

# Raum für Innovationen im Zahlungsverkehr schaffen

Positionspapier zur Überarbeitung der  
Europäischen Zahlungsdiensterichtlinie

*Lobbyregister-Nr. R001459*

*EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95*

Kontakt:

Albrecht Wallraf

Associate Director

Telefon: +49 30 1663-2312

E-Mail: [albrecht.wallraf@bdb.de](mailto:albrecht.wallraf@bdb.de)

Berlin, 5. Juli 2022

Federführer:

Bundesverband deutscher Banken e. V.

Burgstraße 28 | 10178 Berlin

Telefon: +49 30 1663-0

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

## Positionspapier zur Überarbeitung der Europäischen Zahlungsdiensterichtlinie

Raum für Innovationen im Zahlungsverkehr schaffen – dies sollte das übergeordnete Ziel der Überarbeitung der Zweiten Europäischen Zahlungsdiensterichtlinie<sup>1</sup> (PSD2) sein. Aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft kann dies durch eine Orientierung an den folgenden Leitgedanken erreicht werden.

### **Der Markt benötigt gesetzgeberische Stabilität**

Die PSD2 folgte der Zielsetzung, den Wettbewerb im Zahlungsverkehr zu fördern. Der Gesetzgeber hat als Schlüssel hierfür die Öffnung der Kundenschnittstelle von Banken und Sparkassen gegenüber neuen Dienstleistern gesehen: Dadurch sollten neue digitale Angebote für Zahlungsdienstnutzer entstehen und die Nutzung der Daten aus dem Zahlungsverkehr ermöglicht werden.

Ob die zugrundeliegenden Annahmen und ihre gesetzliche Umsetzung zu sinnvollen Ergebnissen geführt haben, ist aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft ambivalent zu beantworten: Die alleinige Verpflichtung kontoführender Institute hat bestimmte Geschäftsmodelle einseitig privilegiert und Fehlanreize gesetzt. Gleichzeitig wurde eine faire Aufteilung der damit verbundenen Kosten verhindert, sodass diese Privilegierung zulasten der kontoführenden Banken und Sparkassen und ihrer Kunden geht.

Die mit der PSD2 geschaffenen technischen Infrastrukturen und Rollenmodelle können allerdings für Kooperationen zwischen kontoführenden Instituten und weiteren Zahlungsdienstleistern genutzt werden. Die diesbezüglichen Initiativen, die auf nationaler sowie europäischer Ebene existieren, stehen zumeist noch am Anfang: Sie bieten jedoch große Potenziale, denn ökonomisch sinnvolle und kundenorientierte Angebote im Zahlungsverkehr können sich nur marktorientiert entwickeln. Der Gesetzgeber sollte daher die Chancen erkennen, die ein stabiles regulatorisches Umfeld in den kommenden Jahren hierfür bieten kann. Der Ruf nach weiteren einseitigen Verpflichtungen zulasten kontoführender Institute mag verlockend klingen, seine Erfüllung würde jedoch eine echte Innovationsfähigkeit aller Marktteilnehmer unterwandern.

Die Deutsche Kreditwirtschaft appelliert, sich bei einer Novellierung der Zahlungsdiensterichtlinie auf die Erfolge der Ersten Europäischen Zahlungsdiensterichtlinie<sup>2</sup> (PSD1) zu besinnen: Das heißt, den harmonisierten Rechtsrahmen für Zahlungsdienste entlang der Bedürfnisse von Verbrauchern, Unternehmen und Zahlungsdienstleistern zu schärfen. Hierzu gehört auch, Nachjustierungen an den mit der PSD2 geschaffenen Vorgaben vorzunehmen. Eine erneute einseitige regulatorische Belastung der Banken und Sparkassen zugunsten einzelner Geschäftsmodelle trägt nicht dem Gedanken des Wettbewerbes sowie der Schaffung europäischer Souveränität im Zahlungsverkehr Rechnung.

---

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2015/2366 (nachfolgend PSD2)

<sup>2</sup> Richtlinie 2007/64/EG (nachfolgend PSD1)

## **Innovationen fördern statt vorschreiben**

Banken und Sparkassen sowie weitere Zahlungsdienstleister haben einen effizienten, sicheren und kundenorientierten europäischen Markt für Zahlungsdienste geschaffen. Eine Weiterentwicklung der Angebote entlang der fortschreitenden Digitalisierung und damit einhergehenden Kundenbedürfnisse ist selbstverständlich geboten und kann von einer Gesetzgebung profitieren, die Innovationen fördert anstatt lenkt. Inwieweit die PSD2 diese Wirkung entfaltet hat, ist, wie eingangs am Beispiel der verpflichtenden Öffnung der Kundenschnittstelle beschrieben, zumindest fraglich.

