



[Transparenzregister-Nr.:
31200871765-41]

HDE-Stellungnahme
zum Gesetzespaket zur
Regulierung von Zahlungssystemen
(MIF und PSD II)

November 2013

I. Einleitung

Der Handelsverband Deutschland - HDE begrüßt das am 24. Juli 2013 vorgelegte Gesetzespaket zur Regulierung von Zahlungssystemen. Eine Reform der Rahmenbedingungen ist dringend notwendig, um den europäischen Verbrauchern die Nutzung der gesamten Bandbreite des einheitlichen Zahlungsraums und den damit verbundenen schnellen technischen Entwicklungen zu ermöglichen. Die vorgeschlagene Gesetzgebung wird den Zahlungsanbietern in Europa helfen, Innovationen umzusetzen und Unternehmen und Verbraucher zu unterstützen, da innovative europäische Unternehmen eine führende Position in der Entwicklung neuer und effizienter Zahlungsmodelle übernehmen können.

II. Die Hauptforderung des Handelssektors

Die Annahme der Verordnung zu Interbankenentgelten und die Überarbeitung der Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt müssen absolute Priorität vor den Europäischen Parlamentswahlen 2014 haben und so schnell wie möglich umgesetzt werden, um für die weitere Entwicklung notwendige und belastbare Rahmenbedingungen zu schaffen. Dabei sollte – falls notwendig – die MIF-Verordnung aus dem Paket herausgelöst und bevorzugt behandelt werden. Aufgrund des Verordnungscharakters als unmittelbar geltendes Recht und der konkret umrissenen Inhalte zum Umgang mit den Interbankengebühren kann die Verordnung auch alleinstehend behandelt und verabschiedet werden.

III. Verbesserungsvorschläge für die Verordnung über Interbankenentgelte (MIF-Verordnung)

Mit den vorgeschlagenen Verbesserungen würde die MIF-Verordnung schlanker. Wesentliche Umsetzungsmaßnahmen könnten entfallen, Fristenregelungen verkürzt werden. Die wichtigsten Punkte hierbei sind:

1. Ausdehnung des Anwendungsbereichs:
 - a. Durch Einbeziehungen aller Karten eines 4-Parteien-Systems entfällt die Notwendigkeit zur Unterscheidung der Kartenarten eines Systems.
 - b. Es ist keine Unterscheidung zwischen kartenbasierten Zahlungen und sonstigen Zahlungen notwendig. Eine technologie neutrale Gestaltung der Verordnung sorgt für Vereinfachung durch Ausdehnung auf alle Zahlungen außer Überweisungen und Lastschriften.
 - c. Eine Einbeziehung von 3-Parteiensystemen würde Ausweichstrategien ausschließen und die Verordnung vereinfachen.
2. Generelles Verbot von Interbankenentgelten:
 - a. Ein generelles Verbot von Interbankengebühren würde für deutliche Vereinfachungen und Klarstellungen sorgen. Zumindest für Debit-Zahlungen sollte diese Option genutzt werden.
3. Verpflichtung der Issuer zur freien Auslesbarkeit der IBAN auf allen Zahlungsinstrumenten: Mit dieser Maßnahme würde Wettbewerb gefördert, indem eine alternative Abwicklung über Lastschriften erfolgen kann (Basiszahlungsdienst, siehe Erläuterungen zu Punkt IV (PSD II)).

Verbesserungsvorschläge im Einzelnen:

Artikel 1 (Anwendungsbereich)

Anwendungsbereich nicht nur auf „Kartentransaktionen“ beschränken

Artikel 1 Absatz 1 benutzt den Begriff „Zahlungskartentransaktionen“. Um die technologische Neutralität der Richtlinie zu unterstreichen, sollte ein Begriff verwendet werden, der dies klar ausdrückt. Zumindest jedoch sollte die Definition des „kartengebundenen Zahlungsvorgangs“ klarstellen, dass eine physische Karte nicht notwendig ist, um eine Kartenzahlung abzuwickeln. Wir empfehlen daher, den Begriff technologisch neutral zu definieren und auf alle Arten von Zahlungsdiensten auszuweiten, so dass auch Zahlungen im Internet umfasst werden.

