

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das

Europäische Parlament:

Ein neuer Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt (Konsultationspapier)

KOM(2003) 718 endg.; Ratsdok. 15832/03

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 12. Dezember 2003 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 3. Dezember 2003 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 723/01= AE-Nr. 012725

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

Ein neuer Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt

(Konsultationspapier)

Zusammenfassung

Die Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro hat zu einer spürbaren Senkung der Gebühren für grenzüberschreitende Zahlungen im Binnenmarkt beigetragen und dem Zahlungsverkehrssektor einen Anreiz zur Modernisierung seiner EU-weiten Zahlungsverkehrsinfrastrukturen gegeben.

Dies war ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem einheitlichen Zahlungsverkehrsraum für unbare Zahlungen im Binnenmarkt, den es trotz der Einführung des Euro bislang noch nicht gibt. Da die EU-Bürger, -Unternehmen und -Anbieter von Zahlungsdienstleistungen die Vorteile eines wirklich integrierten Zahlungsverkehrsraums für unbare Zahlungen aufgrund technischer und rechtlicher Hürden nach wie vor nicht in vollem Umfang nutzen können, sind weitere Fortschritte erforderlich. Ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes für Waren und Dienstleistungen ist ohne preisgünstige, effiziente und sichere Zahlungsdienstleistungen nicht möglich.

Der bestehende Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr stützt sich weitgehend auf nationale Rechtsvorschriften. Das hat eine Fragmentierung des Binnenmarkts zur Folge und erschwert die Einrichtung EU-weiter Zahlungsverkehrsinfrastrukturen durch Anbieter von Zahlungsdienstleistungen. Auch die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über Zahlungsdienstleistungen, die zum größten Teil grenzüberschreitende Zahlungen betreffen, müssen überprüft und konsolidiert werden.

Durch die Beseitigung der technischen und rechtlichen Hürden sollten sich effiziente Zahlungsdienstleistungen, Wettbewerb zu gleichen Ausgangsbedingungen, angemessener Schutz der Nutzer von Zahlungsdienstleistungen, Sicherheit des Zahlungsverkehrs gewährleisten und Rechtssicherheit für alle am Zahlungsverkehr Beteiligten garantieren lassen.

Auf der Grundlage dieser Mitteilung wird die Kommission alle am Zahlungsverkehr Beteiligten zu der Frage konsultieren, welche übergeordneten Ziele und Grundsätze bei der Modernisierung und Vereinfachung der Rechtsvorschriften für Massenzahlungsdienstleistungen im Binnenmarkt eine Rolle spielen sollten. Nach Abschluss des Konsultationsverfahrens wird die Kommission voraussichtlich Vorschläge für einen Neuen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr vorlegen.

Zu der Mitteilung gehören 21 Anhänge, in denen auf rechtliche und technische Fragen im Zusammenhang mit dem effizienten Funktionieren des einheitlichen Zahlungsverkehrsraums eingegangen wird.

Kommentare zu den Themen der Mitteilung sind bis 31. Januar 2004 willkommen und können der Europäischen Kommission an folgende Anschrift übermittelt werden:
Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt, C107 01/04, B – 1049 Brüssel.
E-Mail: markt-f4@cec.eu.int

INHALT

1.	EINLEITUNG.....	4
2.	ZAHLUNGSDIENSTLEISTUNGEN UND BINNENMARKT.....	5
3.	GRÜNDE FÜR DIE INITIATIVE DER KOMMISSION	6
3.1.	Notwendigkeit einer allgemeinen Überarbeitung des derzeitigen Rechtsrahmens.....	6
3.2.	Zielsetzungen des Lissabonner Gipfels und Aktionsplan für Finanzdienstleistungen	7
3.3.	Gründe im Hinblick auf den Binnenmarkt.....	7
3.3.1.	Beseitigung der rechtlichen Hürden und der Rechtsunsicherheit	7
3.3.2.	Mehr Effizienz auf einem größeren Markt	8
3.3.3.	Erweiterung.....	8
3.4.	Vereinfachung und Verbesserung der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften.....	9
3.5.	Umsetzung neuer Anforderungen der Geldwäschebekämpfung im Bereich des Zahlungsverkehrs	9
3.6.	Berücksichtigung neuer Technologie- und Marktentwicklungen.....	10
4.	LEITPRINZIPIEN DES KÜNFTIGEN VORSCHLAGS FÜR EINEN NEUEN RECHTSRAHMEN FÜR DEN ZAHLUNGSVERKEHR IM BINNENMARKT ...	11
4.1.	Effizienz als ständiges Ziel	11
4.2.	Sicherheit als <i>Conditio sine qua non</i>	12
4.3.	Wettbewerb: Marktzugang und gleiche Ausgangsbedingungen.....	13
4.4.	Kundenschutz auf hohem Niveau	14
4.5.	Die Rechtsvorschriften müssen technisch neutral sein	16
4.6.	Die Überarbeitung der Rechtsvorschriften für den Zahlungsverkehr muss zusätzlichen Nutzen bringen.....	16
4.7.	Art des künftigen Rechtsinstruments	16
5.	ZAHLUNGSARTEN, AUF DIE SICH DER NEUE RECHTSRAHMEN FÜR DEN ZAHLUNGSVERKEHR ERSTRECKEN SOLL	18
6.	ZUSAMMENARBEIT MIT DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK.....	19
7.	NOTWENDIGKEIT DER MITWIRKUNG ALLER MASSGEBLICHEN AKTEURE	19
8.	NÄCHSTE SCHRITTE	20
	VERZEICHNIS DER ANHÄNGE.....	22

1. EINLEITUNG

Gegenstand dieser Mitteilung ist der Rechtsrahmen, der zur Schaffung eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraums vorgeschlagen werden soll, da es diesen trotz der Einführung des Euro bislang noch nicht gibt. Er ist ein wichtiger Faktor für die Integration der Märkte für Massenzahlungen im Allgemeinen und der Märkte für Massenfinanzdienstleistungen im Besonderen. Die Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro¹ hat zu einer erheblichen Senkung der Kosten für Überweisungen im Binnenmarkt beigetragen und die Schaffung bzw. Anpassung EU-weiter Zahlungsverkehrsinfrastrukturen vorangetrieben. Diese Entwicklung sollte mit der Schaffung eines angemessenen Rechtsrahmens einhergehen, weswegen die bestehenden Rechtsakte überarbeitet und ergänzt werden sollten. Das ist der Grund für diese Mitteilung.

Die Öffentlichkeit wird in dieser Mitteilung aufgefordert, zu den im Haupttext und in den Anhängen in Bezug auf die künftigen Rechtsvorschriften über Massenzahlungsdienstleistungen im Binnenmarkt (im Folgenden "Neuer Rechtsrahmen" genannt) angesprochenen Fragen Stellung zu nehmen. Zu den zu behandelnden Punkten zählen grundlegende und kohärente Informationspflichten gegenüber den Kunden, gesetzliche Rechte und Pflichten der Zahlungsdienstleistungsnutzer und -anbieter, Rechtssicherheit im Zahlungsprozess usw. Besonders wichtig sind diese Fragen für die Nutzer - Verbraucher ebenso wie Unternehmen -, die Banken, die Zahlungsverkehrsdienstleistungen anbieten und die Zahlungskartenindustrie.

Die in den Anhängen behandelten Fragen sind sowohl für die einzelnen Marktteilnehmer als auch im Hinblick auf die Ziele des Binnenmarktes von unterschiedlich großer Bedeutung und lassen sich nur schwer quantifizieren und/oder in eine Rangordnung bringen. Die meisten Legislativvorschläge oder Themen lassen sich in unterschiedlich starkem Maße verschiedenen Zielen wie der Effizienz der Zahlungsmärkte, der rechtlichen oder technischen Sicherheit, dem Schutz der Zahlungsdienstleistungsnutzer oder der Binnenmarktintegration zuordnen. Der vorliegende Text gibt Aufschluss über die Ergebnisse einer umfassenden öffentlichen Konsultation², die im Frühjahr 2002 begann. Im Verlauf dieser Konsultation hat die Kommission von den unterschiedlichsten Stellen (Ministerien, Zentralbanken, Verbraucherverbände, Einzelbanken und Bankenvereinigungen, Zahlungskartenindustrie, Telekommunikationsunternehmen und -verbände usw.) mündliche und schriftliche Stellungnahmen erhalten.

Diese Mitteilung trägt den bereits eingegangenen Stellungnahmen und Vorschlägen Rechnung. Um die von der Kommission vorgenommene Analyse der verschiedenen rechtlichen Fragen zu bestätigen oder zu korrigieren, reicht es jedoch nicht aus, wenn in den Stellungnahmen zur vorliegenden Konsultation lediglich Präferenzen für das eine oder andere weitere Vorgehen geäußert werden, sondern es müssen auch gewichtige Argumente vorgebracht werden. Es ist wichtig, dass der Kommission Informationen zum wirtschaftlichen Nutzen der verschiedenen Legislativvorschläge übermittelt werden und eine Überregulierung vermieden wird.

¹ ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 13.

² Ein möglicher Rechtsrahmen für einen einheitlichen Zahlungsverkehrsraum im Binnenmarkt – Arbeitsdokument (MARKT/208/2001); Zusammenfassung der Antworten (MARKT/4007/2002); Diskussionspapier (MARKT/F-4/4002/2003).

2. ZAHLUNGSDIENSTLEISTUNGEN UND BINNENMARKT

Effiziente Märkte für die Erbringung von Zahlungsdienstleistungen sind ein wesentliches Merkmal moderner, arbeitsteiliger Volkswirtschaften. Zahlungssysteme und -instrumente bilden ein unsichtbares Netz, das die Realwirtschaft überzieht. Zahlungstransaktionen komplettieren den Austausch von Forderungen und Verbindlichkeiten; sie ergeben sich aus dem Erwerb von Waren und Dienstleistungen, aus zahllosen individuellen Spar- und Investitionsentscheidungen oder dienen ganz einfach der Übermittlung von Geld.

Zahlungsdienstleistungen werden von vielen Anbietern erbracht. Wegen der reibungslosen Abwicklung der riesigen Anzahl täglich anfallender Transaktionen³ werden die wirtschaftliche Leistung und der Mehrwert, die sie jederzeit nahezu nahtlos erbringen, von der Öffentlichkeit unterschätzt. Zuverlässige Zahlungssysteme und Zahlungsdienstleistungsanbieter fördern das Vertrauen in die Währung und tragen zur Stabilität des Finanzsystems bei. In allen Volkswirtschaften beschäftigt der Zahlungsverkehrssektor eine große Zahl von Menschen.

Alle Mitgliedstaaten verfügen über effiziente Zahlungssysteme und -instrumente. Auch wenn der Zahlungsverkehr auf einzelstaatlicher Ebene rasch, sicher und kostengünstig abgewickelt wird, besteht in der EU doch nach wie vor eine weitgehende Aufspaltung in nationale und grenzüberschreitende Zahlungsmärkte. Dies ist nicht mit dem Grundsatz des Binnenmarktes (Artikel 14 Absatz 2 EG-Vertrag) vereinbar, da sich dadurch ein Grenzeffekt ergibt.

In den letzten Jahren ist Vieles zur Überwindung dieser Situation geleistet worden. Zu den wichtigsten Maßnahmen zählen die Einführung des Euro, die Einrichtung des Systems TARGET⁴ durch das Europäische System der Zentralbanken und der Erlass der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro. Alle drei Initiativen haben die Abwicklung von Zahlungen auf dem Binnenmarkt erheblich verbessert und den Unionsbürgern und der Wirtschaft im Allgemeinen Vorteile gebracht:

Im gesamten Euro-Gebiet benutzen die Bürger die gleichen Euro-Münzen und -Banknoten. Man muss sich auf Reisen nicht mehr mit fremden Landeswährungen vertraut machen und eindecken. Es gibt keine Umtauschgebühren mehr. Bei der Bezahlung von Waren und Dienstleistungen ist keine Umrechnung mehr nötig: Die Preise können unmittelbar verglichen werden. Die früheren Mühen und Kosten haben die Menschen schon vergessen und die Vorteile werden als selbstverständlich hingenommen. Für Euro-Barzahlungen gibt es bereits einen einheitlichen Zahlungsverkehrsraum. Das Euro-Gebiet ist im Wesentlichen zu einem „Inlandsbargeldmarkt“ geworden⁵.

Bei Großbetragszahlungen im Euro-Gebiet bietet TARGET seit 1999 ähnlich effiziente und vorteilhafte Dienste wie auf nationaler Ebene im Interbankenzahlungsverkehr und für grenzüberschreitende Zahlungen von Unternehmen.

³ Im Jahr 2001 belief sich die Gesamtzahl unbarer Zahlungen in der EU auf 52 Billionen. Dies entspricht 143 Millionen Überweisungen pro Tag und 138 unbaren Zahlungen je Einwohner im Verlauf eines Jahres. Quelle: Europäische Zentralbank – Blaues Buch.

⁴ Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer (Transeuropäisches automatisches Echtzeit-Brutto-Express-Zahlungsverkehrssystem).

⁵ Siehe Anhang 17.

Nach der genannten Verordnung müssen im Binnenmarkt getätigte grenzüberschreitende Zahlungen in Euro, die nicht über 12 500 Euro hinausgehen⁶, und inländische Zahlungen gleicher Höhe mit ein und derselben Gebühr belegt werden. Dieser Grundsatz der EU-weit gleich hohen Gebühren gilt für elektronische Zahlungen bereits seit dem 1.7.2002 und seit dem 1.7.2003 auch für Überweisungen. Der zuvor durch die erheblichen Gebührenunterschiede bewirkte Grenzeffekt wurde damit beseitigt⁷. Der Markt für bargeldlose Zahlungen in Euro stellt sich aus der Sicht des Zahlungsdienstleistungsnutzers als ein „Inlandsmarkt“ dar .

Auch die europäischen Banken haben Anstrengungen unternommen⁸, die sich bisher jedoch nur in recht begrenztem Maße und vereinzelt auf die Märkte für Massenzahlungen im Euro-Gebiet ausgewirkt haben. Der Zahlungsverkehrssektor der EU war nicht ausreichend auf die rasche Annahme und Durchführung der Verordnung vorbereitet: Den Konsequenzen, die sich aus dem Grundsatz der Gebührengleichheit ergeben, war - damals – noch nicht durch eine Zahlungsverkehrsinfrastruktur Rechnung getragen worden, die die Erbringung der grenzüberschreitenden Zahlungsdienstleistungen zu den gleichen Gebühren ermöglicht hätte.

Doch nahm der Zahlungsverkehrssektor den Grundsatz der Gebührengleichheit an und unternahm unverzüglich erhebliche gemeinsame Anstrengungen. Im Juni 2002 wurde ein Europäischer Zahlungsverkehrsausschuss eingerichtet. Er beschloss ein weitreichendes Arbeitsprogramm für einen einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum mit Vorschlägen für beträchtliche Veränderungen in der Abwicklung der Zahlungsdienstleistungen in der Europäischen Union. Zu diesen Plänen zählt u. a. die Entscheidung, als vorrangige Maßnahme eine neue Infrastruktur⁹ für Überweisungen in Euro zu äußerst niedrigen Gebühren und mit einer Abwicklungszeit von maximal drei Tagen zu schaffen. Darüber hinaus sind noch zahlreiche weitere Maßnahmen zur Verwirklichung eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums geplant. Auch andere Marktakteure (Zahlungskartenunternehmen usw.) arbeiten zielstrebig an der Verbesserung ihrer Dienste und Newcomer (z. B. Telekommunikationsunternehmen) entwickeln Alternativ- und Spezialmethoden für einen effizienteren EU-Zahlungsmarkt.