Die weitere Gesetzgebung zum Zahlungsverkehr, insbesondere im Rahmen der Überprüfung der Zahlungsdiensterichtlinie, muss einen anderen Weg einschlagen: Weitere gesetzliche Verpflichtungen, die auf die Förderung einzelner Geschäftsmodelle oder Produkte abzielen, setzen falsche Anreize, binden benötigte Ressourcen und unterlaufen das eigentliche Ziel – der Schaffung von Angeboten, die einerseits Mehrwerte für möglichst viele Zahlungsdienstnutzer schaffen und andererseits Wahlfreiheiten und eine verursachergerechte Allokation von Kosten ermöglichen. Mit Sorge sehen wir in diesem Zusammenhang auch politische Ideen auf europäischer Ebene, die durch Eingriffe in die Produkt- und Preisgestaltungsfreiheit die SEPA-Echtzeitüberweisung als ein „New Normal“ jenseits konkreter Kundenbedürfnisse und damit einhergehenden Kosten positionieren möchten.

Das Zahlungsrecht sollte vielmehr einen produktagnostischen Rahmen bieten, der zivil- und aufsichtsrechtliche Sicherheit für eine Vielzahl von Zahlungslösungen bietet, ohne diese zu bevorzugen. Die Überprüfung der Zahlungsdiensterichtlinie sollte dies berücksichtigen, was mit Blick auf die abgedeckten Zahlungsdienste eher durch Stabilität und Schärfung als durch umfassende Erweiterung gelingen dürfte.<sup>3,4</sup>

## **Regeln zum Zusammenspiel mit Drittdiensten justieren**

Es ist grundsätzlich positiv zu bewerten, dass mit der PSD2 ein Rahmen geschaffen wurde, der die Rechtssicherheit aller Beteiligten bei der Nutzung von Drittdiensten erhöht. Jedoch sehen wir zumindest in Bezug auf Erstattungs- und Haftungsregeln sowie den aufsichtlichen Prozess zu Auslegungsfragen Verbesserungsmöglichkeiten.

Einem insbesondere gegenüber Verbrauchern angewandten Schutzgedanken folgend müssen kontoführende Zahlungsdienstleister eine unverzügliche Erstattung vornehmen, wenn der Kunde eine nicht autorisierte Zahlung anzeigt – auch wenn diese über einen Zahlungsauslösedienstleister erfolgt ist.<sup>5</sup> Zwar obliegen dem Drittdienst entsprechende Nachweispflichten. Jedoch müssten die dem kontoführenden Zahlungsdienstleister obliegenden Fristen angemessen ausgeweitet werden, um bei zweifelhaften Vorfällen der höheren Komplexität bei

---

<sup>3</sup> Ein exemplarischer Ansatzpunkt besteht in Art. 75 PSD2 zu Zahlungsvorgängen, bei denen der Zahlbetrag nicht im Voraus bekannt ist: Der geregelte Mechanismus kann auch für Angebote von kontoführenden Instituten jenseits von Kartenzahlungen (siehe zum Beispiel im Rahmen des SEPA Payment Account Access (SPAA) Scheme) attraktiv sein und könnte daher „produktagnostisch“ gefasst werden.

<sup>4</sup> Der Drittdienst „Bestätigung der Verfügbarkeit eines Geldbetrags“ gem. Art. 65 hat keinerlei Marktrelevanz, die Vorgaben sollten gestrichen werden.

<sup>5</sup> Art. 73 PSD2

## Positionspapier zur Überarbeitung der Europäischen Zahlungsdiensterichtlinie

der Abstimmung zwischen den Zahlungsdienstleistern Rechnung zu tragen. Überlegenswert wäre auch ein Mechanismus, nach dem der Zahlungsauslösedienst für den Erstattungsbetrag in Vorleistung tritt, um größere Anreize für eine gemeinsame Klärung zu setzen und das einseitige Risiko des kontoführenden Institutes zu reduzieren. Daneben wäre es erstrebenswert, einen standardisierten Rahmen für die gemeinsame Lösung von Kundenbeschwerden zu schaffen.