Vorschlag: Generell sollten alle Zahlungsvorgänge von der Verordnung erfasst werden, bei denen es sich nicht um eine Überweisung oder Lastschrift im Sinne des Artikels 2 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 handelt.

Territorialität nicht einschränken

In Artikel 1 §1 wird festgelegt, dass sich die Richtlinie auf Zahlungskartentransaktionen bezieht, die innerhalb der Europäischen Union abgewickelt werden und bei denen sowohl der Zahlungsdienstleister des Zahlers als auch der Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers in der EU niedergelassen sind. Dies würde bedeuten, dass Zahlungen, die von einem Zahlungsdienstleister außerhalb der EU abgewickelt werden, und dass im nicht-europäischem Ausland ausgegebene Karten, die beispielsweise von Touristen genutzt werden, nicht von der Richtlinie abgedeckt sind.

Vorschlag: Von der Verordnung sollten alle Transaktionen erfasst werden, die im Gebiet der Union abgewickelt werden.

Keine Ausnahme für Firmenkarten

Alle Karten von 4-Parteien-Systemen - insbesondere Firmenkarten - sollten in den Anwendungsbereich mit aufgenommen werden. Es gibt weder wirtschaftliche noch technische Rechtfertigungen für die unterschiedliche Behandlung dieser Kartenarten. In vielen Fällen ist es für Händler unmöglich, sie zu identifizieren. Eine verpflichtende Kennzeichnung der betroffenen Karten wäre mit erheblichem Aufwand für die Kartenherausgeber verbunden und würde lange Übergangsfristen zum Austausch der Karten erforderlich machen. Daher ist die Einbeziehung aller Kartenarten in den Anwendungsbereich zu bevorzugen. Dies würde zudem auch Ausweichstrategien der betroffenen Geschäftsmodelle hin zu nicht berücksichtigten Kartenarten verhindern.

Vorschlag: Streichung des Absatzes 3 a)

Keine Ausnahme für Drei-Parteien-Systeme

Drei-Parteien-Systeme sollten in den Anwendungsbereich aufgenommen werden. Es sollte ein Mechanismus festgelegt werden, um Verbraucher- und Geschäftskarten von Drei-Parteien-Systemen bei der Entgeltdeckelung miteinzubeziehen. Werden Drei-Parteien-Systeme ausgenommen, besteht eine Gefahr, dass Kartenherausgeber in ein nicht unter den Anwendungsbereich fallendes Geschäftsmodell wechseln.

Vorschlag: Streichung des Absatzes 3 c)

Artikel 3 (Höhe der Interbankenentgelte)

Entgeltbegrenzung als Kompromiss zum grundsätzlichen Verbot von Interbankenentgelten

Der Vorschlag sieht eine Deckelung der Interbankenentgelte bei 0,2 % für Debitkarten und 0,3 % für Kreditkarten vor. Diese Zahlen wurden von den Selbstverpflichtungsvorschlägen der Betreiber im Rahmen von Wettbewerbsverfahren übernommen. Somit basieren sie nicht auf belegten Kostenangaben und entsprechen nicht den momentanen „best practice“-Verfahren in einigen Ländern, in denen teilweise deutlich geringere oder keine Entgelte bestehen. Außerdem werden die Gebühren weiterhin „ad valorem“ berechnet, unabhängig von dem technisch monetären Aufwand der Transaktion. Daher handelt es sich bei dem vorgelegten Vorschlag um eine Kompromisslösung. Dementsprechend schlagen wir folgende Verbesserungen vor:

Vorschlag zu Debitzahlungen:

Allen Bürgern sollte eine MIF-freie elektronische Debitkarte/Anwendung zur Verfügung stehen, indem die Interbankenentgelte generell für Debitkarten gestrichen werden. Dies ist eine wirtschaftlich praktikable Lösung, die sich in einigen Mitgliedstaaten schon bewährt hat. Dieser Vorschlag folgt außerdem dem Prinzip, dass alle Bürger „gebührenfrei oder zu einer angemessenen Gebühr“ Zugang zu einer einfachen elektronischen Debit-Zahlungsmöglichkeit haben müssen, vgl. Richtlinie über den Zugang zum Basiskonto¹. Weiterhin wird diese Option von der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zum vorliegenden Gesetzesvorschlag unterstützt:

„(...)MIF-freie Debitkarten – unabhängig davon, ob Interbankenentgelte für Kreditkarten gedeckelt werden oder nicht – scheinen am vorteilhaftesten für alle Beteiligten zu sein“².