3. GRÜNDE FÜR DIE INITIATIVE DER KOMMISSION

3.1. Notwendigkeit einer allgemeinen Überarbeitung des derzeitigen Rechtsrahmens

Es wird allgemein akzeptiert, dass der Binnenmarkt für Zahlungen in Euro als ein „Inlandszahlungsmarkt“ zu betrachten ist. Die rechtlichen Rahmenbedingungen dieses einheitlichen Zahlungsverkehrsraums stellen sich bei näherer Betrachtung jedoch als unbefriedigend dar. Zwar gibt es einen „gemeinschaftlichen Besitzstand“ an EU-Zahlungsverkehrsvorschriften, aufgrund dessen der Binnenmarkt als eine einheitliche Rechtsordnung anzusehen ist, doch bedarf der derzeitige Rechtsrahmen – aus nachstehend dargelegtem Grund – offensichtlich einer grundlegenden Überarbeitung.

In Einklang mit der von der Kommission angestrebten Verbesserung der Rechtsetzung („Better Regulation“) wird in dieser Mitteilung der derzeitige Stand der Dinge skizziert,

⁶ Ab 1.1.2006 liegt dieser Höchstbetrag bei 50 000 Euro; dies gilt auch für die schwedische Krone.

⁷ Für Kartenzahlungen und Abhebungen am Geldautomat seit dem 1.7.2002.

⁸ So die Systeme EURO1 und STEP1 der Euro Banking Association (EBA).

⁹ Am 28.4.2003 erfolgten die ersten Transaktionen mit dem EBA-System STEP2.

wie er sich nach langen Vorberatungen und Vorarbeiten für einen Neuen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt darstellt. Unmittelbar nach Erlass der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 haben die Kommissionsdienststellen mit allen Beteiligten eine gründliche Überprüfung der gegenwärtigen EU-Zahlungsverkehrsvorschriften eingeleitet, um die derzeitigen rechtlichen Mängel zu beseitigen, den Markt- und Technologieentwicklungen Rechnung zu tragen, den für diesen Bereich angestrebten Binnenmarkt zu verwirklichen und andere grundsätzliche Ziele in Angriff zu nehmen. Mit diesem Konsultationspapier sollen weitere Meinungen und Stellungnahmen eingeholt werden. Die eingehenden Beiträge ermöglichen der Kommission, sich einen Überblick über alle einschlägigen Argumente und Bewertungen zu verschaffen, ehe sie die für einen Neuen Rechtsrahmen zweckmäßigsten Bestimmungen vorschlägt.

3.2. Zielsetzungen des Lissabonner Gipfels und Aktionsplan für Finanzdienstleistungen

Der Vorschlag für einen Neuen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt wurde als Folge der unlängst erlassenen Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 als prioritäre Maßnahme in den Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (FSAP)¹⁰ aufgenommen. Er zielt im Wesentlichen darauf ab, durch angemessene rechtliche Rahmenbedingungen die Kundenfreundlichkeit und den Kundenschutz zu verbessern und die Bemühungen des Zahlungsverkehrssektors um einen effizienten und sicheren Markt zu unterstützen. Er leistet einen Beitrag zur Stabilität des Finanzsektors und zum reibungslosen Funktionieren der Wirtschaft in der EU. Moderne Zahlungsverkehrsinfrastrukturen tragen zur Verwirklichung des in den Schlussfolgerungen des Lissabonner Gipfeltreffens formulierten Ziels bei, die Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.

3.3. Gründe im Hinblick auf den Binnenmarkt

3.3.1. Beseitigung der rechtlichen Hürden und der Rechtsunsicherheit

Zwar hat die Liberalisierung des Kapitalverkehrs grenzüberschreitende Geldüberweisungen innerhalb der EU erleichtert, doch ist der Binnenmarkt insbesondere bei Massenzahlungen noch nicht so effizient wie auf nationaler Ebene. Auch zwischen den Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten bei Zahlungsdienstleistungen im Binnenmarkt bestehen zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede. Der Neue Rechtsrahmen sollte diese rechtlichen Hürden für einen einheitlichen Zahlungsverkehrsraum bei Bedarf beseitigen, insbesondere, wenn sie das reibungslose Funktionieren der EU-weiten Zahlungsverkehrsinfrastrukturen und –systeme behindern; so gelten beispielsweise je nach Ort der Erteilung eines Zahlungsauftrags im Binnenmarkt unterschiedliche Vorschriften für seinen Widerruf. Interoperabilität, die Verwendung gemeinsamer technischer Standards und die Harmonisierung der wichtigsten rechtlichen Regelungen stehen an oberster Stelle.

Rechtsunsicherheit hindert Zahlungsdienstleistungsanbieter und -nutzer daran, Transaktionen ohne Vorbehalte zu tätigen, oder lässt sie ganz davon absehen. Dies gilt z. B. für Lastschriftverfahren, die es auf EU-Ebene bisher noch nicht gibt (siehe Anhang 16). Besonders zum Tragen kommt dies bei regelmäßig wiederkehrenden

¹⁰ Siehe Sechster Fortschrittsbericht zum Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (FSAP) unter folgender Adresse: http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/finances/actionplan.

Zahlungen (z. B. Daueraufträge für den Bezug ausländischer Zeitungen oder Leistungen öffentlicher Versorgungsunternehmen für ein Ferienhaus in einem anderen Mitgliedstaat), für die keine Einzugsermächtigung erteilt werden kann. Wenn die Nutzer, z. B. Verbraucher und KMU, in den vollen Genuss der Vorteile des Binnenmarktes kommen sollen, müssen die grenzüberschreitenden Zahlungsdienstleistungen ebenso effizient werden wie auf nationaler Ebene.

Aus diesem Grund sollte der Neue Rechtsrahmen in dieser Hinsicht für Fortschritte sorgen und das Verbrauchervertrauen und –wohlergehen in einem einheitlichen Zahlungsverkehrsraum im Binnenmarkt fördern.

3.3.2. *Mehr Effizienz auf einem größeren Markt*

Einige der geltenden Rechtsakte der Gemeinschaft für den Zahlungsverkehr betreffen lediglich grenzüberschreitende Zahlungen, andere dagegen sämtliche Zahlungen. Die EU-Integration ist mittlerweile so weit fortgeschritten, dass der Binnenmarkt auch einen integrierten Zahlungsmarkt umfassen sollte. Der Zahlungsverkehrssektor ist bestrebt, einen einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraum zu schaffen. Deshalb sollten die bestehenden Rechtsvorschriften in dieser Hinsicht überprüft werden und der Neue Rechtsrahmen sollte sich, soweit erforderlich, auf alle Zahlungen – nationale und grenzüberschreitende - erstrecken und die gleichen Bestimmungen dafür vorsehen. Der Neue Rechtsrahmen sollte die notwendigen EU-Rechtsvorschriften im Vergleich zur jetzigen Situation erheblich vereinfachen, so z. B. im Falle der bestehenden Bestimmungen für grenzüberschreitende Überweisungen (siehe insbesondere die Vorschläge gemäß Anhang 14). Dies liegt gleichermaßen im Interesse von Zahlungsdienstleistungsanbietern und -nutzern. Außerdem wird die Realisierung des Neuen Rechtsrahmens und eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraums die Voraussetzungen für eine größere Effizienz des Zahlungsverkehrs schaffen (siehe Anhang 15), da sie zu einer Konsolidierung der Zahlungsverkehrsinfrastruktur führen dürfte, mit einer erheblich größeren Anzahl von Transaktionen als in den einzelnen Mitgliedstaaten. Dabei könnten die Skaleneffekte eine Verringerung der Transaktionskosten bewirken und damit die Belastung, die sich derzeit durch den Grundsatz der Gebührengleichheit gemäß der Verordnung ergibt, ausgleichen oder sogar noch niedrigere Gebühren ermöglichen.

3.3.3. *Erweiterung*

Zwar wird der Neue Rechtsrahmen zum Zeitpunkt des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten noch nicht unter Dach und Fach sein, doch ist die Erweiterung ein Grund mehr, warum die Diskussion über den Rechtsrahmen notwendig ist. Durch die in den betreffenden Bewerberländern erfolgte Umsetzung des einschlägigen „gemeinschaftlichen Besitzstands“ in nationale Zahlungsverkehrsvorschriften sind zu der bereits bestehenden Vielfalt nationaler Regelungen in den bisherigen 15 Mitgliedstaaten noch neue einzelstaatliche Bestimmungen hinzugekommen. Diese nationale Vielfalt schafft rechtliche Unterschiede, die leicht zu einem Hindernis für das angestrebte reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes werden können. In diesem Zusammenhang sollte die Frage untersucht werden, ob unmittelbar verbindliche EU-Regelungen unter Umständen zweckmäßiger wären (siehe Unterabschnitt 3.5).

3.4. Vereinfachung und Verbesserung der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften

Die derzeitigen EU-Bestimmungen für den Zahlungsverkehr sind auf unterschiedliche EU-Rechtsinstrumente verteilt: eine unmittelbar, d.h. ohne Umsetzung in nationales Recht geltende Verordnung (Nr. 2560/2001), die für innergemeinschaftliche grenzüberschreitende Zahlungen in Euro und entsprechende nationale Zahlungen den Grundsatz der Gebührengleichheit einführt; eine Richtlinie (97/5/EG)¹¹, die durch die Festlegung bestimmter Anforderungen im Hinblick auf den Kundenschutz grenzüberschreitende Überweisungen erleichtern soll und erst in nationales Recht umgesetzt werden musste, um in den Mitgliedstaaten zu gelten, und eine Empfehlung (97/489/EG)¹² zum Schutz der Nutzer elektronischer Zahlungsinstrumente, wie Zahlungskarten, die zwar nicht rechtsverbindlich ist, aber in der EU voll umgesetzt werden und Anwendung finden sollte. Das Nebeneinander dieser zentralen Rechtsakte ist verwirrend¹³, da sich mehrere Bestimmungen überschneiden. Einige Vorschriften der Richtlinie sind nach Erlass der Verordnung hinfällig geworden¹⁴. Ein kürzlich von der Kommission vorgelegter Bericht über die Richtlinie¹⁵ hat bestehende Mängel aufgezeigt. Eine Untersuchung¹⁶ zu der Empfehlung 97/489/EG ergab Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung in nationales Recht. In der Empfehlung wurde bereits die Absicht der Kommission angekündigt, verbindliche Rechtsvorschriften vorzuschlagen. All dies lässt auf die Notwendigkeit einer Überarbeitung des bestehenden Rechtsrahmens für den Zahlungsverkehr schließen.

3.5. Umsetzung neuer Anforderungen der Geldwäschebekämpfung im Bereich des Zahlungsverkehrs

Die Finanzielle Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche (Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF)¹⁷ hat am 14. Februar 2003 Interpretationsnoten zu zwei Sonderempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung angenommen (Sonderempfehlung VI zum Finanztransfersgeschäft und Sonderempfehlung VII zu den Auftraggeber betreffenden Datensätzen). Beide Empfehlungen betreffen Zahlungsverkehrsfragen. Die Kommission unterstützt die Aufnahme der darin enthaltenen Vorschriften in das Gemeinschaftsrecht, wobei der Neue Rechtsrahmen genau der richtige Ort für solche Bestimmungen ist. Der Zahlungsverkehrssektor verlangt voll harmonisierte EU-Regelungen für die genannten Aspekte: Sie werden für wichtig erachtet, um gleiche Ausgangsbedingungen (gleiche Bedingungen für die

¹¹ ABl. L 43 vom 14.2.1997, S. 25.

¹² ABl. L 208 vom 2.8.1997, S. 52.

¹³ So enthalten alle drei Rechtsakte Bestimmungen im Hinblick auf die Informationspflichten. Dies ist sowohl für den Zahlungsverkehrssektor als auch für die Verbraucher verwirrend: Für die Zahlungsdienstleistungsnutzer steht keine leicht verständliche Zusammenstellung der betreffenden Bestimmungen zur Verfügung. Die Zahlungsdienstleistungsanbieter müssen ebenfalls verschiedene Rechtstexte mit ähnlichen, aber unterschiedlich formulierten Anforderungen zu Rate ziehen, ohne letztlich zu wissen, ob die Informationen, die sie liefern, nach EU-Recht und nach nationalem Recht ausreichend sind.

¹⁴ Siehe z. B. Anhang 14

¹⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 97/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über grenzüberschreitende Überweisungen (KOM/2002/0663 endgültig).

¹⁶ Die Studie über die Durchführung der Empfehlung 97/489/EG zu Geschäften, die mit elektronischen Zahlungsinstrumenten getätigt werden - besonders zu den Beziehungen zwischen Emittenten und Inhabern solcher Instrumente - (Mai 2001) kann unter folgender Adresse abgerufen werden: http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/payment-instruments_de.htm.

¹⁷ Siehe FATF-Homepage: www.oecd.org/fatf.

Zahlungsdienstleistungsanbieter, Marktzugang, Gesetzesfolgekosten usw.) zu gewährleisten, sowie aus Effizienzgründen (gleiche Anforderungen in Bezug auf die den Auftraggeber betreffenden Datensätze, um eine durchgängige automatische Verarbeitung (Straight-Through-Processing) zu ermöglichen). Es muss untersucht werden, ob dies am besten durch eine EU-Verordnung zu erreichen ist (siehe Unterabschnitt 4.6 und Anhänge 1 und 8).

3.6. Berücksichtigung neuer Technologie- und Marktentwicklungen

Der Zahlungsverkehr befindet sich aufgrund der allgemeinen Technologie- und Marktentwicklungen in einem radikalen Umbruch. Es ist daher wichtig zu untersuchen, ob die bestehenden Zahlungsverkehrsvorschriften noch ausreichend und geeignet sind, um die erforderlichen Rahmenbedingungen für den Markt und die Marktteilnehmer zu gewährleisten.

Nach Ansicht der Zahlungsdienstleistungsnutzer sollten bestimmte Zahlungsvorgänge – besonders unter den heutigen technologischen Gegebenheiten – zu einem äußerst geringen Preis und nahezu in Echtzeit angeboten werden. Unter diesen Umständen dürften Barzahlungen – die zum größten Teil immer noch kostenlos, unter Überwälzen der Kosten auf die Gesellschaft, getätigt werden können - zunehmend durch moderne bargeldlose Zahlungsmittel ersetzt werden. Viele Bürger wissen die bequeme Handhabung dieser modernen Zahlungsinstrumente zu schätzen, sofern diese entsprechende Sicherheit bieten und die Interessen der Nutzer wahren. Dies gilt insbesondere für den E-Commerce und für Ferngeschäfte, aber auch für Ladenkäufe oder andere Zahlungssituationen mit persönlichem Kontakt. Viele Dienste der neuen Medien werden zunehmend gegen Entrichtung von Kleinstbeträgen (Micropayments) angeboten. Die Anbieter solcher Waren und Dienstleistungen brauchen automatisierte, sichere Zahlungsverarbeitungsmethoden, um ihren Verwaltungsaufwand auf ein Minimum zu beschränken und die Gewissheit zu haben, dass die Zahlungen nicht widerrufen werden können. Die Kommission ist stark daran interessiert, die wesentlichen – d. h. notwendigen und ausreichenden – Rechtsvorschriften für Zahlungsdienstleistungsnutzer im Binnenmarkt unter Berücksichtigung der genannten Entwicklungen vorzuschlagen. Diese Vorschriften sollten im Wesentlichen die Anforderungen an technische Sicherheit, Information und Rechtssicherheit regeln.

