

# Stellungnahme

zu den Legislativvorschlägen der Europäischen  
Kommission vom 28. Juni 2023 zur  
Überarbeitung der Zweiten  
Zahlungsdiensterichtlinie

*Lobbyregister-Nr. R001459*

*EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95*

Kontakt:

Axel Schindler

Senior-Referent Zahlungsverkehr

Telefon: +49 30 2021-1813

E-Mail: [a.schindler@bvr.de](mailto:a.schindler@bvr.de)

Dr. Alexander Scheike

Rechtsanwalt

Telefon: +49 30 2021-2321

E-Mail: [a.scheike@bvr.de](mailto:a.scheike@bvr.de)

Berlin, 25. Oktober 2023

Federführer:

Bundesverband der Deutschen Volksbanken  
und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

Telefon: +49 30 2021-0

Telefax: +49 30 2021-1900

[www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de](http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de)

Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission vom 28. Juni 2023 zur Überarbeitung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie

## Vorbemerkung

Am 28. Juni 2023 hat die Europäische Kommission zusammen mit dem geplanten „Framework for Financial Data Access (FIDA)“ ihre Legislativvorschläge zur Überarbeitung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2) vorgelegt, nämlich die Entwürfe einer dritten Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive - PSD3-E) und einer neuen EU-Zahlungsdiensteverordnung (Payment Services Regulation – PSR-E). Im Folgenden legt die Deutsche Kreditwirtschaft ihre bisherige Bewertung der aus ihrer Sicht wichtigsten Punkte in diesen Legislativvorschlägen dar. Eine weitergehende Bewertung sowie ergänzende detaillierte Änderungshinweise, auch zu gegebenenfalls weiteren Themenbereichen, werden sukzessive im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsprozesses eingebracht.

## Komplette Überarbeitung des Zahlungsdiensterechts führt zu hoher Komplexität und beinhaltet potenziell ungewollte Wechselwirkungen

Im Sinne der mit der Ersten Zahlungsdiensterichtlinie (PSD1) verfolgten Ziele ist es nun für die weitere Ausgestaltung des Zahlungsdiensterechts wichtig, den bestehenden Rechtsrahmen für Zahlungsdienste entlang der Bedürfnisse von Verbrauchern, Unternehmen und Zahlungsdienstleistern weiterzuentwickeln und dabei das Ziel der Stabilität und Kontinuität nicht aus dem Auge zu verlieren. Eine erneute einseitige bzw. weiter erhöhte **regulatorische Belastung** von Banken und Sparkassen zugunsten einzelner Geschäftsmodelle bzw. Marktteilnehmer trägt weder dem Gedanken des Wettbewerbes noch der Schaffung europäischer Souveränität im Zahlungsverkehr oder einer ausgewogenen Risikoverteilung Rechnung.

Entgegen der Ankündigung der EU-Kommission, mit ihren Regelungsvorschlägen nur eine Weiterentwicklung des Zahlungsdiensterechts anzustreben („**no revolution / rather evolution**“), sind nach erster Einschätzung der Kreditwirtschaft im Vergleich zu den bisherigen Regulierungstexten doch überraschend viele Änderungen im Detail festzustellen. Diese Änderungen führen in Summe zu einer hohen Komplexität und potenziell ungewollten Wechselwirkungen. Beispielhaft anzuführen sind erhebliche Änderungen bei den Definitionen in Artikel 2 PSD-E und Artikel 3 PSR-E und wichtigen Vorschriften zur Zahlungsausführung und Haftung in Artikel 49 ff. PSR-E. So wird in der Definition „Ausführung eines Zahlungsauftrags“ in Artikel 3 Abs. 8 PSR-E die bisherige Trennung der Pflichtenkreise von Zahlerbank und Zahlungsempfängerbank nicht beachtet (vgl. dazu insbesondere Artikel 69 PSR-E). In Artikel 55 PSR-E wird der Begriff „authentifizieren“ durch „autorisieren“ ausgetauscht, was zu einer deutlichen Veränderung der Beweissituation für den Zahlungsdienstleister führen kann. Folglich müssen die geplanten Änderungen einer umfassenden und detaillierten Bewertung unterzogen werden.

Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission vom 28. Juni 2023 zur Überarbeitung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie

Zugleich ist es bedauerlich, dass eine eigentlich notwendige, bessere **Differenzierung zwischen Angeboten für Verbraucher und Nicht-Verbraucher** von der Europäischen Kommission unberücksichtigt bleibt. Auch dieser Aspekt muss im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zielorientiert berücksichtigt werden. Allerdings begrüßen wir es, dass die Legislativvorschläge kaum wesentliche neue Regelungskreise eröffnen und somit ein gewisses Maß an Stabilität für geschäftspolitische Entscheidungen ermöglichen.