Alternativ zu einem Verbot könnte eine fixe Gebühr als Maximalbetrag in Einklang mit nationalen Beispielen für gute Praxis festgelegt werden.

Vorschlag zu Kreditzahlungen:

Die vorgeschlagene Gebührendeckelung für Kreditzahlungen sollte proportional zu den reduzierten Gebühren für Lastschriftverfahren gesenkt werden. Da grundsätzlich ein generelles Verbot von Interbankenentgelten nicht durchsetzbar erscheint, empfehlen wir alternativ eine Beschränkung der Entgelte auf 0,2 Prozent des Umsatzes.

Artikel 4 (Übergangsfrist für inländische Transaktionen)

Der vorliegende Entwurf würde Entgeltdeckelungen für grenzüberschreitende Transaktionen innerhalb von zwei Monaten nach Annahme der Richtlinie (Artikel 3) und nationale Entgeltdeckelungen nach zwei Jahren einführen. Die Hauptlast der MIFs macht sich jedoch auf nationaler Ebene bemerkbar. Wir schlagen vor, dass Deckelungen auch auf nationaler Ebene frühzeitig umgesetzt werden. Im Übrigen wäre ein Austausch der bestehenden Karten in „identifizierbare“ Karten nicht notwendig, wenn alle Kartenarten in den Anwendungsbereich einbezogen würden. Damit könnte eine Umsetzungsfrist verkürzt werden.

¹ Richtlinienvorschlag KOM(2013) 266, Kapitel IV

² Commission Impact Assessment SWD(2013) 288 final, p 193: „...banning interchange fees for debit cards, whether or not credit cards interchange fees are capped, appears to be the most beneficial to all stakeholders.“

Vorschlag:

Verkürzung der Frist von zwei Jahren auf 6 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung.

Artikel 5 (Umgehungsverbot)

Mit Artikel 5 sollen Umgehungen verhindert werden, indem jegliche Nettovergütungen an ausgebende Banken als Interbankenentgelte deklariert werden. Dies würde allerdings nicht verhindern, dass Kartenbetreiber die Gebühren für Acquirer (Lizensierung, Autorisierung, etc.) anheben könnten, die dann an die Händler und schlussendlich auch an die Verbraucher weitergereicht werden. Die Richtlinie sollte daher strenge Vorgaben machen, um solche Gebührenerhöhungen zu verhindern.

Vorschlag: Klarstellung, dass dem Acquirer maximal der in der Verordnung festgelegte Betrag berechnet werden darf.

Artikel 8 (Co-badging)

In den Absätzen 18 und 19 wird festgelegt, dass der Zahler an der Verkaufsstelle bestimmt, für welche Marke er sich entscheidet, wenn das Zahlungsgerät eine Auswahl ermöglicht. Hierbei sollte klargestellt werden, dass die Konfiguration des Zahlungsgerätes durch die Vorgaben des Händlers erfolgt und sich an den Gegebenheiten des jeweiligen Umfeldes orientiert. Beispielsweise kann es die notwendige Kassendurchlaufgeschwindigkeit erforderlich machen, dass der Händler eine Voreinstellung vornimmt. Es muss also dem Händler überlassen bleiben, ob und wie er dem Kunden die Wahl der Marke überlässt, wenn eine Karte mehrere Marken enthält. Absatz 19 sollte entsprechend dahingehend angepasst werden, dass dem Zahlungsempfänger die Einschränkung der Auswahl gestattet ist bzw. er diese bei seinem Dienstleister beauftragen kann.

Vorschlag:

Änderung des Absatz 18: *„Kann bei der Nutzung eines Zahlungsgerätes zwischen verschiedenen Marken von Zahlungsinstrumenten gewählt werden, erfolgt die Auswahl in Abstimmung zwischen Zahler und Zahlungsempfänger nach den Vorgaben des Zahlungsempfängers.“*

Änderung des Absatz 19: Erweiterung des Satzes: *„(...), es sei denn der Zahlungsempfänger bestimmt dies.“*

Artikel 10 (Honour All Cards Rule) / Kartenidentifizierung

Grundsätzlich könnte Artikel 10 entfallen, falls der Anwendungsbereich alle Zahlungsinstrumente eines Anbieters aufnimmt (Streichung Artikel 1 Absatz 3a).