Den Anbietern von Zahlungsdienstleistungen ist zumeist bewusst, dass manche herkömmlichen Zahlungsinstrumente und –systeme in wirtschaftlicher Hinsicht nicht mehr angemessen, effektiv, benutzerfreundlich und schnell genug sind. Die Art der Zahlung rückt bei Effizienz- und Rentabilitätsüberlegungen auf der Managementebene immer mehr in den Vordergrund. Die Banken haben auf nationaler Ebene – besonders im IT-Bereich – immense Investitionen getätigt. Die Notwendigkeit, sich durch große Transaktionsvolumen Skaleneffekte zunutze zu machen, hat den Anstoß zu neuen Formen der Zusammenarbeit und Konsolidierung der Zahlungsinfrastrukturen gegeben. Die erforderliche Interoperabilität hat einheitliche, über den nationalen Rahmen hinaus reichende technische Standards und Vereinbarungen notwendig gemacht, insbesondere um einen einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum zu schaffen.

Darüber hinaus haben technologische Neuerungen, Kostenerwägungen und das Bemühen um Kundenfreundlichkeit zu einer gründlichen Überprüfung der bestehenden Zahlungsinstrumente geführt. Derzeit vollzieht sich eine deutliche Verlagerung hin zu alternativen Lösungen und setzen sich neue Zahlungsmethoden (z. B. Lastschriftverfahren, Zahlungskarten, Internet-, E- oder M-Zahlungen) zunehmend gegen

die herkömmlichen Überweisungen oder Schecks durch. Diese Entwicklungen werden häufig durch Angebote zahlreicher neuer Akteure auf dem Markt gefördert, die auf gerade aktuelle neue oder alternative Bedürfnisse im Zahlungsverkehrsbereich wie z. B. Kleinstbetragszahlungen im Internet oder M-Zahlungen eingehen. Die wie Pilze aus dem Boden schießenden Newcomer im Zahlungsmarkt sind in vielen Fällen rasch wieder verschwunden, weil sie die erforderliche kritische Masse von Zahlungstransaktionen nicht erreichen konnten. In dieser Mitteilung wird um Stellungnahmen und Ideen zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für bereits tätige und künftige Anbieter von Zahlungsdienstleistungen gebeten (siehe insbesondere Anhang 1). Zu den zu behandelnden Punkten zählen u. a. der Marktzugang und die Bedingungen für die Ausübung der Geschäftstätigkeit.

4. LEITPRINZIPIEN DES KÜNFTIGEN VORSCHLAGS FÜR EINEN NEUEN RECHTSRAHMEN FÜR DEN ZAHLUNGSVERKEHR IM BINNENMARKT

Die Kommission will bei der Ausarbeitung ihres förmlichen Vorschlags für einen Neuen Rechtsrahmen neben den Ergebnissen dieser Konsultation einigen Leitprinzipien folgen, die im Zusammenhang mit den EU-Rechtsvorschriften für den Zahlungsverkehr als besonders relevant angesehen werden. Die wichtigsten Grundsätze werden in diesem Abschnitt behandelt.

Bitte beachten Sie auch die Anhänge, die in mehreren Fällen unter der Überschrift „Mögliches weiteres Vorgehen“ bereits vorformulierte Textelemente für die Ausarbeitung eines künftigen Kommissionsvorschlags enthalten. Doch sei darauf hingewiesen, dass keinerlei Beschluss gefasst wurde, in diesen Fällen definitiv bestimmte Rechtsvorschriften bzw. Textformulierungen vorzuschlagen. Es ist wichtig, dass der Kommission Stellungnahmen im Hinblick auf die Auswirkungen solcher Vorschriften übermittelt werden. Außerdem werden in dieser Mitteilung in loser Folge die anstehenden rechtlichen Fragen behandelt, die bisher aufgezeigt wurden. Beim endgültigen Vorschlag der Kommission für den Neuen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt sollen die derzeitigen Bestimmungen des „gemeinschaftlichen Besitzstands“, soweit erforderlich, in einen umfassenden Rechtstext übertragen werden.

4.1. Effizienz als ständiges Ziel

In einem kürzlich veröffentlichten Bericht des Ausschusses für Zahlungsverkehrs- und Abrechnungssysteme (CPSS)¹⁸ heißt es: "Massenzahlungsverkehrssysteme und -instrumente tragen erheblich zur allgemeinen Effektivität und Stabilität des Finanzsystems bei, insbesondere zum Vertrauen der Verbraucher und zur Funktionsfähigkeit des Handels. [...] Ineffiziente, für die Benutzer unpraktische und unsichere Massenzahlungsverkehrssysteme könnten das Vertrauen der Verbraucher in die Währung gefährden". Effiziente Zahlungsinstrumente und -methoden sind für alle in einer Geschäftsbeziehung Stehenden, insbesondere die Verbraucher und der Einzelhandel, unverzichtbar.

¹⁸ Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Ausschuss für Zahlungsverkehrs- und Abrechnungssysteme, Policy issues for central banks in retail payments (Zentralbankrelevante Grundsatzfragen im Massenzahlungsverkehr), Basel, März 2003.

Aus genau diesen Gründen sollte für den EU-Gesetzgeber - wenn der Vorschlag für einen Neuen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt vorgelegt und beschlossen wird - die Effizienz der Zahlungssysteme und –instrumente wichtiges Anliegen und Leitprinzip sein. Sie ist nicht nur eine bedeutende Zielsetzung, sondern auch eine praktische Forderung im Hinblick auf die Erfüllung der allgemeinen Erwartungen der Zahlungsdienstleistungsnutzer, namentlich was die Sicherheit, die Gebühren und die Abwicklungszeit der Zahlungen betrifft.

Die Anbieter von Zahlungsdienstleistungen unternehmen erhebliche Anstrengungen, um ihre Angebote ständig zu verbessern. Diese Bemühungen werden durch Wettbewerbsdruck und Innovationen weiter verstärkt. Das Arbeitsprogramm des Europäischen Zahlungsverkehrsausschusses für den einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum ist in Bezug auf Euro-Zahlungen im Binnenmarkt ein deutlicher Schritt in diese Richtung. Auch Zahlkarten-, Telekommunikations- und andere Unternehmen bemühen sich intensiv, neue Angebote zu präsentieren.

Der wichtigste Beitrag zum Neuen Rechtsrahmen ist eine Überprüfung der derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen für den Zahlungsverkehr mit dem Ziel, rechtliche oder regulierungsbedingte Hindernisse zu ermitteln, die einer Steigerung der Effizienz der Zahlungsmärkte, -systeme und –instrumente sowie der Anbieter von Zahlungsdienstleistungen im Wege stehen. Rechtliche Hindernisse für einen effizienten Zahlungsverkehr können übertriebene rechtliche Anforderungen für den Marktzugang (siehe Anhang 1) oder den Einsatz eines Zahlungsinstruments oder innovativer Techniken, Rechtsvorschriften, die keine ausreichende Rechtssicherheit bieten, unnötige Meldepflichten u.ä. sein. Der Neue Rechtsrahmen soll die genannten Fragen regeln. Mit dieser Mitteilung werden alle Beteiligten aufgefordert, der Kommission ihre diesbezüglichen Bemerkungen zu übermitteln.

4.2. Sicherheit als *Conditio sine qua non*

Ohne ein hohes Maß an Sicherheit bei den Zahlungssystemen und –instrumenten besteht kein Vertrauen aufseiten der Zahlungsdienstleistungsnutzer und somit wenig Verwendung für unsichere Zahlungsverfahren. Absolut sichere Zahlungsmittel gibt es allerdings nicht; auch Bargeld kann verloren gehen, gestohlen oder gefälscht werden.

Die Entwicklung immer aufwendigerer Zahlungssysteme und -instrumente macht ihre Sicherheitsbewertung technisch immer komplizierter. Um im Zahlungsverkehrssektor einträgliche Geschäfte zu machen und gleichzeitig das Vertrauen der Kunden in die angebotenen Produkte zu erhalten, haben Zahlungsdienstleistungsanbieter ein starkes Eigeninteresse, dafür zu sorgen, dass die Zahlungsdienste möglichst sicher bleiben und ihr Ruf keinen Schaden nimmt. Doch besteht ein Zielkonflikt zwischen dem Grad der Sicherheit und den Kosten für den Schutz vor etwaigem Missbrauch, hauptsächlich Betrug und Fälschung. In den letzten Jahren haben sich Zahlungsdienstleistungsanbieter und Betrüger in diesem Bereich ein pausenloses Rennen geliefert mit dem Ergebnis, dass Sicherheitslösungen inzwischen allgemein ein sehr hohes Schutzniveau erreicht haben.

Nach Auffassung der Kommission gebührt den Bemühungen, die Sicherheit im Zahlungsverkehr zu steigern und zur Bekämpfung von Zahlungsbetrug (z. B. Zahlungskartenbetrug, E-Banking-Betrug) beizutragen, hohe Priorität. Obwohl es in erster Linie Sache des Zahlungsverkehrssektors ist, für die unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bestmögliche Sicherheitsinfrastruktur für die Zahlungsdienste zu sorgen, sollte die Frage der rechtlichen Sicherung des

Zahlungsumfelds im Neuen Rechtsrahmen geregelt werden. Hierzu gehören u. a. die Beurteilung der Sicherheit von Zahlungssystemen und -instrumenten und rechtliche Schutzmaßnahmen für den Fall einer nicht vollzogenen, mangelhaften oder nicht genehmigten Abwicklung von Zahlungsaufträgen oder des fehlenden Zugangs zu Zahlungsdiensten, z. B. bei einer Störung im Zahlungsnetz. Die rechtlichen Anforderungen an die digitale Zertifizierung von Zahlungen, aber auch Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug, Fälschung und Terrorismusfinanzierung sind Fragen, die geprüft werden müssen. Aufgrund der EU-Rechtsvorschriften müssen die Mitgliedstaaten Betrug und Fälschung bei bargeldlosen Zahlungsmitteln bereits unter Strafe stellen¹⁹. Im Zusammenhang mit dem auf drei Jahre angelegten Aktionsplan zur Betrugsbekämpfung²⁰ und der Umsetzung der Sonderempfehlungen der FATF (siehe Unterabschnitt 2.5) werden derzeit weitere rechtliche und andere Maßnahmen geprüft. Die Kommission ist mit Blick auf den Neuen Rechtsrahmen daran interessiert, Stellungnahmen zur Zweckmäßigkeit zusätzlicher rechtlicher Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und des diesbezüglichen Kosten/Nutzen-Verhältnisses zu erhalten.

4.3. Wettbewerb: Marktzugang und gleiche Ausgangsbedingungen

Die Wettbewerbspolitik auf kartellrechtlichem Gebiet wird ab Mai 2004 mit Inkrafttreten der Verordnung 1/2003/EG, die die einheitliche und unmittelbare Anwendung der EU-Wettbewerbsregeln in allen Mitgliedstaaten vorsieht, verstärkt werden. Durch den größeren Wettbewerb sollen den Nutzern Vorteile entstehen. Die Zahlungsmärkte sind durch eine Vielzahl von Anbietern und Nutzern gekennzeichnet. Für die Ausführung der meisten Zahlungsvorgänge sind interoperable Infrastrukturen erforderlich. Außerdem ist die Erbringung von Zahlungsdienstleistungen ein Geschäftsbereich, in dem naturgemäß Skaleneffekte erzielt werden können: Die Kosten für einen Zahlungsvorgang sinken mit zunehmendem Geschäftsvolumen; je weniger gemeinsam genutzte Infrastrukturen benötigt werden, umso höher fallen die Skaleneffekte aus. Die Schaffung und Nutzung dieser Infrastrukturen erfordert in vielen Fällen, dass die Wettbewerber Vereinbarungen treffen. Für Vereinbarungen im Finanzsektor gelten die gleichen EU-Wettbewerbsregeln wie für Vereinbarungen in anderen Sektoren. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen genehmigt werden (z.B. wenn die Ergebnisse im Alleingang nicht erzielt werden können), werden aber sorgfältig überwacht (beispielsweise, um sicherzustellen, dass neuen Wettbewerbern der Marktzugang nicht verweigert wird oder dass Vereinbarungen nicht zu einer de facto-Preispolitik führen). Es ist nicht erforderlich, dass der neue Rechtsrahmen diese Vereinbarungen umfassend abdeckt; derartige Vereinbarungen werden weiterhin überwacht und gegebenenfalls auch untersucht werden.

Eine kostengünstige Erbringung von Zahlungsdienstleistungen lässt sich insbesondere mittels durchgängiger automatischer Verarbeitung erzielen. Diese setzt jedoch ein hohes Maß an Standardisierung und Vereinbarungen über gemeinsame Standards voraus. Solche Standards sollten vom Zahlungsverkehrssektor generell auf freiwilliger Basis eingeführt werden. Im öffentlichen Interesse ist jedoch abzuwägen zwischen der Frage, in welchem Umfang Standards benötigt werden, um die für eine durchgängige automatische Verarbeitung und Interoperabilität erforderliche kritische Masse zu erreichen, und etwaigen nachteiligen Auswirkungen von Standards. Diese könnten

¹⁹ Siehe Rahmenbeschluss des Rates (2001/413/JI).

²⁰ Siehe Mitteilung der Kommission zur Vorbeugung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln, KOM(2001) 11 endg.

innovationshemmend wirken, indem sie beispielsweise einen Anreiz bieten, die Preisgestaltung zu harmonisieren und/oder Newcomern den Zugang zu den Zahlungsmärkten zu verwehren. Die Kommission steht einer aktiven Beteiligung an der Standardisierung der Verarbeitung von Zahlungen grundsätzlich zurückhaltend gegenüber, ist jedoch an Fortschritten in diesem Bereich stark interessiert.

Der offene Zugang zu den Infrastrukturen in einem sich unter dem Einfluss des technischen Wandels und der Marktkräfte entwickelnden Umfeld ist ein wichtiger Wettbewerbsaspekt im Zahlungsverkehrssektor.

In den meisten - aber nicht allen - Mitgliedstaaten ist der Besitz einer Zulassung als Bank oder E-Geld-Institut Voraussetzung für die Ausübung von Tätigkeiten im Zahlungsdienstleistungsbereich. Diese unterschiedliche Regelung des Marktzugangs durch die Mitgliedstaaten beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes: Zahlungsdienstleistungsanbieter, die ihre Tätigkeit in Ländern ohne Zulassungserfordernis rechtmäßig ausüben, haben in anderen Ländern, die aus aufsichtsrechtlichen Gründen eine Zulassung verlangen, keinen Marktzugang. Wenngleich nach der neuen Sonderempfehlung VI der FATF jeder Zahlungsdienstleistungsanbieter künftig (zur Bekämpfung der Geldwäsche) registriert sein oder eine Zulassung besitzen muss, bleibt die Frage eines einheitlichen „EU-Passes“ für Zahlungsdienstleistungsanbieter mit Registrierung lediglich in einem Mitgliedstaat weiterhin aktuell. Mehrere solcher Geldüberweisungsdienste und andere Newcomer (z. B. Telekommunikationsunternehmen) haben darüber geklagt, dass die Erfüllung der Anforderungen einer Bankzulassung – die auf die volle Bandbreite der Banktätigkeiten abgestellt ist – für reine Zahlungsdienstleistungsanbieter zu kostspielig und zu arbeitsaufwendig und in Anbetracht der geringeren Risiken ihrer Tätigkeit eine übertriebene Bedingung sei. In diesem Zusammenhang stellt sich generell die Frage, ob der Wettbewerb auf dem Zahlungsmarkt nicht durch eine Überprüfung des Umfangs der zu erfüllenden Zugangsvoraussetzungen und anderer Vorschriften – namentlich Meldepflichten – für die alleinige Erbringung von Zahlungsdienstleistungen verstärkt werden könnte. Die Dienststellen der Kommission prüfen diese Frage insbesondere im Hinblick auf die Anbieter mobiler Zahlungsdienste und sind an diesbezüglichen Stellungnahmen interessiert. Jede Entscheidung in diesem Bereich sollte jedoch gleiche Ausgangsbedingungen gewährleisten: gleiche Tätigkeit, gleiche Risiken, gleiche Anforderungen.

