

Positionspapier

Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Richtlinie (EU) 2015/2366 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt (Zweite Zahlungsdiensterichtlinie)

Stand: 04. Januar 2017



Allgemeines

Der Handelsverband Deutschland (HDE) spricht sich generell für eine 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie aus. Da die Richtlinie eine Vollharmonisierung vorsieht, ist eine Abweichung in der nationalen Umsetzung nicht möglich. Dennoch ergeben sich Auslegungsbereiche, die in der Formulierung der nationalen Gesetzgebung nachteilig wirken könnten. Daher sollten entsprechende Regelungen besonders vor dem Hintergrund einer praktikablen Handhabung in der täglichen Praxis gesehen werden. Der Gesetzgeber sollte daher auch diesen Umstand berücksichtigen und neben der Sicherheit der Verbraucher vor Verlust auch einen möglichst einfachen Umgang mit Zahlungsmitteln zum Ziel haben.

Der Einzelhandel hat täglich ca. 50 Millionen Kundenkontakte. Zudem wird der Bereich des Online-Shoppings immer bedeutsamer. Transaktionen werden künftig auch mobil getätigt, Verbraucher werden dementsprechend nicht mehr zwischen Vertriebskanälen unterscheiden. In der Konsequenz bedeutet dies, dass Zahlungen kanalübergreifend nach Kriterien im Hinblick auf eine positive Kundenerfahrung gestaltet werden sollten. Sie sollten schnell, einfach und für Kunden sicher erfolgen können. Dabei ist aus Kunden- und Handelssicht ein risikobasierter Ansatz vorzuziehen um nicht alle Transaktionen des Massenzahlungsverkehrs unnötig komplex zu gestalten.

Die Regulierung von Zahlungsauslösedienstleistern und Kontoinformationsdienstleistern soll dazu beitragen, diesen Dienstleistern den Zugang zum Zahlungsverkehrsmarkt zu ermöglichen. Dazu sollen Kreditinstitute verpflichtet werden, den regulierten Dienstleistern den Zugang zu den im Online-Banking geführten Zahlungskonten ihrer Kunden zu gewähren um nach Genehmigung des Kontoinhabers entsprechende Aktionen auszuführen. Der HDE sieht einer praxisingerechten Umsetzung dieser Maßnahmen mit besonderem Interesse entgegen. Die Etablierung entsprechender Dienstleister ist geeignet, den bislang nur beschränkt möglichen Wettbewerb in diesem Bereich zu fördern und gleichzeitig ein entsprechendes Sicherheitsniveau durch den Zugang nur regulierter Dienstleister zu gewähren. Allerdings wird ein entscheidender Faktor sein, ob es gelingt, ein ausgewogenes technisches Regelwerk zu erstellen, das einen diskriminierungsfreien, handhabbaren und kostenseitig darstellbaren Zugriff durch Dritte Parteien ermöglicht. Daher sollte die Bundesregierung insbesondere bei der Ausarbeitung der technischen Regulierungsstandards durch die europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA in diesem Hinblick einwirken.



Zu einzelnen Regelungen

§2 Absatz 1 Nr. 2: Es wird auf die gesonderte ausführliche Stellungnahme des HDE zu diesem Punkt verwiesen. Der HDE setzt sich für die Aufnahme von Zentralregulierern in den Katalog der Ausnahmen in § 2 Abs. (1) Ziffer 2 ZAG(neu) ein, unabhängig davon, ob sie eine oder zwei Seiten (Zahler/Zahlungsempfänger) vertreten. Damit soll klargestellt werden, dass Zentralregulierer keine Zahlungsdienste erbringen. Für den Fall, dass eine Änderung des Wortlauts des Gesetzes nicht mehr möglich ist, sollte in der Begründung klargestellt werden, dass Zentralregulierer, soweit keine Geschäfte mit Verbrauchern betroffen sind, in dem Umfang sowohl für den Zahlungsempfänger wie auch den Zahler tätig sein dürfen, wie es dem üblichen Zentralregulierungsgeschäft in Deutschland entspricht. Eine ausführliche Begründung findet sich in einer gesonderten Stellungnahme des HDE vom 4. Januar 2017.

§2 Absatz 1 Nr. 10 regelt den Ausnahmebereich für Dienste, die auf Zahlungsinstrumenten beruhen, die in den Geschäftsräumen des Emittenten oder innerhalb eines begrenzten Netzes von Dienstleistern im Rahmen einer Geschäftsvereinbarung mit einem professionellen Emittenten eingesetzt werden.

Dieser Ausnahmebereich hat eine wesentliche Bedeutung für die Herausgabe und Akzeptanz von Gutscheinen im Einzelhandel. In den vergangenen Jahren ist die Nachfrage nach Gutscheinen stark gestiegen. Gerade im Weihnachtsgeschäft gehören Gutscheine heute zu den beliebtesten Geschenken. Sie ermöglichen dem Zahler eine Vorauswahl des Einsatzbereiches, in der Regel beschränkt auf teilnehmende Geschäfte. Für den Handel bieten Gutscheine die Option, dem Kunden einen Entscheidungsspielraum zu geben und eine konkrete Produktentscheidung aufzuschieben oder zu übertragen. Entscheidend auf Händlerseite ist jedoch die Effizienz des Verfahrens, unnötige Kosten sind in diesem zweistufigen Prozess möglichst zu vermeiden. Fallen Gutscheine nicht in den Ausnahmebereich, muss die Ausgabe und Verwaltung der Guthaben in die Hände eines Zahlungsinstituts gegeben werden. Damit fallen Kosten an, die eine Ausgabe von Gutscheinen unattraktiv machen können.