### **Konsequenzen des Wechsels von der Richtlinie zur Verordnung und der Aufgliederung in zwei Rechtsakte bedenken**

Nach den Vorstellungen der EU-Kommission sollen die Vorschriften der PSD2 als ein in sich geschlossener Rechtsakt in zwei Rechtsakte aufgefächert werden, nämlich in die PSD3 mit vorrangig aufsichtsrechtlichen Vorgaben sowie in die PSR mit den wesentlichen zivilrechtlichen Vorgaben. Wie schon an den Begriffsbestimmungen in Artikel 2 PSD3-E und Artikel 3 PSR-E deutlich wird, führt dies teilweise zu unnötigen Doppelungen und Abgrenzungsfragen.

Gerade der Wechsel von einer Richtlinie zur Verordnung muss bei den zivilrechtlichen Vorschriften genau bedacht sein. Denn seit der Umsetzung der PSD1 vor über 15 Jahren haben wir gerade in Deutschland ein in das Bürgerliche Gesetzbuch gut integriertes Zahlungsdienstezivilrecht, das auf das Auftrags- und Geschäftsbesorgungsrecht sowie den sonstigen zivilrechtlichen Grundsätzen (z. B. zur Haftung in § 280 BGB) aufbaut. Hierzu gibt es mittlerweile eine ausgereifte rechtswissenschaftliche Literatur und eine Vielzahl von höchstrichterlicher Rechtsprechung. Aus Gründen der **Rechtssicherheit** darf nicht allein aus dem Wechsel in die EU-Verordnung und der daraus resultierenden weitgehenden Streichung der Vorschriften in §§ 675c ff. BGB mit einem Federstrich rechtswissenschaftliche Literatur und Rechtsprechung obsolet werden. Daher sollte die bisherige Systematik der Regelung mittels einer alle Themenbereiche umfassende EU-Richtlinie beibehalten werden. Zudem ist auch fraglich, ob das von der EU-Kommission bezweckte Ziel der EU-weiten Harmonisierung des Rechts durch eine Verordnung maßgeblich erreicht werden könnte: Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Verordnungsvorschlag weiterhin eine Vielzahl von nationalen Abweichungen in verschiedenen Regelungsbereichen ermöglicht. Ebenso wirkt es im Lichte des vorgeschlagenen Wechsels des Rechtsinstruments nicht plausibel, dass trotzdem eine hohe Anzahl von delegierten Rechtsakten vorgesehen wird: Denn die Erfahrungen aus der PSD2 haben gezeigt, dass diese zu einer weiteren zeitlichen und geographischen Fragmentierung bei der Umsetzung führen und die Planungsunsicherheit erhöhen können.

Aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft sollten daher nur Änderungen vorgenommen werden, wo begründeter Anpassungsbedarf besteht. Ansonsten sollte das Zahlungsdienstrecht unverändert bleiben, um Rechtssicherheit, Stabilität und Kontinuität zu gewährleisten, den Anpassungsaufwand für Zahlungsdienstleister, wie Banken und Sparkassen und deren Nutzer

Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission vom 28. Juni 2023 zur Überarbeitung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie

(Kundinnen und Kunden), auf das Nötigste zu beschränken und die Funktionsfähigkeit des etablierten Zahlungsverkehrsangebotes – insbesondere im Massenzahlungsverkehr (Einheitlicher Euro-Zahlungsraum, SEPA) – zu bewahren. Nur hierdurch wird dem Markt die notwendige regulatorische und innovationsfördernde Stabilität geboten.

### **Stabilität bei den technischen Vorgaben zur Nutzung von Drittdiensten nur teilweise gegeben**

Zu begrüßen ist, dass der Zugriff auf Zahlungskonten der Kundinnen und Kunden mittels Drittdienstleistern zukünftig nur noch über die von der Kreditwirtschaft geschaffenen technischen Infrastrukturen und **dedizierte Schnittstellen (APIs)** erfolgen und die Vorgabe zur sogenannten „Fallback-Schnittstelle“ entfallen sollen (Artikel 35 Absatz 1 PSR-E). Dies erhöht die Transparenz und die Sicherheit auch für den Verbraucher. In diesem Zusammenhang ist besonders die Orientierung an internationalen Industriestandards zu begrüßen, wie sie die Deutsche Kreditwirtschaft heute bereits mit der Berlin-Group-Schnittstelle umgesetzt hat. Gleichwohl wird dies durch die Vorgaben zu alternativen Schnittstellen im Falle eines Ausfalls der dedizierten Schnittstelle gem. Artikel 38 Absatz 2 PSR-E konterkariert. Dies ist zudem vor dem Hintergrund damit verbundener potentieller Doppelinvestitionen nicht angemessen.