4.4. **Kundenschutz²¹ auf hohem Niveau**

Der Verbraucherschutz ist ein wichtiges Ziel aller Rechtsvorschriften für Zahlungsmärkte, -instrumente und -dienstleistungsanbieter. Es liegt auch im Interesse des Zahlungsverkehrssektors, rentable Geschäftsmodelle und die von den Zahlungsdienstleistungsnutzern gewünschten Zahlungsprodukte anzubieten. Auf dem Binnenmarkt ist das Vertrauen der Verbraucher in Zahlungstransaktionen besonders wichtig, da diese häufig grenzüberschreitend erfolgen und Vertrauen für die Nutzung des E-Commerce-Potenzials im größeren EU-Markt von zentraler Bedeutung ist. Artikel 153 EG-Vertrag fordert daher ein hohes Verbraucherschutzniveau, das auch Leitprinzip des Neuen Rechtsrahmens ist. Allerdings sind auch die Kosten dieses Schutzes abzuschätzen, da sie letzten Endes in der einen oder anderen Weise vom Kunden zu tragen sein werden.

²¹ Unter „Kunden“ sind neben Verbrauchern auch Einzelhändler, KMU und andere Zahlungsdienstleistungsnutzer zu verstehen.

Ferner muss der für den Mangel an Vertrauen in einige Zahlungsmittel zu zahlende „Preis“ (Opportunitätskosten) berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang ist eine ganze Reihe von Verbraucherschutzfragen in Angriff zu nehmen. Die meisten von ihnen werden in den Anhängen eingehend behandelt. Sie alle sind äußerst wichtig und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Verpflichtung zu gezielter, kohärenter und benutzerfreundlicher Unterrichtung des Kunden vor und nach der Ausführung eines Zahlungsvorgangs. In den EU-Rechtsvorschriften für den Zahlungsverkehr gibt es bereits zahlreiche diesbezügliche Bestimmungen, die einer Überprüfung bedürfen. Eine der schwierigsten Aufgaben besteht darin, das richtige Maß in Bezug auf Inhalt und Umfang dieser Informationen zu finden, damit sie der Zahlungsdienstleistungsnutzer, der sie liest, verstehen kann und anschließend weiß, worin seine Rechte und Pflichten bestehen.

Rechtliche Vorkehrungen, die den Kunden im Falle einer nicht vollzogenen, mangelhaften oder nicht genehmigten Abwicklung von Zahlungstransaktionen schützen. Dieser Punkt steht in direktem Zusammenhang mit der Sicherheit im Zahlungsverkehr; darüber hinaus müssen aber auch Fragen wie die Beweislast oder der Haftungsumfang angesprochen werden.

Rechtliche Schutzmaßnahmen müssen auch im Bereich des Fernabsatzes, bei der zunehmenden Nutzung von Lastschriftverfahren, in Fällen, in denen kein Zugang zu elektronischen Zahlungssystemen besteht, usw. in Betracht gezogen werden.

Möglichkeit zu einer alternativen Beilegung von Beschwerden. Die Richtlinie 97/5/EG sah derartige Verfahren bereits für grenzüberschreitende Überweisungen vor. Darüber hinaus wurde das FIN-NET eingerichtet. Der Neue Rechtsrahmen sollte diese Möglichkeiten für eine rasche Streitbeilegung generell auf alle Zahlungen im Binnenmarkt ausweiten.

Die Unionsbürger erwarten, Zahlungen auf der Grundlage einfacher, vertrauter Zahlungsvorschriften vornehmen bzw. erhalten zu können. Die Zahlungsdienstleistungsnutzer sind hauptsächlich daran interessiert, rasche und sichere Zahlungen zu niedrigen Gebühren tätigen zu können, wobei Transparenz und Benutzerfreundlichkeit von entscheidender Bedeutung sind. Die gleichen Erwartungen hat der Einzelhandel, der ebenfalls als Zahlungsdienstleistungsnutzer fungiert.

Die Kommissionsdienststellen haben auch den Vorschlag geprüft, nach dem Vorbild des Telekommunikationsbereichs die Übertragbarkeit von Zahlungskontonummern vorzuschreiben. Wie die Erfahrung in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich, aber auch die im Zuge der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 erfolgte obligatorische Einführung der einheitlichen internationalen Bankkontonummer (International Bank Account Number, IBAN) gezeigt hat, wäre dies mit hohen Kosten verbunden und damit kontraproduktiv. Andererseits scheinen sich Kunden hier und da über überhöhte Gebühren für die Übertragung oder Schließung eines Zahlungskontos zu beschweren. Die Kommission bittet um Stellungnahmen, ob und wie der Neue Rechtsrahmen letztgenanntes Problem regeln könnte.

Darüber hinaus diskutieren die Kommissionsdienststellen zurzeit mit interessierten Kreisen ein Projekt mit der Bezeichnung "Card Stop Europe", das auf die Einführung einer einfachen (möglichst nur dreistelligen) einheitlichen Telefonnummer zur raschen

EU-weiten Sperrung verlorener oder gestohlener Zahlungskarten abzielt. Dies ist einer der Vorschläge aus dem Aktionsplan zur Betrugsbekämpfung. Die wichtigste Frage ist dabei, ob ein solches Projekt in Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen, die diesen Dienst auf nationaler Ebene anbieten, realisiert werden könnte oder ob dafür eine rechtliche Regelung erforderlich ist.

Die Gewährleistung von Verbraucherschutz auf hohem Niveau zählt auch zu den Zielen, die mit den EU-Rechtsvorschriften für Datenschutz verfolgt werden²². Allerdings müssen Datenschutz- und andere Erfordernisse wie Prävention, Ermittlung und Strafverfolgung von Zahlungsbetrügereien in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

4.5. Die Rechtsvorschriften müssen technisch neutral sein

Besondere Beachtung sollte in den künftigen Rechtsvorschriften der Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen für die Anbieter von Zahlungsdienstleistungen geschenkt werden, um technische Neutralität in Bezug auf die verschiedenen Zahlungsinstrumente sicherzustellen, eine unnötige Harmonisierung von Zahlungsprodukten zu vermeiden und Innovationsbemühungen nicht zu behindern. Der vorgesehene Rechtsrahmen sollte generell kein Instrument gegenüber einem anderen „begünstigen“. Durch Investitionen in neue Technologien bedingte Wettbewerbsvorteile sollten durch entsprechende Marktentscheidungen erreicht werden und nicht durch Rechtsvorschriften.

4.6. Die Überarbeitung der Rechtsvorschriften für den Zahlungsverkehr muss zusätzlichen Nutzen bringen

Die Überarbeitung der EU-Rechtsvorschriften für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt muss mit Sorgfalt und nach den Grundsätzen der Kommission für gutes Regieren ("Good Governance")²³ und eine verbesserte Rechtsetzung ("Better Regulation")²⁴ erfolgen. Weitreichende, alles übergreifende Rechtsvorschriften für den Zahlungsverkehr könnten kontraproduktiv sein und zu unnötiger Komplexität und unverhältnismäßig hohen Gesetzesfolgekosten führen, die in der Regel unweigerlich an einzelne oder alle Zahlungsdienstleistungsnutzer weitergegeben werden.

Alle EU-Rechtsvorschriften müssen für die Stabilität des Finanzsystems, die Effizienz der Zahlungsmärkte (einschließlich Binnenmarktdimension), die Sicherheit im Zahlungsverkehr und die Benutzerfreundlichkeit mit zusätzlichem Nutzen verbunden sein. Auch wenn es recht schwierig ist, völlig schlüssige Kosten/Nutzen-Bewertungen zu erstellen, muss doch dem allgemeinen Ziel, das Wohlergehen der Bürger sicherzustellen, Rechnung getragen werden.

4.7. Art des künftigen Rechtsinstruments

Eine weitere Frage lautet, in welcher Weise verfahren werden sollte. Der EU-Gesetzgeber kann Verordnungen und Richtlinien erlassen, die Kommission kann

²² Siehe Erwägungsgrund Nr. 10 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995

²³ Siehe Mitteilung der Kommission - Aktionsplan "Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds" (KOM/2002/0278 endgültig).

²⁴ Siehe Mitteilung der Kommission „Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung“ (KOM/2002/0275 endgültig).

Empfehlungen abgeben. Darüber hinaus kann die Kommission die Ko-Regulierung²⁵ und die Selbstregulierung²⁶ durch die Marktteilnehmer fördern. Für jeden Bereich sollte anhand der Kriterien in Unterabschnitt 4.5 das geeignete Rechtsinstrument gewählt werden. Es gilt zu klären, ob ein oder mehrere Rechtsinstrumente vorgesehen werden sollten (z. B. eine Verordnung, die durch unverbindliche Regeln in Form von Empfehlungen ergänzt wird). Außerdem könnten EU-Rechtsvorschriften vom Rat und vom Europäischen Parlament oder von der Europäischen Zentralbank im Rahmen der im Vertrag verankerten Befugnisse erlassen werden.

Bei der Entscheidung zugunsten eines EU-Rechtsinstruments sollte man sich daran erinnern, dass die Kommission auf der Tagung des Europäischen Rates in Stockholm aufgefordert wurde, in Betracht zu ziehen, künftig häufiger von Verordnungen Gebrauch zu machen, wo dies rechtlich möglich ist und zur Beschleunigung des Rechtsetzungsprozesses beitragen würde. Für den Neuen Rechtsrahmen stellt sich die Frage, ob für den Zahlungsmarkt und die Zahlungsdienstleistungsanbieter und -nutzer in vielen Fällen nicht eine unmittelbar rechtsverbindliche EU-Verordnung die günstigere Lösung wäre²⁷. So hat beispielsweise der Zahlungsverkehrssektor die Kommission aufgefordert, die Sonderempfehlung VII der FATF aus den in Unterabschnitt 3.5 dargelegten Gründen in Form einer Verordnung umzusetzen. Die Zahlungsdienstleistungsanbieter müssen ein starkes Interesse daran haben, sich einen lückenlosen Überblick über alle wesentlichen (notwendigen und ausreichenden) rechtlichen Anforderungen zu verschaffen, um diesen entsprechen zu können und Rechtssicherheit für ihr Handeln zu haben (z. B. bezüglich der Informationen, die sie ihren Kunden geben müssen). Damit würden auch gleiche Ausgangsbedingungen in diesem Bereich hergestellt, was jedoch keinen Anbieter daran hindern sollte, auf freiwilliger Basis mehr zu bieten.

Wie Eurobarometer-Umfragen zeigen²⁸, ist den Verbrauchern in Europa sehr an klaren, verständlichen und grundlegenden, auf hohem Niveau angesiedelten Vorschriften über ihre Rechte und Pflichten auf EU-Ebene gelegen. Britische Untersuchungen gelangen darüber hinaus zu dem Schluss, dass beispielsweise die Informationen, die dem Verbraucher in Bezug auf Finanzdienstleistungen zur Verfügung gestellt werden müssen, gezielt und auf das Wesentliche beschränkt sein sollten, damit sie überhaupt gelesen werden. Eine EU-Verordnung könnte erheblich zu rechtlicher Klarheit und Einfachheit beitragen, da sie nicht in das nationale Recht von 25 Ländern umgesetzt werden muss und die Gefahr uneinheitlicher einzelstaatlicher Rechtsvorschriften dadurch ausgeschaltet würde. Insbesondere die Nutzer von Zahlungsdienstleistungen – einer Form von Massenfinanzdienstleistung, die bereits in großem Umfang grenzüberschreitend eingesetzt wird – möchten gern gut informiert sein und unabhängig vom Ort eines Zahlungsvorgangs auf dem Binnenmarkt den gleichen Schutz genießen.

²⁵ „Ko-Regulierung“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass ein Rechtsakt der Gemeinschaft die Erreichung der vom Gesetzgeber festgelegten Ziele einschlägig anerkannten Akteuren (Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, regierungsunabhängige Organisationen oder europäische Vereinigungen und Verbände) überträgt.

²⁶ „Selbstregulierung“ wird definiert als die Möglichkeit für Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, regierungsunabhängige Organisationen oder Vereinigungen und Verbände, untereinander und für einander gemeinsame Leitlinien auf europäischer Ebene festzulegen (Verhaltenskodices, sektorbezogene Vereinbarungen u.a.).

²⁷ Nach EU-Recht kann ein EU-Rechtsinstrument grundsätzlich nur durch ein gleich- oder höherrangiges Instrument geändert werden (z.B. eine Richtlinie durch eine neue Richtlinie oder durch eine Verordnung).

²⁸ Siehe beispielsweise die Eurobarometer-Spezial-Umfrage Nr. 175 „Views on Business-to-Consumers Cross-border Trade“ auf der Eurobarometer-Homepage (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/).

5. ZAHLUNGSARTEN, AUF DIE SICH DER NEUE RECHTSRAHMEN FÜR DEN ZAHLUNGSVERKEHR ERSTRECKEN SOLL

Der Neue Rechtsrahmen sollte grundsätzlich für alle Instrumente des Inlandsmassenzahlungsverkehrs gelten, die für den einheitlichen Zahlungsverkehrsraum von Bedeutung sind. „Inlandszahlungen“ (domestic payments) im Binnenmarkt umfassen sowohl „nationale“ als auch „grenzüberschreitende“ Transaktionen, ausgenommen Zahlungen nach oder aus Drittländern. Der Schwerpunkt sollte auf Zahlungsinstrumenten liegen, die als Alternativen zu den gesetzlichen Zahlungsmitteln, d. h. Banknoten und Münzen, angeboten und verwendet werden. Hierzu gehören im Wesentlichen Überweisungen, Lastschriftverfahren, Kartenzahlungen und verschiedene Arten von Zahlungen, die auf elektronischem Wege - im persönlichen Kontakt oder als Fernzahlungen - getätigt werden. Zahlungsinstrumente mit speziellem Verwendungszweck, wie Benzinkarten, die nur begrenzt einsetzbar sind, brauchen nicht auf EU-Ebene geregelt zu werden. Sollten sich Zahlungsinstrumente mit speziellem Verwendungszweck allerdings weiterentwickeln und schließlich die Kriterien eines allgemein verwendbaren Zahlungsinstruments erfüllen, so würden sie selbstverständlich den einschlägigen Bestimmungen des geplanten Rechtsinstruments unterliegen.

Schecks werden nicht in den Anwendungsbereich des Neuen Rechtsrahmens einbezogen²⁹, da sie in den meisten Mitgliedstaaten hauptsächlich auf nationaler Ebene verwendet werden. Ihre Bearbeitung ist relativ kostspielig und die Kunden werden zunehmend von ihrem Gebrauch abgebracht. Dies gilt erst recht für grenzüberschreitende Scheckzahlungen, bei denen aufgrund der herkömmlichen Bearbeitungsmethoden hohe Gebühren anfallen. Es besteht keine Aussicht, dass sich daran etwas ändert.

Auch Instrumente wie Wechsel, Geldmarktinstrumente und Handelspapiere, deren Hauptzweck im Allgemeinen nicht der eines Zahlungsmittels ist, werden vom Anwendungsbereich des Neuen Rechtsrahmens ausgenommen.