Der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde wie auch den nationalen Aufsichtsbehörden kommt eine wichtige Rolle bei Fragen zur Auslegung des Drittdienstezugangs zu. Hierbei gilt es, den Zahlungsdienstleistern größere Rechtssicherheit zu bieten und den Spagat zwischen harmonisierten Vorgaben und dem Spielraum für nationale Besonderheiten zu schaffen. Der Status Quo wird dem jedoch nicht gerecht: Aufsichtliche Interpretationen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde umfassen einen heterogenen Detaillierungsgrad und folgen keinen festen zeitlichen Zyklen. Dies reduziert die Planungssicherheit für kontoführende Institute, Drittdienste und nationale Aufsichtsbehörden signifikant und erhöht das Risiko einer fragmentierten Umsetzung, anstatt die Fragmentierung zu reduzieren. Darüber hinaus besteht zunehmend die Gefahr, dass aufsichtliche Interpretationen Prinzipien der Richtlinie unterwandern, die nicht zuletzt dem Schutze des Zahlungsdienstnutzers dienen sollen.<sup>6</sup> Planbarkeit und für alle Marktakteure Stabilität bringende Aufsichtsprozesse werden benötigt.

### **Fokussierung auf Bedürfnisse der Verbraucher einhalten**

Die Zahlungsdiensterichtlinie hat eine rechtliche und sicherheitstechnische Harmonisierung befördert, die insbesondere an Verbrauchern orientiert ist. Es hat sich jedoch gezeigt, dass eine Übertragung dieser Regeln auf Angebote für Unternehmenskunden oftmals an den Marktbedürfnissen vorbei geht. Dies bezieht sich insbesondere auf die – an Kartenzahlungen und Online-Banking ausgerichtete – starke Kundenauthentifizierung, die sich aufgrund ihrer engen Prinzipien und technischen Vorgaben nur schwer auf moderne Fernkommunikationsprotokolle für Firmenkunden oder M2M-Zahlungen anwenden lassen. Auch bei anderen, an dem Schutzbedürfnis und dem Produktbedarf von Verbrauchern orientierten Vorschriften, beispielsweise zu Transparenz- und Haftungsregeln oder zur Öffnung gegenüber Drittdiensten, wäre ein größerer Spielraum dem Professionalitätsgrad von Firmenkunden angemessen und der notwendigen Flexibilität in Bezug auf Produkt- und Vertragsgestaltung zuträglich. Eine Überarbeitung der Zahlungsdiensterichtlinie sollte daher den personellen Anwendungsbereich solcher Vorgaben schärfen und entsprechende Freiheitsgrade für Angebote für Nichtverbraucher prüfen.

In Bezug auf Verbraucher zeigt sich, dass die Vorgaben zur starken Kundenauthentifizierung und dem Haftungsregime eine weitere Harmonisierung und Betrugsreduktion erreichen konnten. Das in Deutschland bereits vorher bestehende hohe Schutzniveau wurde gestärkt, auch wenn dies mit hohen Aufwänden für Institute wie Kunden einherging. Wir plädieren dafür,

---

<sup>6</sup> Der jüngste Vorschlag der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde zur Novellierung der Delegierten Verordnung (EU) 2018/389 der Kommission [für] technische Regulierungsstandards für eine starke Kundenauthentifizierung und für sichere offene Standards für die Kommunikation steht im Widerspruch zu Vorgaben des Gesetzgebers zum Umgang mit personalisierten Sicherheitsmerkmalen.

## Positionspapier zur Überarbeitung der Europäischen Zahlungsdiensterichtlinie

die aktuellen Regeln beizubehalten. Wichtig ist, dass die Entscheidungshoheit über sicherheitsrelevante Aspekte für kontoführende Institute beibehalten werden muss und keine Pflicht zum Verzicht auf eine starke Kundenauthentifizierung zugunsten von Drittdiensten etabliert wird. Denn nur so bleibt das Prinzip der Risikosteuerung durch den kontoführenden Zahlungsdienstleister erhalten, ergänzt durch die Verschärfungen im Haftungsrecht bei einem Verzicht auf die starke Kundenauthentifizierung. Ansonsten könnte die Effektivität der Betrugsvermeidung und des Schutzes des Zahlungsdienstnutzers deutlich geschwächt werden.