Für Banken und Sparkassen hat der Schutz ihrer Kundinnen und Kunden und deren Daten höchste Priorität. Hierfür kann die weitere Nutzung und der Ausbau von Übersichten, welche Berechtigungen erteilt wurden („**Dashboards**“), zu einer besseren Transparenz für das immer komplexere Ökosystem für Zahlungsdienste führen (Artikel 43 PSR-E). Viele deutsche Kreditinstitute bieten bereits heute eine solche Übersicht an.

Die Ausweitung der gegenüber Drittdiensten **entgeltfrei zu unterstützenden Angebote** wird jedoch sehr kritisch gesehen. Damit wird erneut gesetzlich in die Produktgestaltungsfreiheit von Kreditinstituten eingegriffen, ohne dass es dafür eine Notwendigkeit gibt. Denn die kostenlosen Angebote reduzieren die Motivation, die Angebote der Kreditinstitute zu optimieren und behindern gleichzeitig deren Innovationsfähigkeit. Es sollen keinesfalls Services für Privatkunden gefordert werden, die diese nicht benötigen bzw. die heute noch nicht angeboten werden und die wiederum ein unkalkulierbares Risiko für Kunden und Banken bedeuten, wie z. B. „multiple Beneficiaries“ oder die Anforderungen zu Lastschriften (Artikel 36 Absatz 4 PSR-E). Nicht zuletzt würde durch eine solche Ausweitung die Entwicklung von und Teilnahme an marktwirtschaftlich orientierten Verfahren weniger attraktiv gemacht. Dies widerspricht den erklärten Zielen des Gesetzgebers.

Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission vom 28. Juni 2023 zur Überarbeitung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie

## **Betrugsverhinderung verbessern ohne Fehlanreize zu Lasten von Kunden und Kreditwirtschaft zu setzen**

Die EU-Kommission möchte mit zusätzlichen Instrumenten bestimmten Betrugsszenarien im Zusammenhang mit dem Zahlungsverkehr begegnen, um Verbraucher zu schützen. Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung digitaler Angebote und dem notwendigen Vertrauen in ihre Sicherheit ist dies zwar grundsätzlich zu begrüßen. Doch gilt es die Instrumente in ein vernünftiges Verhältnis zu bringen und einen stimmigen Ansatz zu finden. Insbesondere Überlegungen zu weitreichenderen Vorgaben in Bezug auf Haftung und Rückerstattungsrechte, die über die eigentliche Abwicklung von Zahlungen hinausgehen, bedürfen einer sorgfältigen Ausbalancierung. Anderenfalls könnten Fehlanreize gesetzt werden, die effektiv zu einer Zunahme von Betrugsfällen führen, anstatt diese einzudämmen.

Aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft muss auf die nachfolgenden Aspekte besonderes Augenmerk gelegt werden:

### ***Haftungsrecht, insbesondere Artikel 56 Absatz 2 sowie Artikel 59 PSR-E:***

- Die PSD2 beinhaltet bereits ein ausgewogenes Haftungsregime, das den Zahler im Falle von ihm nicht autorisierten Zahlungen umfänglich schützt (vgl. nunmehr Art. 56 PSR-E). Unausgewogen sind hingegen die Vorschläge zu weitreichenderen Vorgaben in Bezug auf Haftung, die über die generelle Abwicklung von Zahlungen hinausgehen, wie bei der Haftung der Zahlerbank für aufgrund betrügerischer Manipulation des Zahlers („Social Engineering“) autorisierten Zahlungen nach Art. 59 PSR-E. Denn damit wird ein allein in der Sphäre des Kunden/Zahlers liegendes Risiko auf sein Kreditinstitut und damit auf alle anderen Kunden dieses Instituts verlagert (Sozialisierung von Betrugsschäden).
- Für Banken und Sparkassen ist der Schutz der Kunden von jeher ein wesentliches Anliegen. Die entsprechenden Systeme werden daher regelmäßig den aktuellen Rahmenbedingungen angepasst und die Aufklärung und Information der Kunden in diesem Zusammenhang erfolgt bereits sehr umfangreich.
- Eine Ausdehnung der Haftung bei autorisierten Zahlungen durch „Social Engineering“ (Artikel 59 PSR-E) würde hingegen den Kreditinstituten **weitere Risiken außerhalb ihres eigenen Verantwortungsbereiches** aufbürden und falsche Anreize für Kunden schaffen, weniger sorgfältig zu sein, da diese dann den Eindruck haben, das Kreditinstitut hafte immer (Vollkasko-Mentalität). Dies ist auch mit Blick auf die vorgesehene Beweislastverteilung äußerst problematisch. Es ist unklar, wie hierdurch effektiv Betrug verhindert werden soll: Vielmehr besteht die Gefahr, dass Betrüger diese Vorgaben ausnutzen und die diesbezüglichen Schäden – zu Lasten der Kreditwirtschaft und ihrer Kunden – zunehmen und zudem weitere Risiken, etwa im Bereich der Geldwäsche, verschärfen könnten.

Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission vom 28. Juni 2023 zur Überarbeitung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie

- Der ergänzende Vorschlag, zur Verhinderung von „Spoofing“ (Verschleierung der Anruferdaten) auch andere betroffene Akteure (Telekommunikationsunternehmen, siehe Artikel 59 Absatz 5 PSR-E) in die Betrugsverhinderung einzubeziehen, ist zwar grundsätzlich begrüßenswert. Allerdings bleibt völlig unklar, wie dies in der Praxis umgesetzt werden kann. Die konkreten Pflichten der Telekommunikationsunternehmen zur Kooperation mit Zahlungsdienstleistern müssen gesetzlich definiert werden.
- Sollte der Gesetzgeber an dem problematischen Artikel 59 PSR-E festhalten, müssten unbedingt u. a. folgende Punkte berücksichtigt werden:
  - Der Zahlerbank müsste in Artikel 65 PSR-E das Recht eingeräumt bekommen, Zahlungsaufträge bei Verdacht auf betrügerische Manipulation des Zahlers entweder gar nicht oder erst nach eingehender Prüfung (z. B. durch Rückfrage beim Zahler) auszuführen. Liegen der Zahlerbank Informationen vor, dass das vom Zahler angegebene Zahlungsempfängerkonto für betrügerische Zwecke bereits missbraucht worden ist, muss die Zahlerbank – wie beim Sanktions- und Glücksspielrecht - das Recht haben, alle Zahlungsaufträge zugunsten betrügerisch genutzter Konten ablehnen zu können.
  - Kreditinstitute können keine unbegrenzten Haftungsrisiken außerhalb ihrer Sphäre tragen, zumal diese nicht versicherbar sind. Deshalb muss der Erstattungsanspruch nach Artikel 59 PSR-E durch eine Obergrenze beschränkt werden.
  - Wird der Kunde von seinem Kreditinstitut nach Artikel 84 PSR-E umfassend über Vorsichtsmaßnahmen zur Verhinderung von Betrug unterrichtet, muss sich der Kunde hieran auch vertraglich messen lassen. Verstößt er gegen seine vertraglichen Sorgfaltspflichten, sollte dies in Artikel 59 PSR-E als grob fahrlässig eingeordnet werden können.
  - Auch die faktische Verkürzung der Prüfungs- und Bearbeitungszeit von unautorisierten Zahlungen bei einem begründeten Betrugsverdacht gegenüber dem Zahler selbst auf 10 Tage (Artikel 56 Absatz 2 PSR-E), wird den Herausforderungen in der Praxis wie z. B. der erforderlichen Ermittlung der tatsächlichen Sachlage durch den Zahlungsdienstleister nicht gerecht.

***„IBAN-Namens-Abgleich“ des Zahlungsempfängers,  
insbesondere Artikel 50, 57 PSR-E:***

- Eine vollständige Konsistenz hinsichtlich Funktionsweise und Haftungsregeln mit den parallelen Vorgaben für die SEPA-Echtzeitüberweisung (novellierte SEPA-Verordnung) ist zwingend notwendig.
- Das Zusammenspiel mit den weiteren vorgeschlagenen Regelungen zur Betrugsbekämpfung soll gesetzlich klargestellt werden: So wäre es wünschenswert, dass aus dem Abgleich resultierende Unstimmigkeiten für den Datenaustausch zwischen Zahlungsdienstleistern gemäß Artikel 83 PSR-E genutzt werden können. Auch sollte die Zahlerbank in die Lage versetzt werden, Erkenntnisse aus dem „IBAN-Namens-

Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission vom 28. Juni 2023  
zur Überarbeitung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie

Abgleich“ für die eigene Betrugsbekämpfung nutzen zu dürfen. Denn stellt sich heraus, dass bestimmte IBAN's von Zahlungsempfängern für betrügerische Zwecke genutzt werden, sollte der Zahlerbank das Recht in Artikel 65 PSR-E eingeräumt werden, weitere Zahlungsaufträge zugunsten einer solchen „Betrugs-IBAN“ insgesamt ablehnen zu können.