Die in dem Neuen Rechtsrahmen festzulegenden Bestimmungen sollten in Bezug auf die verschiedenen Zahlungsinstrumente so neutral wie möglich sein. Innovationen und neue Zahlungsmittel, die mit den bereits erfassten konkurrieren, sollten auch mit einbezogen werden. Künftig dürften noch weitere Zahlungsdienste hinzukommen, bei denen elektronische Mittel oder Kommunikationstechniken verwendet werden, da noch Bedarf für Kleinstbetragszahlungen, interoperable elektronische Geldbörsen in Euro usw. besteht.

Gegenstand des neuen Rechtsrahmens sollten Zahlungsdienstleistungen sein, die von natürlichen oder juristischen Personen (Zahlungsdienstleistungsanbietern) gewerbsmäßig für die Allgemeinheit erbracht werden. Die Bestimmungen des Neuen Rechtsrahmens sollen für Einzel- und Massenzahlungen gelten. Für Einzelzahlungen sollte weiterhin die Möglichkeit bestehen, auf Vertragsbasis besondere bilaterale Abmachungen zwischen Zahlungsdienstleistungsanbieter und -nutzer zu treffen. Die Einzeltransaktionen können auf eine der EU-Währungen lauten und sollten den Gegenwert von 50 000 Euro nicht übersteigen. Möglicherweise werden jedoch Ausnahme- oder Sonderbestimmungen für die Nicht-Euro-Währungen benötigt.

²⁹

Siehe Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001.

6. ZUSAMMENARBEIT MIT DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

Die Vorbereitung des Neuen Rechtsrahmens und das diesbezügliche Konsultationsverfahren erfolgten – so weit wie möglich – in ständiger Beratung und Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank (EZB). Sowohl die EZB als auch die Kommission setzen sich seit vielen Jahren engagiert für ein besseres Funktionieren des einheitlichen Zahlungsverkehrsraums ein. Während der Schwerpunkt der EZB dabei mehr auf dem Euro-Gebiet und dem Bereich der Großbetrags- und Massenzahlungen in Euro liegt, konzentriert sich das Augenmerk der Kommission auf den Binnenmarkt. Beide verfolgen das Ziel, dass Massenzahlungssysteme und -dienste auf europäischer Ebene künftig das gleiche Leistungsniveau bieten sollten, wie es auf nationaler Ebene schon geboten wird bzw. seit der Einführung des Euro für grenzüberschreitende Großbetragszahlungen bereits besteht.

Der EG-Vertrag verleiht sowohl der Gemeinschaft als auch der EZB³⁰ die Befugnis zur Regelung des (Massen-)Zahlungsverkehrs, vorbehaltlich der im Vertrag vorgesehenen Teilung der Befugnisse. Das Privileg der EZB liegt eindeutig im Bereich der Aufsicht über den Zahlungsverkehr und eher technischer Vorschriften zur Sicherheit und Effizienz der Verarbeitung von Zahlungen. Die Aufgabe der Kommission bei Initiativen und Vorschlägen für Rechtsvorschriften zur Regelung der Zahlungsmärkte liegt mehr im Bereich allgemeiner Rahmenregelungen, insbesondere zum Schutz der Nutzer von Zahlungsdienstleistungen. Was den Neuen Rechtsrahmen betrifft, so ist beabsichtigt, die enge Zusammenarbeit fortzusetzen und diese Frage unter Berücksichtigung der Konsultationsergebnisse bilateral zu überprüfen.

7. NOTWENDIGKEIT DER MITWIRKUNG ALLER MASSGEBLICHEN AKTEURE

Die bedeutenden Anstrengungen, die insbesondere vom europäischen Zahlungsverkehrssektor (einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum usw.) im Hinblick auf den Neuen Rechtsrahmen unternommen worden sind, werden nur dann zu befriedigenden Ergebnissen führen, wenn alle Betroffenen ihren Teil dazu beitragen.

Diese Beiträge beginnen mit den Stellungnahmen zur vorliegenden Mitteilung und werden dann ihre Fortsetzung in einer Beteiligung an den kommenden Beratungen und Initiativen finden. Bereits jetzt ist es äußerst wichtig, dass z. B. die internationalen Kontonummern IBAN³¹ und Bankleitzahlen BIC³², wie in der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 gefordert, vom Zahlungsverkehrssektor bereitgestellt und von den Auftraggebern von Zahlungen verwendet werden. Bei den Zahlungsdienstleistungsanbietern und -nutzern handelt es sich nicht einfach um die Banken und ihre normale Privatkundschaft. Zu den Zahlungsdienstleistungsnutzern zählen namentlich auch alle Auftraggeber von Massenzahlungen und häufig wiederkehrenden Zahlungen, wie sie bei öffentlichen Diensten (z. B. Versorgungsbetrieben, Steuerbehörden, E-Government), aber auch in Privatunternehmen, die Massenzahlungen tätigen, anfallen.

³⁰ Siehe Artikel 22 der Satzung des ESZB und der EZB. Außerdem ist die EZB gemäß Artikel 105 Absatz 4 des Vertrags und Artikel 4 der Satzung des ESZB und der EZB zu allen Vorschlägen für Rechtsakte der Gemeinschaft im Zuständigkeitsbereich der EZB zu hören.

³¹ International Bank Account Number

³² Bank Identifier Code (SWIFT Code).

Die aktive Mitwirkung aller maßgebenden Akteure wird zu effizienteren Zahlungssystemen im Binnenmarkt der Zukunft führen.

8. NÄCHSTE SCHRITTE

Diese Mitteilung dient der Vorbereitung des Neuen Rechtsrahmens für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt. Im Haupttext und in den Anhängen werden eine ganze Reihe von Fragen behandelt, zu denen die Kommission Stellungnahmen erbittet. Diese sollten bis zum 31. Januar 2004 an folgende Dienststelle gerichtet werden:

Europäische Kommission
Generaldirektion Binnenmarkt
Referat MARKT/F-4
C107 01/04
B-1049 Brüssel
Tel. +32.2.295.47.49
Fax +32.2.295.07.50
E-Mail: markt-f4@cec.eu.int

ANHÄNGE
ZUR MITTEILUNG DER KOMMISSION
ÜBER EINEN
NEUEN RECHTSRAHMEN
FÜR DEN ZAHLUNGSVERKEHR IM BINNENMARKT

VERZEICHNIS DER ANHÄNGE

Anhang 1:	RECHT AUF ERBRINGUNG VON ZAHLUNGSDIENSTLEISTUNGEN FÜR DIE ALLGEMEINHEIT	.....24
Anhang 2:	INFORMATIONSPFLICHTEN	.....28
Anhang 3:	KONTEN GEBIETSFREMDER	.....31
Anhang 4:	WERTSTELLUNG	.....33
Anhang 5:	BEIBEHALTUNG VON KONTONUMMERN	.....37
Anhang 6:	MOBILITÄT DER KUNDEN	.....38
Anhang 7:	BEWERTUNG DER SICHERHEIT VON ZAHLUNGSSYSTEMEN UND – KOMPONENTEN	.....40
Anhang 8:	DATENSÄTZE, DIE DEN AUFTRAGGEBER EINER ZAHLUNG BETREFFEN (SE VII der FATF)	.....42
Anhang 9:	ALTERNATIVE STREITBEILEGUNG	.....46
Anhang 10:	WIDERRUFBARKEIT VON ZAHLUNGSaufTRÄGEN	.....48
Anhang 11:	ROLLE DES ZAHLUNGSDIENSTLEISTUNGSANBIETERS BEI STREITIGKEITEN ZWISCHEN KUNDEN UND HÄNDLERN BEIM FERNABSATZ	.....52
Anhang 12:	NICHT ERFOLGTE ODER MANGELHAFTE ABWICKLUNG	.....55
Anhang 13:	PFLICHTEN UND HAFTUNG DER VERTRAGSPARTEIEN BEI NICHT GENEHMIGTEN TRANSAKTIONEN	.....58
Anhang 14:	ANWENDUNG DER “OUR”-, “BEN”- UND “SHARE”-REGELUNG	.....61
Anhang 15:	ABWICKLUNGSZEITEN FÜR ÜBERWEISUNGEN	.....63
Anhang 16:	LASTSCHRIFTVERFAHREN	.....65
Anhang 17:	BESEITIGUNG DER HINDERNISSE FÜR GEWERBSMÄSSIGE BARGELDTRANSPORTE	.....67

Anhang 18:	DATENSCHUTZ	.....68
Anhang 19:	DIGITALE SIGNATUREN	.....72
Anhang 20:	SICHERHEIT DER NETZE	.....74
Anhang 21:	STÖRUNGEN IM ZAHLUNGSNETZ	.....77

Anhang 1: RECHT AUF ERBRINGUNG VON ZAHLUNGSDIENSTLEISTUNGEN FÜR DIE ALLGEMEINHEIT

• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?

Wer darf in der Europäischen Union Zahlungsdienstleistungen erbringen? Gegenwärtig sind die Regelungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich³³. Wegen dieser Unterschiede besteht keine Klarheit – weder bezüglich des Rechts auf Erbringung von Zahlungsdienstleistungen noch hinsichtlich eines einheitlichen „EU-Passes“ mit gegenseitiger Anerkennung der Zahlungsdienste im Binnenmarkt -, außer bei Unternehmen, die diese Dienstleistungen mit einer Zulassung als Kreditinstitut oder E-Geld-Institut erbringen.

Wegen der raschen technischen Entwicklung besteht im Markt eine gewisse Unsicherheit, ob ein bestimmter Zahlungsdienst unter die bestehenden Gemeinschaftsvorschriften fallen und damit in den Genuss eines EU-Passes kommen würde (z. B. vorausbezahlte Dienste von Telekommunikationsunternehmen). Neben dieser Rechtsunsicherheit gibt es im Markt auch die Newcomer, die Zahlungsdienstleistungen anbieten oder anbieten möchten, den bestehenden Rechtsrahmen aber als unangemessen und zu aufwendig für ihre Tätigkeit empfinden.

Nachstehende Ausführungen stellen keine echte Auslegung der bestehenden Gemeinschaftsvorschriften dar, wie eine Definition von „E-Geld“ oder „Entgegennahme von Einlagen“. Sie enthalten jedoch einige Leitprinzipien und Ideen für mögliche Lösungen, die eine offene Diskussion über die bestgeeignete weitere Vorgehensweise fördern sollen. Im Hinblick darauf werden insbesondere zwei Kategorien von Zahlungsdiensten angesprochen: das Finanztransfergeschäft und Zahlungsdienste für spezielle Zwecke wie Prepaid- oder Postpaid-Konten für Kleinbeträge, die für Zahlungsdienstleistungen für Dritte³⁴ verwendet werden.

Die Frage des Finanztransfergeschäfts muss auf EU-Ebene geregelt werden, da es für diese Art von Zahlungstätigkeit bisher noch kein gemeinsames Konzept gibt³⁵. Deshalb wird möglicherweise eine für das gesamte EU-Gebiet geltende Zulassungsregelung benötigt. Auch die FATF-Sonderempfehlung VI zum Finanztransfergeschäft³⁶ bestimmt, dass die einzelnen Rechtsordnungen die Zulassung oder Registrierung von Unternehmen, welche das Finanztransfergeschäft betreiben, vorschreiben sollten. Das Betreiben des Finanztransfergeschäfts ohne Zulassung oder Registrierung ist gemäß der Empfehlung unter Strafe zu stellen.

³³ Unternehmen, die Zahlungsdienstleistungen erbringen, unterliegen in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen. In vielen Mitgliedstaaten sind Zahlungsdienstleistungen als Geschäftstätigkeit traditionell Unternehmen mit einer Zulassung als Kreditinstitut vorbehalten. Bezüglich der jüngsten Marktentwicklungen scheint die Situation von Land zu Land sehr unterschiedlich zu sein. Für ein und dieselbe Tätigkeit braucht ein Zahlungsdienstleistungsanbieter unter Umständen in Land A eine Zulassung als Kreditinstitut, in Land B eine Zulassung als E-Geld-Institut und in Land C eine Sonderzulassung, während die Tätigkeit in Land D möglicherweise gar keiner Regelung unterliegt. Auf der Homepage der GD Binnenmarkt http://europa.eu.int/comm/intern_market/payments_m kann eine tabellarische Übersicht zum Recht auf Erbringung von Zahlungsdienstleistungen (MARKT/4007/2003 – Final Draft) abgerufen werden.

³⁴ Unter Zahlungsdienstleistungen für Dritte wird in diesem Zusammenhang der Zahlungseinzug für Dritte verstanden.

³⁵ Siehe die erwähnte tabellarische Übersicht (MARKT/4007/2003).

³⁶ Siehe FATF-Homepage www.oecd.org/fatf.

Gegenwärtig gibt es nur wenige Unternehmen, die E-Geld im Sinne der E-Geld-Richtlinie³⁷ anbieten könnten, d.h. ein Prepaid-Zahlungssystem, bei dem der ausgegebene monetäre Wert als echtes Inhaberinstrument von Inhaber A zu Inhaber B zu Inhaber C und so fort weitergegeben wird. Die E-Geld-Richtlinie sollte eine Regelung für den monetären Wert schaffen, der als elektronischer Ersatz für Münzen und Banknoten von Person zu Person weitergegeben wird, entweder in einem offenen Kommunikationsnetz wie dem Internet oder bei Zahlungen im persönlichen Kontakt von einer elektronischen Einrichtung zu einer anderen. Entgegen den Erwartungen, die vor Erlass der Richtlinie bestanden, sind wegen technischer und wirtschaftlicher Umsetzungsprobleme keine solchen Systeme entwickelt worden. Außerdem werden Systeme, die echten E-Geld-Systemen mehr oder minder nahe kommen, heute hauptsächlich von Unternehmen betrieben, die eine Zulassung als Kreditinstitut haben.

Es gibt aber Zahlungsdienste, die als nicht unter die E-Geld-Richtlinie fallend betrachtet werden, sich aber zu EU-weiten Systemen weiterentwickeln könnten, die bestimmte benötigte Zahlungsdienstleistungen wie Kleinstbetragszahlungen (Micropayments) im Internet oder in drahtlosen Kommunikationsdiensten bieten. Einige auf dem Markt befindliche Zahlungsprodukte wie Konten bei Anbietern mobiler Zahlungsdienste und virtuelle Konten (z. B. PayPal) ähneln eher Überweisungsdiensten in einem zentralisierten Kontensystem als echten Inhaberinstrumenten.

Neue Akteure, die Kleinbetragszahlungen (z. B. Micropayments) für spezielle Zwecke anbieten möchten, finden die bestehenden aufsichtsrechtlichen Regelungen zu aufwendig und ihrer Tätigkeit nicht angemessen. Sie machen geltend, dass diese Regelungen entweder für viel weiter reichende Risiken (Kreditinstitut) oder für Zahlungsdienstleistungen, die Banknoten und Münzen ersetzen könnten (E-Geld-Institut), getroffen wurden.

In Anbetracht des breiten Spektrums neuartiger Zahlungsdienste und der bestehenden Markterfordernisse hält es die Kommission für wichtig zu analysieren, welches der passende Rechtsrahmen für diese Dienste wäre. Bei dieser Analyse sollte von den unter aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten relevanten Risiken ausgegangen werden, die in diesem Zusammenhang noch weiter herausgearbeitet werden müssen. Nachstehend werden drei Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt, auf deren Grundlage alle Beteiligten zur besten weiteren Vorgehensweise Stellung nehmen sollen. Jede Lösung sollte zumindest auf den folgenden vier Grundsätzen beruhen:

- für alle Zahlungsdienste sollten angemessene Verbraucherschutzregelungen vorgesehen werden;
- die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen sollten in einem angemessenen Verhältnis zu den gegebenen Risiken stehen;
- es sollten gleiche Ausgangsbedingungen - d. h. gleiche Tätigkeit, gleiche Risiken, gleiche Regeln - gewährleistet werden;
- alle Zahlungsdienste sollten die einschlägigen Voraussetzungen für ein reibungsloses Funktionieren der Zahlungssysteme erfüllen.