Klar ist in diesem Zusammenhang auch, dass eine effektive Betrugsvermeidung durch Maßnahmen komplementiert werden muss, die jenseits zahlungsrechtlicher Vorgaben liegt: Das Prinzip der nichtautorisierten Zahlung als Anker der Erstattungs- und Haftungsregeln ist sachgerecht und ist nicht dazu geeignet, Störungen im Grundgeschäft oder Schäden durch „Social Engineering“ aufzufangen. Hierzu bedarf es vielmehr einer noch besseren Aufklärung und finanziellen Bildung, die als Aufgabe der Kreditwirtschaft und der gesamten Gesellschaft betrachtet werden sollte, sowie einer noch effektiveren Strafverfolgung. Auf europäischer Ebene vorgeschlagene Maßnahmen wie die verpflichtende Möglichkeit zum Abgleich des Namens des Zahlungsempfängers durch den Zahler sind unseres Erachtens verfehlt: Neben den hohen Umsetzungskosten und der deutlichen Verringerung der Geschwindigkeit ginge dies mit sensiblen Fragen zum Datenschutz einher und würde nicht zuletzt nur einen geringen Teil der betrügerischen Handlungen und Szenarien adressieren können.

### **Regeln zum Zahlungsdienstvertrag und Informationspflichten zukunftsfähig machen**

Der Gesetzgeber würdigt die besonderen Anforderungen an Zahlungsdienstverträge und damit verbundenen Informationspflichten mit besonderen Vorschriften. Dies ist angemessen, um für Zahlungsdienstnutzer sowie Banken und Sparkassen Transparenz, Rechtssicherheit und zugleich Flexibilität beim Angebot von Zahlungsdiensten sicherzustellen.

Allerdings wurde, auch in Rahmen angrenzender Rechtsvorschriften, ein Umfang erreicht, der die tatsächliche Eignung für den Verbraucher in Frage stellt. Zahlungsdiensterichtlinie, Preisverordnung<sup>7</sup> und Zahlungskontenrichtlinie<sup>8</sup> regeln verschiedene Transparenzpflichten, die teilweise inkonsistent und redundant sind, sowie jeweils unterschiedliche Zeit- und Bezugspunkte definieren. Wir plädieren dafür, dass eine Neukonzeption des für Zahlungsdienste relevante Informationsmodells erfolgt. Diese sollte einerseits Widersprüche auflösen und eine Reduktion des Informationsumfangs ermöglichen und andererseits die mit der Digitalisierung einhergehenden Möglichkeiten des Informationsbezugs besser würdigen. Hierzu bietet sich ein zweistufiges Konzept an: Grundlegende Informationen können als „Push“-Information qualifiziert werden, das heißt es erfolgt eine aktive Mitteilung durch den Zahlungsdienstleister. Weitere Merkmale oder Vertragsbedingungen stellen „Pull“-Informationen dar, die vom

---

<sup>7</sup> Verordnung (EU) 2021/1230

<sup>8</sup> Richtlinie 2014/92/EU

## Positionspapier zur Überarbeitung der Europäischen Zahlungsdiensterichtlinie

Zahlungsdienstleister dem Nutzer zum Abruf über eine Internetseite zugänglich gemacht werden.

Weiterhin sollte das Verhältnis der PSD zu anderen europäischer Rechtsakten (z.B. EU-Klauselrichtlinie<sup>9</sup>, EU-Datenschutzgrundverordnung) in der Weise geklärt werden, dass die in der PSD beschriebenen Sachverhalte abschließend geregelt sind. Damit werden widersprüchliche Überlagerungen von EU-Rechtsnormen vermieden. So enthält die PSD ein klares und praxisgerechtes Rahmengerüst für die Änderung von Zahlungsdiensterahmenverträgen<sup>10</sup>. Aktuelle europäische Rechtsprechung hat aber gezeigt, dass dieses Rahmengerüst durch eine kumulative Anwendung völlig entwertet wird.<sup>11,12</sup>

