beteiligen, die bei Zahlung mit einem gestohlenen, verloren gegangenen oder missbräuchlich genutzten Zahlungsinstrument entstehen (Art. 61 Abs. 1 ZDR I). Künftig sinkt der Betrag auf 50 Euro (Art. 66 Abs. 1 UAbs. 2).

- Bestreiten Zahler, eine Zahlung „autorisiert“ zu haben, müssen Zahlungsdienstleister wie bisher nachweisen, dass sie die Identität des Zahlers überprüft und die Zahlung ordnungsgemäß verbucht und abgewickelt haben. Gleiches gilt, wenn der Zahler darlegt, dass die Zahlung „nicht ordnungsgemäß“ ausgeführt wurde (Art. 59 Abs. 1 ZDR I). Künftig gilt dies auch für dritte Zahlungsdienstleister (Art. 64).
- Wie bisher müssen Zahlungsdienstleister nicht-autorisierte Zahlungen auf dem Konto des Zahlers stornieren (Art. 60 ZDR I). Künftig gilt dies auch bei Beteiligung dritter Zahlungsdienstleister. Kontoführende Zahlungsdienstleister können in diesem Fall von dritten Zahlungsdienstleistern eine Entschädigung verlangen, wenn diese eine Schuld trifft. (Art. 65)

► Sicherheitsmaßnahmen, Meldepflicht und verstärkte Kundenauthentifizierung

- Künftig gilt für Zahlungsdienstleister die Richtlinie zur Netz- und Informationssicherheit [NIS-Richtlinie, COM (2013) 48, s. [cepAnalyse](#)] (Art. 85 Abs. 1).
- Damit müssen sie (Art. 14 und 15 der NIS-Richtlinie)
 - Sicherheitsmaßnahmen ergreifen, um Sicherheitsrisiken und -vorfälle zu „managen“ und
 - Sicherheitsvorfälle mit „erheblichen“ Auswirkungen auf die Sicherheit ihrer Kerndienste der zuständigen Meldebehörde melden.
- Künftig müssen Zahlungsdienstleister – auch dritte Zahlungsdienstleister – eine „verstärkte Kundenauthentifizierung“ durchführen, wenn sie einen „elektronischen Zahlungsvorgang“ auslösen (Art. 87 Abs. 1).
- Die Europäische Bankaufsichtsbehörde erstellt Leitlinien zu den Authentifizierungsverfahren. Sie kann bestimmte Zahlungsdienste von der Pflicht zur verstärkten Authentifizierung ausnehmen. (Art. 87 Abs. 3)

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission kann nur mit Handeln auf EU-Ebene ein integrierter Zahlungsmarkt erreicht werden.

Politischer Kontext

Die Zahlungsdiensterichtlinie (2007/64/EG) ist das für Zahlungsdienste einschlägige Regelwerk. Die Verordnung [(EG) Nr. 924/2009] regelt den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr (s. [cepAnalyse](#)). Die SEPA-Verordnung [(EU) Nr. 260/2012] macht Vorgaben etwa über Überweisungen und Lastschriften in Euro. Die E-Geld-Richtlinie (2009/110/EG; s. [cepAnalyse](#)) regelt Ausgabe und Rücktausch von E-Geld und legt Aufsichtsvorschriften für E-Geld-Institute fest. Die Geldtransfer-Verordnung [(EG) Nr. 1781/2006] schreibt Zahlungsdienstleistern vor, Angaben zum Auftraggeber einer Zahlung zu übermitteln. Geplant ist eine neue Verordnung [COM (2013) 44, s. [cepAnalyse](#)]. Das Bundeskartellamt prüft, ob die AGB der Banken gegen das Wettbewerbsrecht verstoßen (Art. 101 AEUV, § 1 GWB), weil sie Online-Banking nur über bestimmte Internetseiten zulassen.

Stand der Gesetzgebung

24.07.2013 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Federführender Ausschuss des EP:	Wirtschaft/Währung; Berichterstatter Diogo Feio (EVP-Fraktion, PT)
Federführendes Bundesministerium:	Ministerium der Finanzen
Federführender Ausschuss des BT:	Finanzen
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Einbeziehung dritter Zahlungsdienstleister in den Anwendungsbereich der Richtlinie **klärt deren Verantwortlichkeiten, Pflichten und Haftung**. Einen Beitrag dazu leisten insbesondere die Pflicht, Sicherheitsmerkmale der Zahler vor Zugriff durch Dritte zu schützen, und das Verbot, sensible Zahlungsdaten oder personalisierte Sicherheitsdaten zu speichern. Das Recht der Zahler, über dritte Zahlungsdienstleister Zugang zu seinen Konten zu erhalten, kommt einer Verpflichtung für Banken gleich, dritten Zahlungsdienstleistern Zugang zum bankeigenen Zahlungssystem zu gewähren. **Eine Bank sollte dritten Zahlungsdienstleistern nur dann Zugang gewähren müssen, wenn sie über eine unangreifbare Marktmacht auf dem Endkundenmarkt verfügt**. Darüber sollten Wettbewerbsbehörden im Einzelfall – nicht der Gesetzgeber pauschal – entscheiden.

Die Unterschiede in den Tätigkeiten dritter und klassischer Zahlungsdienstleister müssen besser berücksichtigt werden: Dritte Zahlungsdienstleister sind reine IT-Dienstleister und kommen zu keiner Zeit direkt mit den übertragenen Geldern in Berührung. Dies muss – etwa bei den Eigenmittelanforderungen – berücksichtigt werden.