³⁷ Die Richtlinie 2000/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten (E-Geld-Richtlinie) wurde am 18. September 2000 erlassen. Gemäß Artikel 10 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten bis spätestens 27. April 2002 die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen zu treffen. Bisher wurden erst 7 Zulassungen erteilt (UK 1, NL 3, DK 3), einige davon an Tochtergesellschaften von Banken.

- **Mögliches weiteres Vorgehen**

Eine erste Lösung wäre die Ausweitung des Binnenmarktgrundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf alle Arten von Zahlungstätigkeiten in der EU. Nach den Bestimmungen des EG-Vertrags (Artikel 49) über den freien Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt kann eine in einem Mitgliedstaat rechtmäßig ausgeübte Tätigkeit ipso facto auch in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig ausgeübt werden, sofern dem nicht das allgemeine Wohl entgegensteht. Wenn die Kommission nicht die Initiative für eine gemeinschaftliche Zulassungsregelung für Unternehmen, die das Finanztransfersgeschäft betreiben, ergreift, wird jeder Mitgliedstaat seine eigene Regelung beibehalten bzw. schaffen: So hält etwa Staat A für diese Tätigkeit eine Bankzulassung, Staat B nur eine einfache Registrierung für erforderlich. Ein in Staat B registriertes Unternehmen hat möglicherweise das Recht, diese Dienste auch in Staat A zu erbringen, und es kann zweifelhaft sein, ob Staat A sich dem widersetzen kann. Jegliche Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit muss angemessen, notwendig und verhältnismäßig sein. Eine Prüfung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit führt möglicherweise zu der Feststellung, dass ein Zahlungsdienstleistungsanbieter, der das Finanztransfersgeschäft grenzüberschreitend betreiben möchte, dies – nach den Binnenmarktgrundsätzen – tun könnte.

Um die Bedeutung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung zu untermauern, hat die Kommission in ihrer kürzlich vorgelegten Mitteilung zur Binnenmarktstrategie³⁸ eine neue Richtlinie über Dienstleistungen zur wirksamen Umsetzung dieses Grundsatzes angekündigt.

Ohne Festlegung harmonisierter Mindestanforderungen für Zahlungsdienstleistungen könnte die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf der Basis der allgemeinen Bestimmungen des EG-Vertrags jedoch zu Klagen beim Europäischen Gerichtshof führen. Möglicherweise ließe sich die gegenseitige Anerkennung leichter durch Einführung eines EU-Passes erreichen, in dem Mindestzulassungs- bzw. -registrierungsvorschriften für Zahlungsdienstleistungen festgelegt sind.

Eine zweite Lösung wäre daher die Einführung einer dritten Zulassungskategorie speziell für Tätigkeiten im Bereich des Zahlungsverkehrs. Der Grundgedanke wäre dabei, die Zahlungsdienstleistungsanbieter ihren Risiken entsprechend unterschiedlichen Kategorien zuzuordnen und diese Kategorisierung bei den Zulassungen zugrunde zu legen: damit wäre je nach Art der Tätigkeit eine richtiggehende Zulassung als Kreditinstitut (Verwendung der Kundenmittel nicht nur für Zahlungen), eine Zulassung als E-Geld-Institut (Verwendung von E-Geld anstelle von Münzen und Banknoten) oder eine Zulassung als Zahlungsinstitut (Verwendung der Kundenmittel ausschließlich für Zahlungsdienstleistungen/Überweisungen) erforderlich.

Auf diese Weise könnte speziell für Zahlungsdienste eine besondere Zulassung oder Registrierung geschaffen werden, die nicht das gleiche Maß an aufsichtsrechtlichen Regelungen wie die Kreditinstitut-Richtlinie oder die E-Geld-Richtlinie beinhaltet, da nichts darauf hindeutet, dass die bloße Übermittlung von Zahlungen solche weitreichenden aufsichtsrechtlichen Bestimmungen erfordert. Möglicherweise ist jedoch eine gewisse Aufsicht durch die Zentralbank und/oder Überwachung durch die zuständige Behörde notwendig. Natürlich sollten bei einer solchen Tätigkeit die einschlägigen Verbraucherschutzbestimmungen und Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche beachtet werden.

Mit dieser neuen Zulassung sollte zusätzlich zur Zulassung als Kreditinstitut und als E-Geld-Institut eine Regelung für die gegenseitige Anerkennung für den einheitlichen

³⁸ KOM(2003) 238 endg. vom 7.5.2003, S. 12.

Zahlungsverkehrsraum geschaffen werden. Sie könnte für einen oder mehrere Dienste gelten, z. B. für Überweisungsdienste, Prepaid- und Stored-Value-Konten, die für Zahlungen für Dritte verwendet werden und nicht unter die E-Geld-Regelung fallen, sowie für sonstige Zahlungsdienstleistungen für Dritte, z. B. auf Rechnungsbasis.

Eine dritte Lösung wäre die Anpassung der E-Geld-Richtlinie an Marktentwicklungen, die zum Zeitpunkt ihres Erlasses noch nicht vorhersehbar waren. Eine Möglichkeit bestünde darin, die Richtlinie in eine Rahmenrichtlinie ("Richtlinie für Zahlungsinstitute") umzuwandeln, die die aufsichtsrechtlichen Aspekte aller Zahlungsdienste, die auf der Basis von Kundenmitteln angeboten werden, regelt. Dies könnte ähnlich wie beim zweiten Lösungsvorschlag durch Festlegung verschiedener Kategorien von Zahlungsdiensten geschehen. Dabei sollte angestrebt werden, die Anforderungen an Zahlungsdienste auf EU-Ebene im Rahmen von zwei Rechtsinstrumenten zu regeln und dadurch eine angemessene aufsichtsrechtliche Regelung zu gewährleisten und den betreffenden Unternehmen Rechtssicherheit zu geben.

Auch könnten in diesem Fall für bestimmte, ganz spezielle Zahlungsdienste, wie Zahlungsinstrumente mit beschränktem Verwendungszweck oder Zahlungsvorgänge, die Bestandteil einer anderen Dienstleistung sind (z. B. Premium Rate Services³⁹), Ausnahmeregelungen vorgesehen werden. Für diese sehr speziellen Zahlungsinstrumente ohne greifbare Risiken könnte gegebenenfalls von jeglichen Vorschriften abgesehen werden. Etwaige Ausnahmeregelungen sollten auf EU-Ebene und nicht - wie bei der bestehenden E-Geld-Richtlinie der Fall - nur auf nationaler Ebene gelten, da im Binnenmarkt keine Hindernisse für Zahlungsdienste errichtet werden sollten. So sollte z. B. ein öffentliches Verkehrsunternehmen, dem für ein Zahlungsinstrument mit beschränktem Verwendungszweck in einem Mitgliedstaat eine Befreiung erteilt wurde, diese Leistung auch an einer Haltestelle anbieten dürfen, die in einem anderen Mitgliedstaat liegt.

Sollte die Umwandlung der E-Geld-Richtlinie in eine allgemeine "Richtlinie für Zahlungsinstitute" mit den dabei erforderlichen Änderungen im jetzigen Stadium als verfrüht angesehen werden, kann die Kommission zunächst das Ergebnis der Richtlinienüberprüfung im Jahr 2005⁴⁰ abwarten, ehe sie irgendwelche Änderungen vorschlägt. Der Nachteil einer solchen Verschiebung wäre, dass all die bestehenden Rechtsunsicherheiten für die Marktteilnehmer nicht ausgeräumt würden.

Die Dienststellen der Kommission würden Stellungnahmen zur Bedeutung einer weiteren Harmonisierung der Voraussetzungen für das Recht zur Erbringung von Zahlungsdienstleistungen für die Allgemeinheit begrüßen. Besonders willkommen sind in diesem Zusammenhang Beiträge zu den möglichen Auswirkungen auf den Verbraucherschutz und die Markteffizienz (den Wettbewerb).

³⁹ Premium Rate Services sind Dienste, bei denen die Gebühr für ein Gespräch oder eine Textnachricht höher ist als die Standardgebühr und ein Teil der vereinnahmten Telefongebühr einem Dritten gutgeschrieben wird.

⁴⁰ Gemäß Artikel 11 der E-Geld-Richtlinie hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat (spätestens am 27. April 2005) einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie zu unterbreiten.

Anhang 2: INFORMATIONSPFLICHTEN

- **Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

Gut informiert zu sein ist ein entscheidendes Element des Verbraucherschutzes. Die Kunden brauchen klare Informationen über die Zahlungsdienstleistungen, die sie in Anspruch nehmen wollen oder bereits in Anspruch genommen haben. Transparenz ist eine wichtige Voraussetzung, um verschiedene Marktangebote vergleichen, über den Vertragsabschluss in voller Kenntnis der Geschäftsbedingungen entscheiden und die erbrachten Dienstleistungen besser verstehen zu können. Wo immer die Kunden ihre Zahlungsdienstleistungen im Binnenmarkt kaufen bzw. nutzen, sollte ihnen stets das gleiche hohe Niveau von wesentlichen (notwendigen und ausreichenden) Informationen geboten werden.

Außerdem stärkt Transparenz den Wettbewerb im Zahlungsverkehr. Eine EU-weite Harmonisierung der grundlegenden Informationspflichten würde die Erbringung von Zahlungsdienstleistungen auf dem Binnenmarkt erleichtern, die Zahlungsdienstleistungsanbieter, die dann keine unterschiedlichen einzelstaatlichen Bestimmungen mehr einhalten müssten, entlasten und durch die Angleichung der Ausgangsbedingungen den Wettbewerb steigern.

Die zurzeit für Zahlungsdienstleistungen geltenden Informationspflichten sind über verschiedene, inhaltlich nicht übereinstimmende Gemeinschaftstexte verteilt. Da die Empfehlung 97/489/EG nicht verbindlich ist, werden nicht alle darin aufgeführten Informationspflichten von den Mitgliedstaaten erfüllt.

- **Mögliches weiteres Vorgehen**

Während der vorbereitenden Konsultation brachten viele Beteiligte breite Unterstützung für eine Harmonisierung der Informationspflichten bei Zahlungsdienstleistungen im Binnenmarkt zum Ausdruck. Dabei wurde die Qualität und nicht die Quantität der Informationen als der entscheidende Faktor angesehen. Manche äußerten die Auffassung, dass die Vielfalt der auf dem Binnenmarkt vertretenen Produkte (Instrumente und Dienstleistungen) berücksichtigt werden müsse. Einige der Einsender gelangten deshalb zu dem Schluss, dass sich die neuen Informationspflichten auf allgemeine Grundsätze konzentrieren sollten. In mehreren Beiträgen aus dem Bankensektor wurde Selbstregulierung, etwa durch einen Verhaltenskodex, als das geeignete Mittel zur Erreichung dieses Ziels auf EU-Ebene betrachtet. Andere gaben verbindlichen Rechtsvorschriften den Vorzug.

Die Kommission ist skeptisch, ob Selbstregulierung der geeignete Weg wäre, um bei der Harmonisierung der Informationspflichten im Binnenmarkt voranzukommen, da dies allen beteiligten Akteuren - zahlreicher Banken und Nichtbanken, die Zahlungsdienstleistungen erbringen - Engagement abverlangen würde. Deshalb halten die Kommissionsdienststellen verbindliche Vorschriften auf EU-Ebene für ein geeigneteres Mittel zur Verwirklichung eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraums. Dabei könnte auch ein unmittelbar geltendes Rechtsinstrument, z. B. eine Verordnung, in Betracht gezogen werden, um im gesamten Binnenmarkt das gleiche hohe Niveau an wesentlichem Schutz zu gewährleisten. Die Festlegung einer erschöpfenden Liste wesentlicher Informationspflichten würde die Rechtssicherheit und Transparenz für die Anbieter wie die Nutzer von Zahlungsdienstleistungen gleichermaßen erhöhen. Diese Vorgehensweise würde den einzelnen Anbieter nicht daran hindern, gegebenenfalls nach eigenem Ermessen oder auf Anfrage noch weitere Informationen zu liefern.

Außerdem ist die Kommission der Ansicht, dass sich die allgemeinen Bestimmungen grundsätzlich auf alle Massenzahlungsdienstleistungen für die Allgemeinheit erstrecken sollten, die in den Geltungsbereich des neuen Rechtsakts fallen. Möglicherweise müssen jedoch auch einige spezifische Bestimmungen, die nur für bestimmte Zahlungsdienstleistungen, wie Überweisungen oder Kleinstbetragszahlungen, gelten, in Betracht gezogen werden.

Ein allererster Entwurf für Bestimmungen, die für alle Zahlungsdienstleistungen gelten, könnte folgenden Wortlaut haben:

1. "Der Zahlungsdienstleistungsanbieter teilt dem Zahlungsdienstleistungsnutzer rechtzeitig, bevor Letzterer durch einen Zahlungsdienstleistungsvertrag oder ein Zahlungsdienstleistungsangebot gebunden ist, auf Papier oder einem anderen dauerhaften Trägermedium alle für die Zahlungsdienstleistung geltenden Vertragsbestimmungen und Bedingungen mit (nachstehend „die Bedingungen“).

2. Die Bedingungen liegen schriftlich, gegebenenfalls auch in elektronischer Form, vor; sie sind leicht verständlich und in klarer, gut lesbarer Form abgefasst.

3. Etwaige Änderungen der Bedingungen werden in der gleichen Weise, wie in den Absätzen 1 und 2 angegeben, und mindestens einen Monat vor ihrem Wirksamwerden vorgelegt. Die geänderten Bedingungen gelten als angenommen, wenn der Zahlungsdienstleistungsnutzer den Zahlungsdienstleistungsvertrag zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens nicht beendet hat.

4. Zu den Mindestbedingungen zählen:

(a) eine Beschreibung der Zahlungsdienstleistung, gegebenenfalls auch der technischen Anforderungen an die zur Verwendung zugelassene Kommunikationsausrüstung des Zahlungsdienstleistungsnutzers, sowie der Art und Weise der Nutzung der Zahlungsdienstleistung, einschließlich gegebenenfalls vorhandener Finanzobergrenzen;

(b) eine Darstellung der jeweiligen Pflichten und Haftung des Zahlungsdienstleistungsanbieters und des Zahlungsdienstleistungsnutzers im Zusammenhang mit der Erbringung bzw. Nutzung der Zahlungsdienstleistung; gegebenenfalls eine Beschreibung der Maßnahmen, die der Zahlungsdienstleistungsnutzer vernünftigerweise ergreifen sollte, um eine sichere Verwahrung eines verwendeten Zahlungsinstruments und der Mittel (z. B. Geheimnummer (PIN) oder ein anderer Code), die die Verwendung des Instruments ermöglichen, zu gewährleisten;

(c) gegebenenfalls Angaben zum Zeitraum, innerhalb dessen das Zahlungskonto des Zahlungsdienstleistungsnutzers belastet oder kreditiert wird, einschließlich der Abwicklungszeit und des Wertstellungsdatums, bzw. - falls der Zahlungsdienstleistungsnutzer kein Zahlungskonto bei dem Zahlungsdienstleistungsanbieter hat - der Zeitraum, innerhalb dessen der Zahlungsdienstleistungsnutzer eine Rechnung erhält;

(d) Angabe aller vom Zahlungsdienstleistungsnutzer zu tragenden Kosten, insbesondere - falls relevant - nähere Angaben zu den folgenden Kosten:

– die Höhe der anfänglichen und jährlichen Gebühren,

– die Provisionen und Kosten, die der Zahlungsdienstleistungsnutzer für bestimmte Arten von Geschäften an den Zahlungsdienstleistungsanbieter zu entrichten hat, und deren Berechnungsweise,

– gegebenenfalls Zinsen und deren Berechnungsweise;

(e) gegebenenfalls Angabe des Referenzkurses, der für die Umrechnung von Fremdwährungsgeschäften zugrunde gelegt wurde, einschließlich des entsprechenden Stichtags für die Festlegung dieses Wechselkurses;

(f) Angabe des Zeitraums, innerhalb dessen ein Zahlungsauftrag vom Zahlungsdienstleistungsnutzer angefochten [widerrufen, zurückgewiesen] werden kann, sowie alle praktischen Anweisungen, um dieses Recht geltend zu machen;

(g) ein Hinweis auf die Abhilfe- und Beschwerdeverfahren, die dem Zahlungsdienstleistungsnutzer zur Verfügung stehen, sowie die Art und Weise des Zugangs zu diesen Verfahren;

(h) eine Vertragsbestimmung mit Angabe des auf den Vertrag anwendbaren Rechts und/oder des zuständigen Gerichts und

(i) Angabe der Sprache/Sprachen, in der/denen der Zahlungsdienstleistungsanbieter und der Zahlungsdienstleistungsnutzer (nach vorheriger Absprache) während der Dauer des Zahlungsdienstleistungsvertrags kommunizieren werden.