### **Der Komplexität von Zahlungen ins außereuropäische Ausland Rechnung tragen**

Finanzinstitute weltweit arbeiten daran, die Effizienz bei grenzüberschreitenden Zahlungen zu erhöhen. Projekte wie beispielsweise die Migration aller SWIFT-Nachrichten auf den ISO20022-Standard oder die Vernetzung regionaler Verrechnungssysteme können hierbei eine wichtige Rolle spielen. Allerdings ist die Annahme verfehlt, dass dieses Ziel durch strengere Regeln im europäischen Zahlungsrecht unterstützt werden könne: Die Heterogenität und Komplexität von Zahlungen mit Drittstaatenbezug bleiben ungleich höher als für Zahlungen innerhalb des Binnenmarktes – die jeweils wirtschaftlichen, technischen und regulatorischen Voraussetzungen sind nicht vergleichbar. Somit sollte der Fokus der Zahlungsdiensterichtlinie weiterhin auf Eurozahlungen im Europäischen Wirtschaftsraum liegen und die notwendige Flexibilität für Auslandszahlungen beibehalten. Die europäische Politik sollte sich auf internationalen Foren dafür einsetzen, dass eine weitere Harmonisierung regulatorischer Vorgaben erfolgt und Marktinitiativen gefördert werden.

### **Wachsender Komplexität sinnvoll begegnen**

Die zunehmende Verknüpfung des Zahlungsverkehrs mit weiteren digitalen Angeboten und Funktionen bietet viele Chancen – geht jedoch auch mit größerer Komplexität und stärkeren Wechselwirkungen zu anderen Rechtsvorschriften einher. Ein sinnvolles Zusammenspiel des Zahlungsrechts mit anderen, teilweise noch im Entstehen begriffenen Gesetzen zu finden, wird zunehmend herausfordernd. Eine stärkere Orientierung an dem Prinzip „same services, same risks, same rules“ kann hierbei hilfreich sein.

Wir glauben, dass die geschaffenen Grundlagen für die Öffnung der Kundenschnittstelle zu Zahlungskonten und damit gewonnenen Erfahrungen eine wertvolle Basis für die Entwicklung eines künftigen Rahmens für Open Finance bilden: Hierbei gilt es im Interesse aller

---

<sup>9</sup> Richtlinie 93/13/EWG

<sup>10</sup> Art. 54 PSD2

<sup>11</sup> EuGH C-287/19 – DenizBank: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&jur=C%2CT%2CF&num=C-287%2F19>

<sup>12</sup> Vgl. hierzu auch das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 27. April 2021 (XI ZR 26/20):

<http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=118834&pos=0&anz=1>

## Positionspapier zur Überarbeitung der Europäischen Zahlungsdiensterichtlinie

Zahlungsdienstleister, die getätigten Investitionen in die API-Schnittstelle zu schützen und gegebenenfalls für weitere Anwendungsfälle nutzbar zu machen. Dies gilt ebenso für die etablierten sicherheitstechnischen Verfahren und Lösungen zur starken Kundenauthentifizierung.

Die Nutzbarmachung von Daten aus dem Zahlungsverkehr, bei gleichzeitigem Schutz der Rechte der Zahlungsdienstnutzer, war ein wichtiges Anliegen der PSD2. Um die Rechtssicherheit und den Schutz für Zahlungsdienstnutzer weiter zu stärken, sollte eine Schärfung vorgenommen werden, die die verschiedenen Verantwortungssphären zwischen kontoführendem Institut und Drittdienst (Zahlungsauslösedienst und Kontoinformationsdienst) würdigt und zugleich den Vorrang der spezifischen zahlungsrechtlichen Vorschriften vor den allgemeinen Regeln der Datenschutzgrundverordnung klarstellt.

Abschließend sollte im Lichte der weiteren EU-Gesetzgebung sowie des neuen Aufsichtsrahmens des Eurosystems<sup>13</sup> unbedingt eine Doppelregulierung vermieden werden, zum Beispiel in Bezug auf die Behandlung von mobilen Wallets. Die zuletzt erreichte Harmonisierung zwischen der novellierten Verordnung zur Zahlungsverkehrsstatistik des Eurosystems und der Meldung von Betrugsdaten gemäß der PSD2 sind ein Beispiel dafür, dass durch eine Zusammenarbeit der Aufsichtsorgane und harmonisierte Gesetzgebung wichtige Synergien erreicht werden können. Vor dem Hintergrund immer höherer regulatorischer Kosten, die sich auf die Innovationsfähigkeit der Zahlungsverkehrsindustrie und das Angebot gegenüber Kunden auswirken, ist dies ein wichtiger Aspekt.

---

<sup>13</sup> Eurosystem oversight framework for electronic payments (PISA)