- Ebenso soll klargestellt werden, dass sich aus dem Angebot des Abgleichdienstes Sorgfaltspflichten für Zahlungsdienstnutzer ergeben können, die auf Haftungsregeln (insbesondere Artikel 59 PSR-E) Einfluss haben können.
- Die auch Folgeschäden umfassende Haftung in Artikel 57 PSR-E sollte analog den Regelungen zu Artikel 56 Absatz 6 PSR-E durch den nationalen Gesetzgeber gestaltet und begrenzt werden können. Ob ein Kreditinstitut für etwaige Folgeschäden haften sollte, ist eine Frage des Zurechnungszusammenhangs. Diese Frage könnte ein Kreditinstitut nur beurteilen, wenn es sich bei jeder Überweisung nach ihrer „Schadensträchtigkeit“ erkundigen würde. Das ist aber bei dem Massengeschäft des Zahlungsverkehrs nicht zu leisten. Die Kreditinstitute müssten sich deshalb zweckmäßigerweise gegen solche Risiken versichern, was aber die Kosten insgesamt erhöhen und letztlich zum Nachteil des Kunden gereichen würde. Dieser Nachteil lässt sich nur durch die Möglichkeit einer Haftungsbegrenzung für Folgeschäden vermeiden, wie im deutschen Zahlungsdienstrecht bereits seit über 15 Jahren kodifiziert (vgl. § 675 z BGB).

**„Fraud Data Sharing“ (Artikel 83 PSR-E):**

- Eine effektive und rechtssichere Möglichkeit zur Kommunikation von möglichen Betrugsfällen zwischen Zahlungsdienstleistern ist begrüßenswert. Allerdings ist fraglich, ob der konkrete Regelungsvorschlag in Bezug auf die beiden folgenden Aspekte bereits ausgereift ist und zu sinnvollen Ergebnissen führt. Dies gilt es im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen und zu schärfen.
- Die Vorgaben müssen einen angemessenen Schutz der personenbezogenen Daten der Kunden sicherstellen und zugleich eine effiziente EU-weite Umsetzung ermöglichen. Etwaige unterschiedliche nationale Auffassungen und Konsultationsvorgaben auf Ebene der Mitgliedsstaaten könnten dieses Ziel gefährden. Dies spricht dafür, die Vorgaben zur Datenschutzfolgeabschätzung an den Betreiber der multilateralen „Plattform“-Lösungen anzuknüpfen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein entsprechender Informationsaustausch nicht nur durch die im Regelungsvorschlag adressierten multilateralen „Plattform“-Lösungen, sondern auch bilateral zwischen Zahlungsdienstleistern erfolgen kann.
- Es muss klargestellt werden, dass die gegebenen Vorgaben zur Datenschutzfolgeabschätzung dies nicht erschweren dürfen und somit nur für multilaterale Plattform-Lösungen gelten können.



Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission vom 28. Juni 2023 zur Überarbeitung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie

- Zudem sollten die Handlungsoptionen für Banken, die sich aus dem Informationsaustausch ergeben können, bewertet und gegebenenfalls konkretisiert werden. Ein Beispiel hierfür liegt darin, dass in der Praxis betrügerische Zahlungen oftmals schnell „weitergeleitet“ oder anderweitig verfügt werden.
- Die Anforderungen an die Transaktionsüberwachung und den Informationsaustausch berücksichtigen nicht in letzter Konsequenz, dass aufgrund der eingesetzten Mechanismen und/oder des Informationsaustausches, die rechtliche Möglichkeit einer Verzögerung oder Ablehnung der Transaktionsausführung ohne Pflichtverletzung sowohl auf Seiten des mit der Zahlung beauftragten Instituts als auch des empfangenden Instituts bestehen muss. Insoweit fehlt hier eine adäquate Regelung zur Umsetzung des Regelungszwecks, nämlich die mögliche Verhinderung des Schadenseintritts in Betrugsverdachtsfällen durch das Ergreifen geeigneter zusätzlicher Maßnahmen seitens der Kreditinstitute. Konkret heißt das: Es bedarf einer rechtssicheren Möglichkeit, bei einem Betrugsverdacht Zahlungsaufträge ablehnen und eingegangene Zahlungen „sperren“ zu können, um dem Betrug entgegenwirken zu können. Art. 56 PSR-E muss daher um den Ablehnungsgrund Betrugsverdacht ergänzt werden, d.h. die Zahlerbank sollte berechtigt sein, bei Betrugsverdacht den Zahlungsauftrag des Zahlers zurückzuweisen. In Artikel 69 Abs. 2 und Artikel 73 PSR-E müsste die Gutschriftsperre bei Betrugsverdacht verankert werden.