Die Regeln zu den Ausnahmen der Richtlinie – für den Erwerb „einer begrenzten Auswahl“ an Gütern, für „**begrenzte Netze**“ sowie für „**digitale Zahlungsvorgänge**“ überzeugen nicht: Nationale Gesetzgeber und Aufsichtsbehörden dürfen auch künftig darüber entscheiden, wann etwa „begrenzte Netze“ vorliegen oder wann ein digitaler Zahlungsvorgang als „Nebendienstleistung“ gilt. Die resultierenden Spielräume **schaffen Anreize für Regulierungsarbitrage und verzerren den Wettbewerb**.

Die Regelung, dass Mitgliedstaaten die Entgelterhebung bei der Nutzung von Zahlungsinstrumenten **nicht länger untersagen können, erleichtert den grenzüberschreitenden Handel**. Denn Verkäufer können so eine einheitliche Entgeltspolitik in allen 28 Mitgliedstaaten fahren. Darüber hinaus **ist** die Neuregelung **effizient**: Sie ermöglicht es Händlern, die unterschiedlichen Kosten, die bei verschiedenen Zahlungsinstrumenten anfallen, entsprechend in Rechnung zu stellen. Dies animiert Kunden dazu, das effizienteste und kostengünstigste Zahlungsinstrument zu nutzen, **stärkt somit den Wettbewerb** auf dem Markt für Zahlungsinstrumente **und beendet eine nicht zu rechtfertigende Quersubventionierung zwischen Zahlungsinstrumenten**. Außer im Fall einer unangreifbaren Marktmacht auf Seiten des einzelnen Händlers ist die Pflicht zur Orientierung der Entgelte für die Nutzung von Zahlungsinstrumenten an den Kosten der Nutzung unbegründet. Denn im Wettbewerb sind übermäßige Entgelte nicht durchsetzbar.

Das Verbot gesonderter Endkundenentgelte für die Zahlung speziell mit **Kredit- und Debitkarten** **schränkt den Wettbewerb** ebenfalls **ohne sachlichen Grund ein**. Das Verbot ist umso befremdlicher, als die Kommission die mit Vorleistungspreisen vergleichbaren Interbankenentgelte nicht verbietet, sondern begrenzen will [COM (2013) 550, s. [cepAnalyse](#)].

Mit den Einschränkungen des Erstattungsrechts bei Lastschriften versucht die Kommission, dem Missbrauch zu begegnen. Die damit verbundenen Kosten sind aber sehr hoch, weil der Zahlungsdienstleister so gezwungen wird, sich mit branchenfremden rechtlichen Fragen zu beschäftigen. Etwaige Konflikte sollten wie bisher zwischen Zahlungsempfänger und Zahler – also innerhalb des streitigen Vertragsverhältnisses – geklärt werden.

Die Einbeziehung der Zahlungsdienstleister in die Vorschriften zur Netz- und Informationssicherheit („NIS-Richtlinie“, COM (2013) 48, s. [cepAnalyse](#)) **ist berechtigt**: Die Dienstleister haben zwar ein Eigeninteresse daran, ihre Infrastrukturen gegen Ausfälle und Einbrüche zu schützen, da solche Ereignisse mit Einnahme- oder Reputationsverlusten verbunden sind. **Einbrüche sind jedoch für die Öffentlichkeit nicht immer erkennbar, sodass Zahlungsdienstleister oft nicht haften müssen**. Dass Zahlungsdienstleister zu Sicherheitsmaßnahmen verpflichtet werden, ist daher vertretbar, da das Haftungsprinzip nicht hinreichend Anwendung findet.

Die Pflicht zur Nutzung der „verstärkten“ Kundenauthentifizierung bei elektronischen Zahlungen ist abzulehnen. Sie erhöht zwar die Sicherheit von Zahlungsvorgängen und stärkt das Vertrauen der Nutzer, da betrügerisches Handeln erschwert wird. Sie ist aber auch mit Kosten verbunden. Zahlungsdienstleister und Endnutzer sollten frei zwischen einer „einfachen“ und „verstärkten“ Kundenauthentifizierung entscheiden können. Voraussetzung dafür ist eine Pflicht der Dienstleister, die Kunden darüber transparent zu informieren.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Der Vorschlag wird zu Recht auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Indem die Richtlinie Zahlungsempfängern die Erhebung von Entgelten nur verbietet, wenn für das betreffende Zahlungsinstrument Interbankenentgelte festgelegt wurden, verstößt sie gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 20 EU-Grundrechtecharta). Denn es gibt keine Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

In Deutschland muss das Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG) geändert werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Einbeziehung dritter Zahlungsdienstleister klärt deren Verantwortlichkeiten, Pflichten und Haftung. Eine Bank sollte dritten Zahlungsdienstleistern nur Zugang gewähren müssen, wenn sie über eine unangreifbare Marktmacht auf dem Endkundenmarkt verfügt. Die Regeln zu „begrenzten Netzen“ und zu „digitalen Zahlungsvorgängen“ schaffen Anreize für Regulierungsarbitrage und verzerren den Wettbewerb. Dass Mitgliedstaaten die Entgelterhebung bei der Nutzung von Zahlungsinstrumenten nicht länger untersagen können, erleichtert den grenzüberschreitenden Handel. Das Verbot gesonderter Endkundenentgelte für die Zahlung mit Kredit- und Debitkarten schränkt den Wettbewerb ohne sachlichen Grund ein. Die Einbeziehung der Zahlungsdienstleister in die Vorschriften zur Netz- und Informationssicherheit ist berechtigt. Die Pflicht zur Nutzung der „verstärkten“ Kundenauthentifizierung bei elektronischen Zahlungen ist abzulehnen.