5. Im Anschluss an ein Geschäft erteilt der Zahlungsdienstleistungsanbieter dem Zahlungsdienstleistungsnutzer, sofern dieser nicht ausdrücklich darauf verzichtet, in der gleichen Weise, wie in den Absätzen 1 und 2 angegeben, zumindest die folgenden Informationen:

(a) eine Bezugsangabe, anhand derer der Zahlungsdienstleistungsnutzer das Geschäft identifizieren kann; dazu gehören gegebenenfalls auch Angaben über den Zahlungsempfänger;

(b) den Betrag des Geschäfts, mit dem das Zahlungskonto des Zahlungsdienstleistungsnutzers belastet oder kreditiert wird;

(c) den Betrag etwaiger Gebühren und Kosten, die für bestimmte Geschäftstypen zugrunde gelegt werden;

(d) gegebenenfalls die Abwicklungsdauer und das Wertstellungsdatum;

(e) gegebenenfalls den Referenzkurs, der für die Umrechnung von Fremdwährungsgeschäften zugrunde gelegt wurde."

Die Kommissionsdienststellen würden Stellungnahmen zu den Auswirkungen der oben skizzierten Bestimmungen begrüßen, was insbesondere für die möglichen Auswirkungen auf den Verbraucherschutz und die Markteffizienz gilt.

Anhang 3: KONTEN GEBIETSFREMDER

- **Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

Viele Unionsbürger beschwerten sich über die ungleiche Behandlung der Konten von Inländern und Gebietsfremden auf dem Binnenmarkt. Besonders schwer fällt es ihnen zu verstehen, warum es angesichts des im EG-Vertrag verankerten Prinzips der Nichtdiskriminierung auch nach der Einführung des Euro noch unterschiedliche Preispolitiken gibt.

Unterschiede zwischen Inländer- und Gebietsfremdenkonten werden (1) bei der Kontoeröffnung, (2) bei der Kontoführung und (3) bei Zahlungen von und auf Konten gemacht.

Da es für diesen Bereich keine speziellen Regelungen gibt, haben nicht alle Mitgliedstaaten besondere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, die eine unterschiedliche Behandlung von Inländer- und Gebietsfremdenkonten vorsehen.⁴¹ Einige haben zu statistischen Zwecken sowie aus steuerlichen Gründen weiterhin besondere Meldepflichten in Bezug auf die Konten von Gebietsfremden. Diese Unterschiede in den Rechtsvorschriften werden von Banken häufig zur Rechtfertigung unterschiedlicher Gebühren benutzt.

Die Tatsache, dass nicht alle Mitgliedstaaten unterschiedliche rechtliche Regelungen für Inländer- und Gebietsfremdenkonten brauchen, wirft die Frage auf, ob vielleicht eine Chance besteht, möglichst viele diesbezügliche Unterschiede im Binnenmarkt zu beseitigen.

- **Mögliches weiteres Vorgehen**

Nicht alle genannten Probleme können innerhalb des Neuen Rechtsrahmens für den Zahlungsverkehr gelöst werden, der sich auf zahlungsbezogene Fragen konzentrieren muss. Es ist nicht beabsichtigt, im Rahmen dieser Initiative etwaige Hindernisse im Hinblick auf die Eröffnung von Inländerkonten zu beseitigen.

Möglicherweise sollten besondere Regelungen für Gebietsfremdenkonten als solche beibehalten werden. Sie könnten z. B. erforderlich sein, um der in diesem Frühjahr vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister getroffenen Vereinbarung über die Besteuerung von Zinserträgen Rechnung zu tragen. Gemäß der Vereinbarung sind die Banken künftig verpflichtet, jährlich über die Zinserträge von Gebietsfremden Meldung zu erstatten. In Anbetracht dieses Quellensteuerbeschlusses dürfte die Abschaffung der Gebietsfremdenkonten als solcher in der EU weniger wahrscheinlich sein.

Die genannte Vereinbarung sollte jedoch keine Auswirkungen auf die Meldepflichten für *Zahlungen* von und auf Konten von Gebietsfremden haben und nicht als Rechtfertigungsgrund für unterschiedliche Gebühren dienen. Die Gebührenunterschiede sollten so weit wie möglich beseitigt werden. Die Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 liefert bereits die Rechtsgrundlage dafür. Nach dem Grundsatz der Gebührengleichheit für nationale und grenzüberschreitende Zahlungen und in Anbetracht der Tatsache, dass Zahlungen von und auf Konten von Gebietsfremden wie grenzüberschreitende Zahlungen behandelt werden, sieht die Kommission für die Banken

⁴¹ Weitere Informationen sind dem Dokument "National rules related to non-resident accounts" (Nationale Regelungen für Konten von Devisenausländern) (MARKT/4006/2003 - Final Draft) unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments zu entnehmen.

innerhalb des Binnenmarktes keinen Grund, Euro-Zahlungen von und auf Zahlungskonten von Gebietsfremden bis zu einer Höhe von 12 500 Euro anders zu behandeln als Zahlungen von und auf Zahlungskonten von Gebietsansässigen.

Der Bankensektor hält jedoch manche bestehenden und neuen Meldepflichten für Zahlungstransaktionen für zu arbeitsaufwendig. Ob und inwieweit europäische Bürger aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit und/oder ihres Wohnsitzes durch noch verbleibende Meldepflichten benachteiligt werden und ob diese Regelungen das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme beeinträchtigen, wird noch geprüft werden. In den Beiträgen, die auf diese Mitteilung hin übermittelt werden, könnte mithin im Einzelnen dargelegt werden, welche bestehenden Meldepflichten als unangemessen oder als zu arbeitsaufwendig angesehen werden. Anmerkungen zu im Zusammenhang mit der Führung von Gebietsfremdenkonten festgestellten weiteren Hindernissen und ihren Auswirkungen auf den Zahlungsverkehr innerhalb der EU wären ebenfalls willkommen.

Anhang 4: WERTSTELLUNG

• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?

Das Wertstellungsdatum ist die Grundlage für die Berechnung der Soll- oder Habenzinsen für eine Zahlung⁴². Wertstellungsdaten werden von den Banken allgemein im Zusammenhang mit einer ganzen Reihe unterschiedlicher Zahlungsaufträge (Überweisungen, Barabhebungen usw.) verwendet, bei denen eine Belastung bzw. Gutschrift auf einem Konto erfolgt. Das Wertstellungsdatum wird bei der Zinsberechnung als Bezugsdatum zugrunde gelegt; es bestimmt indirekt, ab wann die betreffenden Mittel tatsächlich verfügbar sind. Somit werden die Wertstellungsdaten als komplexes Preisberechnungsinstrument benutzt, das auch Kalkulationselemente für die Zahlungsdienstleistung und/oder die Zinserträge des Geldbetrags auf dem Konto umfassen kann.

Nach Auffassung des Bankensektors ist das Wertstellungsdatum ein Element der Beziehung Bank-Kunde, das der Vertragsfreiheit oder Selbstregulierung überlassen werden sollte. Es besteht keine Absicht, im Rahmen dieser Initiative in Fragen der Preispolitik der Marktakteure einzugreifen. Aber im Zusammenhang mit dem Neuen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr muss diese Forderung nach Selbstregulierung bzw. Vertragsfreiheit bezüglich der Wertstellungsdaten im Hinblick auf die Gewährleistung der Effizienz des Zahlungsverkehrs im Binnenmarkt beurteilt werden.

Es läge im Interesse sowohl der Banken als auch ihrer Kunden, bei der Verwendung der Wertstellungsdaten umfassende Transparenz zu gewährleisten. Die Kunden könnten von einem transparenteren Gehührensysteem profitieren und die Banken könnten sich die Vorteile harmonisierter Regelungen im Binnenmarkt im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren der Zahlungsverkehrsinfrastrukturen (z. B. CREDEURO), die durchgängige automatische Verarbeitung und die Rechtssicherheit zunutze machen.

Rechtlicher Rahmen

Abgesehen von den Transparenzvorschriften für grenzüberschreitende Überweisungen in der Richtlinie 97/5/EG und für elektronische Zahlungen in der Empfehlung 97/489/EG bestehen gegenwärtig auf EU-Ebene keine Regelungen für die Wertstellung bei nationalen oder grenzüberschreitenden Zahlungen. In einigen Ländern (Belgien, Deutschland, Österreich und Frankreich) ist die Wertstellung durch innerstaatliche Rechtsvorschriften oder durch

⁴² Die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften enthalten unterschiedliche Definitionen. Bei allen wird ein Zusammenhang zwischen Wertstellungsdaten und Zinsberechnung hergestellt.

Definition im belgischen Recht:

“La date de valeur d’une opération bancaire est la date à laquelle un montant retiré cesse de produire des intérêts ou celle à laquelle un montant versé commence à produire des intérêts.“ (Gesetz vom 10. Juli 1997, geändert durch das Gesetz vom 19. April 1999).

Definition im französischen Fallrecht:

“La date de valeur est celle à compter de laquelle l’opération inscrite est économiquement prise en considération pour le calcul des intérêts débiteurs, ou, dans les cas où une rémunération est concevable (blocages, comptes sur livret...), pour le calcul des intérêts créditeurs.”

Definition im deutschen Fallrecht:

“...(...) Wertstellung, d.h. der Festlegung des Kalendertages, für den der Überweisungsbetrag in den für die Zinsberechnung maßgebenden - fiktiven - Zwischensaldo des Girokontos eingeht (...).“ (BGH, Urt. v. 6.5.1997 – XI ZR 208/96).

Fallrecht geregelt, das in den meisten Fällen bestimmt, dass die Wertstellungsdaten mit dem Transaktions- oder dem Buchungsdatum übereinstimmen sollten. Bei der vorherrschenden Marktpraxis gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und den diversen Zahlungsinstrumenten, aber die Wertstellungsdaten sind bei der Mehrheit der Zahlungen identisch mit dem Transaktions- oder Buchungsdatum. Dies könnte darauf hindeuten, dass es den meisten Banken wahrscheinlich keine größeren Schwierigkeiten bereiten würde, diese bestehende Praxis für Zahlungstransaktionen zur allgemeinen Regel zu erheben. Der Neue Rechtsrahmen, der EU-weit für alle Zahlungen gelten soll, könnte zur Harmonisierung der bestehenden Praktiken und zur Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen genutzt werden.

Effizienz der Zahlungssysteme

In der Vergangenheit, als die meisten Zahlungen nicht sofort verarbeitet wurden, konnte das Wertstellungsdatum mit technischen Gründen gerechtfertigt werden. Heute trifft das im Allgemeinen nicht mehr zu. Die meisten Vorgänge werden elektronisch verarbeitet.

Die Handhabung der Wertstellung ist möglicherweise auch nicht mit dem Ziel vereinbar, die Effizienz der grenzüberschreitenden Zahlungssysteme zu verbessern und Rechtssicherheit bezüglich der Abwicklungsdauer zu gewährleisten:

- Die Nachdatierung der Wertstellung kann zu einer Verlängerung der faktischen Abwicklungszeit der Zahlungen führen, während das Binnenmarktziel für den Zahlungsverkehr ja gerade darin besteht, die Abwicklungszeit auf das unbedingt notwendige Mindestmaß zu reduzieren. Bei einer solchen Handhabung der Wertstellungsdaten kann sogar die höchstzulässige Zeitspanne gemäß der Richtlinie 97/5/EG überschritten werden. Dies mag eher die Ausnahme sein, ist aber nicht unrealistisch, wie Untersuchungen gezeigt haben. Außerdem wird der Überweisungsempfänger erst nachträglich über den Zeitpunkt der Wertstellung des Betrags informiert, der seinem Konto gutgeschrieben wurde, und der Auftraggeber der Überweisung erhält gar keine Benachrichtigung, so dass keine Rechtssicherheit hinsichtlich der genauen Abwicklungszeit besteht.
- In Anbetracht der Tatsache, dass die maximale Abwicklungszeit grenzüberschreitender Überweisungen innerhalb des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums weiter verringert werden soll, wird die Frage sogar noch akuter. Beim CREDEURO-System, das mit dem Ziel eingerichtet wurde, die maximale Abwicklungszeit auf 3 Tage zu verringern (2 Tage für die überweisende Bank und 1 Tag für die Empfängerbank), bestünde wenig Spielraum für die Verwendung von Wertstellungsdaten, die nicht mit dem tatsächlichen Buchungsdatum übereinstimmen.
- Eine weiteres Manipulationsrisiko bei Wertstellungsdaten im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr ist die Vordatierung des auf das Konto des Zahlungsempfängers überwiesenen Betrags. Im Bericht über die Durchführung der Richtlinie 97/5/EG wurde diese Praxis bei Fällen beschrieben, in denen die höchstzulässige Abwicklungszeit überschritten wurde. Sie stellt eine rechtswidrige Umgehung der Verpflichtung zur Einhaltung der maximalen Abwicklungszeit gemäß der Richtlinie 97/5/EG dar.

Transparenz

Die Kosten eines Zahlungsvorgangs sollten in transparenter Weise festgelegt werden und Vergleiche gestatten. Nur wenn Transparenz und Vergleichbarkeit gewährleistet sind, kann der Markt effizient funktionieren. Auch wenn die Wertstellungsdaten schon im Vorhinein angegeben werden, wissen die Kunden häufig nicht, wie sie funktionieren, und verstehen den Preisbildungsmechanismus nicht vollständig. Da sich die Auswirkungen der Wertstellungsdaten auf die Preiskalkulation schwer beurteilen lassen, wird dieser zusätzliche Preisfaktor von den Kunden nicht immer klar erkannt. Das Problem besteht also darin, dass die Wertstellungsdaten eine weitere, nicht transparente Schicht in die Gebührenstruktur bringen und damit Preisvergleiche erschweren. Die Handhabung der Wertstellungsdaten läuft auf eine "versteckte Gebühr" hinaus. Die Kunden sind deshalb misstrauisch, was die Verwendung von Wertstellungsdaten betrifft, so dass auch die Banken selbst von größerer Transparenz für ihr Verhältnis zu den Kunden und ihr Ansehen bei diesen profitieren könnten. Die Kommissionsdienststellen sind generell an Stellungnahmen zu den Auswirkungen des nachstehenden Entwurfs für Bestimmungen interessiert, ihr besonderes Interesse gilt aber Stellungnahmen zu den möglichen Auswirkungen auf die Markteffizienz.