Sollten dennoch bestimmte Karten oder Zahlungsinstrumente aus dem Anwendungsbereich herausfallen, ist deren optische und elektronische Identifizierung erforderlich. Die Gestaltung der Zahlungsinstrumente sollte sich signifikant von den regulierten Instrumenten unterscheiden, insbesondere sollte die Marke/das Logo geändert werden.

Die vorgeschlagenen Regeln zu Geschäftskarten und Zusatzgebühren beruhen darauf, dass Händler wissen, ob es sich um eine Verbraucher- oder eine Geschäftskarte bzw. eine Karte von Drei-Parteien-Systemen handelt und wo die Karte ausgegeben wurde. Faktisch ist dies in vielen Fällen heute technisch nicht möglich. Die notwendigen Informationen zur Identifizierung einer Karte sind in sog. BIN-Nummern und Produkttypcodes enthalten, die ausschließlich den Kartensystembetreibern und Banken bekannt sind. Händlern – besonders im Online-

oder Telefon-Handel – steht diese Information nicht zur Verfügung. Daher können sie nicht feststellen wie viel oder ob Zusatzgebühren weiterberechnet werden können (siehe Entwurf PSD II, Artikel 55 Absatz 3 und 4). Im stationären Handel gibt es große Variationen bei den Formaten, und der Großteil der Kartenterminals in der EU kann nicht den korrekten Betrag für eine Zusatzgebühr identifizieren, obwohl Geschäftskarten markiert sind. Eine Kartenidentifizierung wäre nicht zwingend notwendig, wenn alle Kartenarten einer Marke in den Anwendungsbereich einbezogen würden.

IV. Verbesserungsvorschläge für die Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt (PSD II)

Der HDE begrüßt die vorgeschlagene Richtlinie ausdrücklich. Wir haben jedoch einige Anmerkungen, die im Folgenden konkretisiert werden. Es handelt sich dabei um eine nicht-abschließende Kommentierung, bei der wir uns nach weiterer Prüfung weitere Vorschläge vorbehalten.

Elektronisch auslesbare IBAN **(Ergänzung Artikel 58)**

Um Händlern die Möglichkeit zu geben, kartengebundene Zahlungen durch das SEPA-Lastschriftverfahren zu bearbeiten, sollte die Kundenkontonummer (International Bank Account Number, IBAN) auf allen kontogebundenen Zahlungsinstrumenten (insbesondere Kredit- und Debitkarten) elektronisch auslesbar und für das Terminal erkennbar sein.

Begründung: Mit der Verpflichtung der Issuer, ihre Zahlungsinstrumente auslesbar zu gestalten, eröffnet sich die Möglichkeit für mehr Wettbewerb im Zahlungskartenmarkt. Es könnte ein Basiszahlungsdienst etabliert werden, der auf einer Lastschrift basiert. Mit Hilfe der IBAN kann am Point of Sale eine Lastschrift erstellt werden, die unabhängig vom zugrundeliegenden (Karten-)Zahlungssystem abgewickelt werden kann. Damit steht eine europaweite Alternative zur Verfügung, auf die sich Zahler und Zahlungsempfänger verständigen könnten.

Vorschlag: Ergänzung des Artikels 58 um neuen Absatz 5 und Änderung der Überschrift:

*„Zugang zu Informationen über Zahlungskonten durch dritte Zahlungsdienstleister **und durch Zahlungsdienstleister am POS** und Nutzung dieser Information.“*

- 5. Emittenten von Debitkarten müssen gewährleisten, dass die Kontoinformationen (IBAN) des Zahlers auf dem Zahlungsinstrument in elektronischer Form abgespeichert sind, damit diese von Dritten Zahlungsdienstleistern am POS zur Initiierung von Zahlungen genutzt werden können.“***

Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdienste **(z.B. Artikel 4 Absatz 32 und 33, Artikel 39, 40, 58, 59)**

Die Neuaufnahme von Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdiensten wird ausdrücklich begrüßt. Hiermit besteht die Möglichkeit für mehr Wettbewerb auf den einzelnen Stufen der Zahlungsprozesse.