In diesem Hinblick bewertet der HDE die Formulierung zu §2 Absatz 1 Nr. 10 a) positiv, da eine Ausnahme im Rahmen der Herausgabe und Akzeptanz von Gutscheinen bei einem Einzelhändler oder einer Einzelhandelskette möglich wird, wenn die beteiligten Stellen unmittelbar durch eine gewerbliche Vereinbarung verbunden sind, in der beispielsweise die Verwendung einer einheitlichen Zahlungsmarke vorgesehen ist. Mit dieser Formulierung wird es beispielsweise Konzernen weiterhin ermöglicht, Gutscheine herauszugeben, die in den entsprechenden Verkaufsstellen einsetzbar sind.

Allerdings sieht der HDE die sogenannten regionalen Gutscheinsysteme nicht berücksichtigt. Bei regionalen Gutscheinsystemen handelt es sich nach Ansicht des HDE ebenfalls um ein begrenztes Netz von Dienstleistern. Bereits der Zweck solcher Systeme weist darauf hin, dass hier ein begrenztes Akzeptanznetz vorausgesetzt wird, denn derartige Gutscheine werden vor allem zur Bindung der Kaufkraft in einer bestimmten Region verwendet. Häufig sind Marketinggesellschaften



der ansässigen Händler Herausgeber der Gutscheine, die bei den in der Region angeschlossenen Händlern akzeptiert werden. Damit ergibt sich für solche Systeme eine besondere regionale Bedeutung, um Verbraucher zu motivieren, innerhalb der eigenen Umgebung einzukaufen. Sollten regionale Gutscheinsysteme künftig nicht mehr vom Ausnahmebereich erfasst werden, besteht die Gefahr einer Aufgabe dieses Modells. Die Einbindung eines Zahlungsinstituts könnte zu erheblichen Mehrkosten führen, die eine Aufrechterhaltung des regionalen Kundenbindungsinstruments nicht mehr attraktiv erscheinen lassen.

Der HDE setzt sich daher für eine Ergänzung der Ausnahmebereiche für regionale Gutscheinsysteme ein und empfiehlt eine Erwähnung der regionalen Gutscheine in der Begründung zur Klarstellung der Regelung.

§ 56 regelt die starke Kundenauthentifizierung bei Online-Zahlungen sowie elektronischen Zahlungen am POS. Die Umsetzung erfolgt dabei nach den Vorgaben der Richtlinie. Zudem soll der delegierte Rechtsakt nach Artikel 98 der Richtlinie regeln, nach der technische Regulierungsstandards durch die europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA erstellt werden.

Der HDE hatte bereits in der Befassung mit der europäischen Richtlinie darauf gedrängt, entsprechende Ausnahmebereiche zu definieren, die sicherstellen, dass „Alltagszahlungen“ nicht durch überhöhte Anforderungen an die Authentifizierung zu komplex und damit unattraktiv werden und schließlich zu Ausweichreaktionen der Kunden führen können. Diese Befürchtung hat sich mit der Vorlage des Entwurfes durch die EBA inzwischen bestätigt. Die EBA hat die möglichen Spielräume der Richtlinie zur Gestaltung von Ausnahmebereichen nicht genutzt.

Es ist aus Handelssicht nicht zielführend, die starke Authentifizierung für Transaktionen im Konsumgüterhandel für alle elektronischen Zahlungen zum Standardfall zu erklären. Erst mit der Entwicklung und Marktdurchdringung einer von den Zahlern akzeptierten Lösung, die für den Handel kosteneffizient angeboten werden kann, ist eine derartige Entscheidung tragfähig. Bis dahin sieht der Gesetzgeber die Möglichkeit der Ausnahme derartiger risikoarmer Zahlungen vor. Die Zahlungsdiensterichtlinie lässt diesen Freiraum und ermöglicht die Definition entsprechender Ausnahmen. Die starke Authentifizierung sollte dabei ausschließlich für Transaktionen mit unkalkulierbar hohem Risikoniveau vorgegeben werden. Alltägliche Transaktionen im Einzelhandel zählen aus Sicht des HDE nicht zu den vom Gesetzgeber gemeinten Fällen. Insbesondere am POS und für viele Fälle im Online-Shopping sieht der HDE keine Notwendigkeit der starken Authentifizierung elektronischer Zahlungen, wenn andere Möglichkeiten der Risikobeherrschung genutzt werden können und der Zahler vor Verlusten geschützt ist. Der HDE bittet die Bundesregierung daher, sich für eine handhabbare Lösung und die notwendigen Ausnahmen im Sinne eines risikobasierten Ansatzes einzusetzen. Nähere Informationen finden sich in der [Stellungnahme des HDE vom 3. Februar 2016](#).