#### ***Aufklärung von Kunden und Mitarbeitern (Artikel 84 PSR-E):***

- Die Sensibilisierung hinsichtlich der Gefahren aus Betrugsversuchen ist ein wichtiges Instrument und wird von Kreditinstituten bereits vielfach erbracht.
- Die Vorschläge sind zu begrüßen. Gleichwohl gilt es auch hier, sie in **Beziehung zu den anderen Vorschlägen zur Betrugsvermeidung** (insbesondere der Haftungsregeln und damit einhergehenden Sorgfaltspflichten für Kunden) zu setzen. Denn die dem Kunden erteilten Informationen und Warnhinweise bestimmen seine vertraglichen Sorgfaltspflichten. In Schadensfällen muss er sich daran messen lassen, ob er seine vertraglichen Sorgfaltspflichten beachtet hat.

#### **Änderungsvorschläge zur starken Kundenauthentifizierung entsprechen nicht den Marktbedürfnissen**

Es ist zu begrüßen, dass die EU-Kommission die Erfolge bei der Bekämpfung von Betrug durch den Einsatz der starken Kundenauthentifizierung anerkennt. Die vorgeschlagenen Änderungen bedürfen jedoch einer kritischen Bewertung:

- Eine Kombination gleicher Authentifikationskategorien (Artikel 85 Absatz 12 PSR-E) beeinflusst das Sicherheitsniveau und die bisherige Kundenkommunikation negativ. Die Ausnahmen von den bisherigen Anforderungen müssen unter Berücksichtigung der potenziellen Risiken in einem zukünftigen RTS geregelt werden.



Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission vom 28. Juni 2023  
zur Überarbeitung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie

- Der dem Artikel 88 PSR-E zugrundeliegende Gedanke der Inklusion begrüßen wir. Allerdings hat das Smartphone hohen Kundenkomfort, bietet hohe Sicherheit und eignet sich besonders, um die Anforderungen der Barrierefreiheitsrichtlinie zu erfüllen. Nur ein geringer Teil der Kunden, die das Online-Banking nutzen, verfügen nicht über ein Smartphone bzw. möchten dieses für die Authentifizierung nicht nutzen. Wenn die PSR die Bereitstellung alternativer, d. h. nicht-Smartphone-basierter Verfahren vorschreibt, muss eine marktgerechte Bepreisung weiterhin möglich sein.
- Die Verlagerung der Zustimmung des Kunden zum Zugriff auf Kontodaten weg vom kontoführenden Kreditinstitut hin zum Drittdienst mittels dessen SCA (Artikel 86 Absatz 4 PSR-E) bewirkt, dass der Kunde keine klaren Regeln mehr für die SCA vom kontoführenden Institut erhalten kann. Auch die Haftungsfragen hierfür bleiben offen. Die Kreditinstitute sollen weiterhin die Möglichkeit haben, sich vom Willen des Kunden regelmäßig zu überzeugen. Das künftige Dashboard ist zwar eine sinnvolle Ergänzung, wird aber nicht als ausreichend gesehen, weil hier allein der Kunde aktiv werden muss. Wenn die Kontoinformationsdienste (AISP) eine eigene SCA durchführen, müssen für diese aus Verbraucherschutzgründen dieselben Pflichten und Anforderungen bezüglich der SCA-Verfahren wie für kontoführende Institute gelten. Die Verfahren müssen regelmäßig vom Regulator überprüft werden.
- Die PSD3/PSR unterscheidet weiterhin nicht deutlich zwischen Verbrauchern und Nicht-Verbrauchern. Die mit der PSD2 getroffenen Vorgaben orientieren sich am Schutzbedürfnis und den technischen Ausgestaltungen im Privatkundenbereich. Im Firmenkundenbereich gängige Kommunikationsprotokolle und zukunftsweisende Entwicklungen, beispielsweise im Rahmen DLT-basierter Geschäftsprozesse und Maschine-an-Maschine-Zahlungen (M2M), sind hiermit nicht immer in Einklang zu bringen. Dieser innovationshemmenden Wirkung der Regulierung muss durch eine bessere Differenzierung begegnet werden: Der Firmenkundenbereich sollte von den starren Vorgaben zur starken Kundenauthentifizierung ausgenommen werden.