Nach unserem Verständnis ist es die Absicht der Kommission, keine Gebühr für die Weiterleitung der Informationen zu Kontoständen von Banken an Dritt-Zahlungsanbieter einzuführen. Darauf sollte ausdrücklich hingewiesen werden.

Zudem sollte verhindert werden, dass eine kontoführende Bank den Zugang von Kontoinformations- und Zahlungsauslösediensten einschränkt oder verhindert. Würde der Zugriff auf das Konto von der Zustimmung der Bank abhängig gemacht werden, bestünde die Gefahr, dass die Ziele der Zahlungsdiensterichtlinie zur Schaffung von mehr Wettbewerb nicht erreicht werden.

Vorschlag: Klarstellung des Verbots von Entgelten für die Bereitstellung von Kontoinformationen und des Verbots der Verweigerung von Kontoinformationen an Kontoinformationsdienste.

Ein Kontoinformationsdienst sollte nicht als Zahlungsdienst eingestuft werden, da mit der Information eines Kontodetails kein unmittelbarer Zahlungsvorgang verbunden ist. Die Auflagen für Kontoinformationsdienste müssen daher nicht gleichwertig mit einem Zahlungsinstitut eingestuft werden. Wenn ein Kontoinformationsdienst nicht mit einem Zahlungsdienst verknüpft ist, wird z.B. eine Vorhaltung von Eigenkapital entbehrlich.

Vorschlag: Änderung der Definition Kontoinformationsdienst in Artikel 4 Absatz 33:

*„Kontoinformationsdienst“ einen **Dienst** zur Bereitstellung konsolidierter, benutzerfreundlicher Informationen über eines oder mehrere für einen Zahlungsdienstnutzer bei einem oder mehreren kontoführenden Zahlungsdienstleistern geführten Zahlungskonten an einen Zahlungsdienstnutzer;“*

Ein Kontoinformationsdienst muss nicht unmittelbar mit einem Zahlungsvorgang nach Artikel 4 Absatz 5 verbunden sein und eine Zahlung nach sich ziehen. Erteilt der Kontoinhaber einem Dienstleister die Genehmigung, bestimmte Kontoinformationen – beispielsweise die Verfügbarkeit eines Betrages - zu ermitteln, sollte der kontoführende Dienstleister diese Informationen nach Artikel 59 Absatz 2 und 3 erteilen, auch wenn kein Zahlungsauftrag damit verbunden ist.

Vorschlag: Streichung der Worte „(...) nach Eingang des Zahlungsauftrags des Zahlers(...)“ in Artikel 59 Absatz 2

Wichtig ist aus Handelssicht in diesem Zusammenhang, dass die Regelungen zu Kontoinformations- und Zahlungsauslösediensten nicht auf elektronische Informationswege (Online-Abfrage) beschränkt bleiben. Gleichfalls müssen auch die klassischen Kartenzahlungen einbezogen werden um auch am Point of Sale für mehr Wettbewerb der Anbieter zu sorgen. Der HDE fordert daher die Ergänzung in der PSD II zu Artikel 58, wie oben beschrieben (elektronisch auslesbare IBAN).

Artikel 55 (Entgelte)

Da die im Entwurf der MIF-Verordnung festgelegten Entgelte einen Kompromiss darstellen, sollte dem Zahlungsempfänger nicht verboten werden, die entstehenden Kosten weiterzugeben. Damit wird der Wettbewerb unterstützt.

Oft stehen die Kosten eines Zahlverfahrens bei Ausführung der Zahlung noch nicht im Detail fest. Muss beispielsweise der Zahlungsempfänger einen Aufschlag am Ende einer Abrechnungsperiode zahlen, wenn er eine bestimmte Transaktionszahl nicht erreicht, kann er diese nach enger Auslegung des Artikel 55 Absatz 3 Satz 2 nicht vorab weitergeben. Zudem ist es insbesondere im stationären Handel beim Zahlungsvorgang kaum darstellbar, dass diverse Zahlungsmittel mit unterschiedlichsten Kosten, die zudem betragsabhängig sind, gegenüber

dem Zahler kommuniziert werden. Es sollte daher eine Formulierung für Satz 2 gefunden werden, die Näherungswerte für die Entgeltweitergabe zulässt.