### **Einsatz eigener Endgeräte von Kunden im Rahmen der starken Kundenauthentifizierung ist kein Fall des Outsourcings von Bankdienstleistungen**

Die Formulierung des Artikel 87 PSR-E ist missverständlich, denn sie könnte den unzutreffenden Schluss zulassen, dass auch das vom Kunden im Rahmen der starken Kundenauthentifizierung verwendete, eigene Endgerät (zum Beispiel Smartphone) einen vom Kreditinstitut zu verantwortenden Auslagerungstatbestand begründen könnte. Es ist schon fraglich, ob das bankaufsichtsrechtliche Konstrukt der Auslagerungskontrolle vor dem Hintergrund bereits bestehender sicherheitstechnischer Möglichkeiten überhaupt einen effektiven Mehrwert bieten würde. Zugleich besteht die Gefahr, dass signifikante Einschränkungen für Gerätehersteller, Banken und ihre Kunden entstehen könnten.

Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission vom 28. Juni 2023 zur Überarbeitung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie

Ein „Outsourcing“-Tatbestand sollte daher nur dann vorliegen, falls - wie heute üblich - die Bank den Dienstleister selber aussucht. Er liegt nicht vor, falls ein Endkunde sich für die Nutzung eines Kundengeräts eines bestimmten Herstellers entscheidet. Die Nutzung eines Kundengeräts kann nicht als Dienstleistung eines Technischen Service Provider im Auftrag des Kreditinstituts betrachtet werden.

Sollte die Forderung nach „Outsourcing Agreements“ für sämtliche Infrastruktur gelten, die für durch die PSD3/PSR regulierte Angebote genutzt wird, wird besonders im Fall von Kundengeräten das bisher bestehende Angebot wesentlich eingeschränkt. Dies hat vor allem Auswirkungen auf die Kundengeräte, die in der Regel beim Online-Banking von den Kunden eingesetzt werden, sei es als Kundenterminal oder als Sicherheitsmedium mit entsprechenden Apps (sog. Commercial-of-the-shelf - (COTS-) Geräten).

Es ist nämlich zu erwarten, dass das Kreditinstitut

- a) nicht alle Hersteller/Provider überhaupt erreichen kann (zum Beispiel wegen sprachlicher Barrieren, unterschiedlicher Rechtsverständnisse in den Ländern der Provider oder mangelndem Kommunikationswillen ausländischer Hersteller) und
- b) dass die Hersteller/Provider gar kein Interesse an vertraglichen Vereinbarungen mit einem (deutschen) Kreditinstitut haben, zu denen sie auch nicht verpflichtet sind.

Aus diesen Gründen ist es wahrscheinlich, dass nicht mit allen in Betracht kommenden Drittparteien vertragliche Vereinbarungen erzielt werden können, so dass die Kreditinstitute die Nutzung der bei den Kunden möglichen Hard- und Software dieser Provider – sofern die Pflicht durch die PSR-E etabliert würde – aktiv einschränken müssten.

Beispielhaft würde dann die Unterstützung von Apple-/Google-Pay sowie die Nutzung von Finanzsoftware-Produkten auf dem eigenen PC/Tablet/Smartphone des Kunden nicht mehr möglich sein, falls die Bank mit den entsprechenden technischen Herstellern/Anbietern kein Outsourcing-Agreement hat.

### **Regelungen zu Drittstaaten Zahlungen mangels Beeinflussbarkeit nicht erweitern**

Aufgrund der auf die EU-Mitgliedstaaten begrenzten Wirkung des EU-Zahlungsdienstrechts sind konsequenterweise Regelungen für Zahlungen mit Drittstaatenbezug heute die Ausnahme. Eine von der EU-Kommission beabsichtigte Erweiterung von Informationspflichten der Kreditinstitute bzgl. Ausführungszeiten und Währungskonversionen für Vorgänge, die vom jeweiligen Drittstaat entscheidend abhängen, ist nicht sachgerecht (Artikel 13 und 20 PSR). Denn ein Kreditinstitut

Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission vom 28. Juni 2023 zur Überarbeitung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie

kann **mangels globaler Wirkung des EU-Zahlungsdiensterechts** keine Informationen zu bestimmten Aspekten geben, die außerhalb seines kontrollierbaren Einflussbereichs liegen. Ebenso würden hierbei diese weiteren Informationen zu möglichen Verwirrungen bei den Kunden führen sowie derzeit sachgerechte Kundeninformationen in diesem Umfeld mit neuen Inhalten überladen.

### **Zugang zu Bargeld flexibilisieren ist der richtige Weg**

Ergänzende Dienstleistungen, bei denen in Einzelhandelsgeschäften Bargeld ohne Waren- bzw. Dienstleistungskauf bereitgestellt wird, sind generell sinnvoll, da dies die Möglichkeiten des Zuganges zu Bargeld auf eine breitere Basis stellt und heutige Möglichkeiten ergänzt (Artikel 37 PSD3-E). Die Grundsätze eines gegebenen Level Playing Field sind hierbei generell zu beachten.

### **Risikoadäquate Zugangsregelungen zu Zahlungssystemen beibehalten**

Mit der mittels Settlement Finality Directive (SFD) geplanten Erweiterung des Teilnehmerkreises an Zahlungssystemen (Artikel 46 PSD3-E) sollten ein **fares Wettbewerbsumfeld** (Level Playing Field) **beibehalten und systemische Risiken durch adäquate Vorgaben der Systembetreiber verhindert** werden. Ein solches „SFD-Zahlungssystem“ stellt hier das TARGET-System des Eurosystems dar. Dort dürfen bisher nur Kreditinstitute direkt teilnehmen. Zahlungsinstitute können bisher nur indirekt, d. h. mittels eines beauftragten Kreditinstitutes, teilnehmen. Die unterschiedlichen aufsichtlichen Anforderungen an Kreditinstitute und Zahlungsinstitute jenseits des Zahlungsdiensterechts können gleichwohl in unterschiedlichen Risikoprofilen mit entsprechender Auswirkung auf die Zahlungssysteme und ihre Teilnehmer resultieren. Betreiber von Zahlungssystemen müssen die Möglichkeit erhalten, dies durch ergänzende Teilnahmeanforderungen oder -einschränkungen kompensieren zu können.

### **Realistische Umsetzungsfristen erforderlich**

Hinsichtlich der Vorgaben für die geplanten Umsetzungsfristen (Artikel 112 PSR-E) sind aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft grundsätzlich **sachgerechte Umsetzungsfristen** notwendig. Diese sollen sich an den Erfahrungen aus der Umsetzung der PSD2 orientieren und daher generell mindesten 24 Monate statt 18 Monate betragen. Ergänzende Umsetzungen mit umfassenden IT-Auswirkungen, wie zum Beispiel die angedachten Vorgaben nach Artikeln 50 bzw. 57 PSR-E, bedürfen unseres Erachtens mindestens einer Umsetzungsfrist von 36 Monaten.

Weiterhin haben die Erfahrungen aus der Umsetzung der PSD2 gezeigt, dass vor allem auch für die Umsetzung von sog. „Level-2-Regelungen“ frühzeitige Planungssicherheit notwendig ist. Sofern entsprechende Standards bzw. ergänzende delegierte Vorgaben (zum Beispiel RTS) erforderlich sind, sind die entsprechenden Umsetzungsfristen an die Veröffentlichung der

Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission vom 28. Juni 2023 zur Überarbeitung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie

entsprechenden RTS-Standards zu koppeln. **Auseinanderlaufende Umsetzungsfristen** zu Regelungsbereichen, die Abhängigkeiten hinsichtlich ihrer technischen oder kundenvertraglichen Implementierung beinhalten, sind zu **vermeiden**, um im Sinne der Institute und ihrer Kundinnen und Kunden eine effiziente Umsetzung zu ermöglichen. Dies betrifft insbesondere die Regelungsbereiche der Betrugsvermeidung, der starken Kundenauthentifizierung und des Zugriffs auf Zahlungskonten mittels Drittdiensten und vor allem auch solche Themen, bei welchen zusätzlich eine Änderung der Vertragsbedingungen im Kundenverhältnis erforderlich ist.

### **Perspektivisches Verhältnis zwischen Zahlungsrecht und FIDA antizipieren**

Neben der Neufassung des Rechtsrahmens für Zahlungsdienste hat die EU-Kommission ein „Framework for Financial Data Access (FIDA)“ vorgeschlagen. Gegenüber den bestehenden Vorgaben zur Nutzung von Daten aus Zahlungskonten nach der PSD2 sollen in der FIDA marktgerechtere Regeln gelten. So soll unter FIDA beispielsweise die Möglichkeit bestehen, **Entgelte für die Datenbereitstellung** gegenüber Dienstleistern zu erheben. Mit der Novellierung des Rechtsrahmens für Zahlungsdienste muss ein Weg aufgezeigt werden, wie dies auf die Vorgaben zum Zusammenspiel mit Drittdiensten im Zahlungsverkehr übertragen werden kann. Schließlich bietet ein geeigneter Rechtsrahmen zur Nutzung von Finanzdienstleistungsdaten langfristig Vorteile für das gesamte Ökosystem Zahlungsverkehr.