Vorschlag: Streichung des Artikel 55 Absatz 4. Änderung des Absatz 3 Satz 2: „*Entgelte dürfen jedoch nicht höher sein als die Kosten, die dem Zahlungsempfänger für die Nutzung der angebotenen Zahlungsinstrumente voraussichtlich entstehen.*“

Artikel 87 (Authentifizierung) in Verbindung mit Artikel 66 (Haftung bei nicht autorisierten Zahlungen)

Derzeit liegen uns keine detaillierten Erkenntnisse zur verstärkten Kundenauthentifizierung bei elektronischen Zahlungsvorgängen vor. Die Ausgestaltung der EBA-Leitlinien sollen hierzu Ausnahmen definieren, liegen aber nicht vor. Insbesondere ist nicht bekannt, welche Zahlungsvorgänge erfasst werden sollen.

Vorschlag: Streichung des Artikels 87 und erneute Befassung, wenn die näheren Ausführungen zur verstärkten Authentifizierung vorliegen. Alternativ: genaue Benennung der Zahlungsvorgänge, die mit Artikel 87 erfasst werden sollen.

Artikel 67 Absatz 1 (zum Widerruf von Lastschriften)

Nach Artikel 67 Absatz 1 Unterabsatz 4 soll das achtwöchige Widerrufsrecht des Zahlers gesetzlich fixiert werden, aber nur so lange gelten, bis der Zahler die Dienstleistungen erhalten oder die Waren konsumiert hat. Nach HDE-Sicht ist dieser Ansatz grundsätzlich zu begrüßen und entspricht dem Verständnis eines Warengeschäfts gegen Bezahlung.

In diesem Zusammenhang empfehlen wir die Neugestaltung des Artikels 64 für den Fall von Rückerstattungsansprüchen nach Ablauf der in Artikel 68 festgelegten Frist.

Vorschlag: Ist die Frist der unbedingten Rückgabe nach Artikel 68 Absatz 1 abgelaufen, jedoch nach Artikel 63 Absatz 1 die Anzeige eines nicht autorisierten Zahlungsvorganges noch möglich, entscheidet nicht der Zahlungsdienstleister des Zahlers über die Rechtmäßigkeit der Autorisierung, sobald der Zahlungsempfänger Unterlagen vorlegen kann, aus denen hervorgeht, dass ein rechtmäßiges Grundgeschäft mit der Vereinbarung über den Zahlungsweg vereinbart wurde. In diesem Fall werden die Unterlagen dem Zahler übergeben, der über den weiteren Rechtsweg entscheiden kann. Kann der Zahlungsempfänger keine entsprechenden Unterlagen vorlegen, gilt der Zahlungsvorgang als nicht autorisiert.

Erläuterung: Die Bank des Zahlers ist grundsätzlich nicht in der Lage zu entscheiden, ob der Zahler dem Zahlungsempfänger eine Autorisierung zum Einzug eines Betrages erteilt hat. Dem Zahlungsdienstleister ist es kaum möglich, auf Basis einer per Fax übermittelten Mandatskopie zu ermitteln, ob eine Unterschrift tatsächlich vom Zahler stammt oder gefälscht ist. Daher sollte es dem Zahler nach Übermittlung der entsprechenden Unterlagen zum Geschäftsvorgang überlassen bleiben, nach deren Prüfung weitere Maßnahmen zu unternehmen, um einen möglicherweise nicht autorisierten Zahlungsvorgang rückgängig zu machen. Ein entsprechender Prozessablauf könnte standardisiert festgelegt werden.

Mit diesem Vorschlag könnte das Erfordernis einer Autorisierung nach den Vorgaben der Zahlungsdienstleister alternativ durch andere rechtlich abgesicherte Verträge erfolgen. Hierdurch wäre mehr Wettbewerb möglich, da der Bank nicht die alleinige endgültige Entscheidung von Autorisierungsverfahren bei Zahlungsvorgängen auferlegt wäre.