• Mögliches weiteres Vorgehen

Obwohl Vertragsfreiheit und Selbstregulierung im Allgemeinen die bevorzugten Optionen sind, gibt es eine Reihe von Gründen, die dafür sprechen, dass die Verwendung von nicht mit dem Transaktions- oder Buchungsdatum übereinstimmenden Wertstellungsdaten als mit den Anforderungen in Bezug auf Preistransparenz, gesunden Wettbewerb, Effizienz des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs und Verbraucherschutz unvereinbar betrachtet werden könnte.

Die Kommission erwägt daher zwei alternative Möglichkeiten:

- Beibehaltung eines Selbstregulierungssystems, zumindest aber Regelung der Transparenzansfordernisse bei der Verwendung von Wertstellungsdaten für Zahlungen

oder

- Harmonisierung der Verwendung von Wertstellungsdaten im Zusammenhang mit Zahlungen. In diesem Fall wären für alle Zahlungen geltende Rechtsvorschriften mit folgendem Wortlaut denkbar:

Artikel zur Bestimmung des Begriffs Wertstellungsdatum

"Das Wertstellungsdatum ist das Bezugsdatum, von dem der Zahlungsdienstleistungsanbieter bei der Berechnung von Soll- oder Habenzinsen für seinen Kunden ausgeht."

Artikel über die Verwendung von Wertstellungsdaten

„Das Wertstellungsdatum für eine Zahlungstransaktion darf sich nicht [von dem Datum, an dem die Geldbewegung gemäß dem Zahlungsauftrag bei dem betreffenden Zahlungsdienstleistungsanbieter erfolgt,] [von dem Buchungs-/Transaktionsdatum] unterscheiden.“

Die Kommissionsdienststellen würden Stellungnahmen zu den Auswirkungen der oben skizzierten Bestimmungen begrüßen, was insbesondere für die möglichen Auswirkungen auf die Markteffizienz gilt.

Anhang 5: BEIBEHALTUNG VON KONTONUMMERN

• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?

Im Telekommunikationsbereich wurde der Grundsatz der Übertragbarkeit von Telefonnummern in die EU-Rechtsvorschriften aufgenommen: Der Kunde kann seine Nummer behalten, auch wenn er die Telefongesellschaft wechselt. Diese Maßnahme wird insofern als wesentlicher Faktor zur Steigerung des Wettbewerbs angesehen, als die Notwendigkeit einer Nummernänderung beim Wechsel zu einer anderen Telefongesellschaft eine erhebliche Hürde darstellte. Während der vorbereitenden Konsultation zu dieser Mitteilung stellte die Kommission die Idee zur Debatte, auch im Bereich der Bank-/ Zahlungskonten eine solche Initiative in die Wege zu leiten.

Bei den bislang eingegangenen Antworten standen zwei Aspekte im Mittelpunkt: der Nutzen und die Praktikabilität der Beibehaltung der Kontonummer.

Zur Frage des Nutzens wurde betont, dass die Möglichkeit, die gleiche Zahlungskontonummer zu behalten, viel weniger Vorteile biete als die Übertragbarkeit im Telekommunikationsbereich. In den meisten Fällen ist es der Zahlungsdienstleistungsnutzer, der entscheidet, seine bestehende Kontonummer einem Institut für einen einmaligen oder wiederholten Zahlungsvorgang zur Verfügung zu stellen. Übertragbarkeit könnte nur in zweiten Fall von Nutzen sein.

Was die Praktikabilität betrifft, so haben in einigen Mitgliedstaaten (UK, NL) durchgeführte Studien, in denen diese Frage untersucht wurde, gezeigt, dass das erst kürzlich EU-weit eingeführte IBAN- und BIC-Nummernsystem⁴³ nicht mit einer solchen Nummernübertragung arbeiten kann, ohne dass übermäßig hohe Kosten anfallen und eine effiziente, durchgängig automatische Verarbeitung erschwert wird.

• Mögliches weiteres Vorgehen

In Anbetracht der Ergebnisse der vorbereitenden Konsultation hat die Kommission nicht die Absicht, rechtliche Maßnahmen zur Einführung übertragbarer Bankkontonummern auf den Weg zu bringen. Bei Abwägung zwischen den praktischen Problemen, die dafür gelöst werden müssten, und den Vorteilen, die sich für den Zahlungsdienstleistungsnutzer ergäben, erscheint eine Regelung zur Einführung der Übertragbarkeit nicht gerechtfertigt. Außerdem dürften die Nutzer nicht bereit sein, die Kosten für eine solche Maßnahme zu tragen.

Davon abgesehen ist das BIC- und IBAN-Nummernsystem offenbar sehr kompliziert und muss auf lange Sicht möglicherweise vereinfacht werden. Die Kommission empfiehlt dem Bankensektor daher die Einleitung von Untersuchungen mit dem Ziel, langfristig ein einfacheres Nummernsystem für Überweisungen im Binnenmarkt zu schaffen.

In vielen Beiträgen wurde darauf hingewiesen, dass sich der Wettbewerb durch Maßnahmen zur Erleichterung der Kundenmobilität steigern lässt (siehe Anhang 6).

⁴³ Verordnung 2560/2001/EG.

Anhang 6: MOBILITÄT DER KUNDEN

• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?

Eine Zahlung basiert in den allermeisten Fällen auf einem Bankkonto und kann nur von diesem aus getätigt werden. Die Verwendung unterschiedlicher Zahlungsmittel ist eine Dienstleistung, die häufig in Verbindung mit der Führung eines Bankkontos angeboten wird.

In einer auf Wettbewerb gründenden Volkswirtschaft ist es wichtig, dass der Kunde über die Preise der einzelnen Zahlungsmittel informiert ist, um eine entsprechende Wahl treffen zu können. Bisweilen möchten oder müssen Zahlungsdienstleistungsnutzer jedoch zu einem anderen Anbieter wechseln. Im Allgemeinen sind die Kunden nicht sehr mobil, da ein Bankwechsel ein kompliziertes Unternehmen sein kann, wenn eine ganze Reihe von Partnern informiert und neue Überweisungsaufträge eingerichtet werden müssen. Darüber hinaus hat die Kommission wiederholt Beschwerden über überhöhte Gebühren für die Schließung oder Übertragung eines Zahlungskontos erhalten.

Während der vorbereitenden Konsultation zum Neuen Rechtsrahmen wurde in vielen Beiträgen nachdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Mobilität der Kunden zu verbessern. Die Vorschläge zur Verwirklichung dieses Ziels waren jedoch unterschiedlich.

• Mögliches weiteres Vorgehen

Wahrscheinlich müssen die Gründe für die Hürden, auf die ein Kunde bei der Änderung einer Bank-/Zahlungsverbindung trifft, noch gründlicher untersucht werden. Eines der Hindernisse ist möglicherweise die Notwendigkeit der Unterrichtung der verschiedenen Parteien, gegenüber denen der Kunde Zahlungsverpflichtungen oder -forderungen hat.

Es wäre denkbar, alle Verwaltungsvorgänge im Zusammenhang mit einem Kontowechsel von Dritten ausführen zu lassen. In den Niederlanden z. B. spielt das Clearingsystem Interpay eine hervorragende Rolle bei der Weiterleitung der notwendigen Angaben vom alten zum neuen Konto. Eine weitere Möglichkeit ist, durch entsprechende Zusammenarbeit zwischen den Banken für einen reibungslosen Übergang zu sorgen. Für diese Option hat sich die British Bankers' Association entschieden, die in ihren Bestimmungen Folgendes vorsieht: "7.2 Wenn Sie sich dafür entscheiden, Ihr Girokonto auf ein anderes Finanzinstitut zu übertragen, übermitteln wir diesem innerhalb einer Zeitspanne von fünf Werktagen (die sich ab 1. August 2003 auf drei Werktage verkürzt) nach Erhalt Ihres Antrags Angaben über Ihre Daueraufträge und Lastschriftverfahren."

Was die Verwaltungsfragen (z. B. Übermittlung von Angaben über die Daueraufträge des Kunden an die neue Bank) betrifft, so sollte nach Ansicht der Kommission vom Bankensektor im Wege der Selbstregulierung für Verbesserungen der Kundenmobilität gesorgt werden. Dieser Prozess wird von der Kommission verfolgt und die Angelegenheit erforderlichenfalls zur Sprache gebracht werden.

Verbrauchervertreter haben indessen mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass das Haupthindernis in der Höhe der Kontoschließungsgebühren liegt. Es wurden einige Beispiele für so genannte „Verwaltungsgebühren“ von bis zu 80 Euro nur für die Bearbeitungsvorgänge im Zusammenhang mit einer Kontoschließung angeführt. Es ist zu bezweifeln, dass sich ein solches Mobilitäts- und Wettbewerbshindernis rechtfertigen lässt. Beträge dieser Höhe sind übertrieben und stehen in keinerlei Zusammenhang mit den Verwaltungskosten, sondern werden als Mobilitätsbremse eingesetzt.

Bezüglich der Kontoschließungsgebühren ist die Kommission der Auffassung, dass überzogene Gebühren ein Mobilitätshindernis darstellen. Die Kontoschließung ist ein ganz normaler Vorgang bei der Führung eines Kontos. Zumindest sollte dafür gesorgt werden, dass diese Gebühren bei der Eröffnung eines Kontos für den Kunden bereits klar ersichtlich sind. Nach Auffassung der Kommission ist es nicht erstrebenswert, die Erhebung von Kontoschließungsgebühren oder die Festlegung einer vernünftigen Obergrenze für die Gebühr zu untersagen. Dessen ungeachtet fordern die Dienststellen der Kommission alle Beteiligten auf, konkrete Vorschläge zur Erleichterung der Mobilität der Kunden im Zahlungsdienstleistungsbereich zu unterbreiten.

Anhang 7: BEWERTUNG DER SICHERHEIT VON ZAHLUNGSINSTRUMENTEN UND -KOMPONENTEN

• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?

Zahlungsinstrumente und -Komponenten (Chipkarten, Terminals usw.) werden gegenwärtig von den zuständigen Behörden zertifiziert, bevor sie auf die nationalen Märkte in der EU gelangen. Sie werden mit Verfahren getestet, die durch die einzelstaatlichen Zertifizierungsstellen geregelt, jedoch nicht auf EU-Ebene harmonisiert sind (Methodik, Art und Anzahl der Angriffe usw.). Die Unterschiedlichkeit der Testverfahren wirkt sich folgendermaßen aus:

- Zwischen gleichartigen Produkten (z. B. zwei Terminaltypen), die in verschiedenen Mitgliedstaaten getestet werden, wird keine volle Vergleichbarkeit erreicht. Daher ist für Banken, Händler und Verbraucher schwer zu erkennen, inwieweit ein Produkt sicherer ist als ein anderes. Dieser Umstand wirkt sich auf die Käuferentscheidungen aus und ist nicht dazu angetan, das Vertrauen der Benutzer zu stärken.
- Zertifizierung in einem Mitgliedstaat bedeutet nicht automatisch Anerkennung in einem anderen, da dieser möglicherweise andere oder zusätzliche Sicherheitsanforderungen stellt. In solchen Fällen wird das Land mit den „strengerer“ Anforderungen die in einem anderen Land vorgenommene Zertifizierung nicht anerkennen. Diese Situation bietet keinen Anreiz, sich um Interoperabilität zu bemühen, und verstößt gegen eines der Grundprinzipien des Binnenmarktes.
- Eine Zertifizierung, die in zahlreichen Ländern durchgeführt werden muss, dauert länger und ist wesentlich kostspieliger. Wenn die gegenseitige Anerkennung in vollem Umfang praktiziert würde, könnten die Zertifizierungskosten insgesamt gesenkt und die durch die Hersteller erzielten Einsparungen sich günstig auf die Preise der Komponenten auswirken, was niedrigere Kosten für Banken, Händler und Verbraucher bedeuten würde.

Es wurden Anstrengungen zur Entwicklung objektiver Verfahren zur Bewertung der Sicherheit von Zahlungsinstrumenten unternommen und insbesondere auf die Festlegung standardisierter Sicherheitsanforderungen (CC/PP-Methodik)⁴⁴ hingearbeitet. Es gibt offenbar breite Unterstützung für die Einführung dieser Methodik, sie wird jedoch in der Praxis nicht zügig umgesetzt.

• Mögliches weiteres Vorgehen

Im Hinblick auf die Bewertung der Sicherheit von Zahlungsinstrumenten und Komponenten besteht allgemeine Unterstützung für die Einführung der CC/PP-Methodik in der EU. Während

⁴⁴ Das wichtigste Beispiel sind die Einheitlichen Kriterien/Schutzprofile (inzwischen ISO-Norm 15408). Bei diesem Verfahren werden Einheitliche Kriterien (Common Criteria — CC) mit Schutzprofilen (Protection Profiles — PP) kombiniert, die Sicherheitsziele für bestimmte Produktkategorien (z. B. Chipkarten) darstellen. Bei den PP werden die Sicherheitsmerkmale in Hinblick auf alle Gefahren für ein Produkt und sein Umfeld beurteilt. Das Sicherheitsniveau wird durch anerkannte Zertifizierungsstellen bescheinigt, die im Allgemeinen unter der Aufsicht einer Beurteilungsbehörde stehen. Diese Stellen sorgen für ein gemeinsames Beurteilungssystem, das auf einheitlichen Akkreditierungskriterien und einer einheitlichen Prüfmethodik beruht. Gegenwärtig werden in der Europäischen Union und in den Vereinigten Staaten auf Betreiben des Zahlungsverkehrssektors und von Regierungsstellen Schutzprofile für Smart Cards und andere Komponenten entwickelt.

der vorbereitenden Konsultation zu dieser Mitteilung bestand jedoch Einvernehmen darüber dass keine Rechtsvorschriften notwendig sind, um ihre Einführung zu fördern. Nach Auffassung des Zahlungsverkehrssektors könnten rechtliche Regelungen die Zahlungen verteuern und künftige Entwicklungen und Innovationen gefährden. Die Festlegung standardisierter Sicherheitsanforderungen solle lieber den Marktteilnehmern überlassen werden⁴⁵. Andererseits wurde für den Fall, dass sich Rechtsvorschriften als unerlässlich erweisen sollten, eine Empfehlung des Rates und des Europäischen Parlaments oder vonseiten des Eurosystems für besser erachtet als richtiggehende EU-Rechtsvorschriften. Regierungen und Zentralbanken befürworteten ein strukturiertes und abgestimmtes Vorgehen im Bereich der Sicherheitsbewertung, durch das hohe Kosten und zeitaufwendige Verfahren vermieden werden könnten. Sie weisen nachdrücklich darauf hin, dass Sicherheitsfragen im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion in Bezug auf Zahlungssysteme und Zahlungsmittel geregelt werden können, die sich auch auf die Produkt- und Systembewertung und -zertifizierung erstrecken sollte.

Die Sicherheitsbewertung ist wesentlich für die Aufrechterhaltung des Vertrauens in den Zahlungsverkehr und es ist notwendig, die Hindernisse für die gegenseitige Anerkennung der Sicherheitsbewertungen von Zahlungsinstrumenten und Komponenten im Binnenmarkt zu beseitigen. Die Kommission muss deshalb die Frage der gegenseitigen Anerkennung noch eingehender prüfen, auch in Anbetracht der Arbeit, die bereits im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung von Produkten geleistet wurde. Um das genannte Ziel zu erreichen, kann die Kommission bei der Klärung der Fragen, um die es hierbei geht, eine Katalysatorfunktion übernehmen und - wenn nicht durch die gemeinsamen Anstrengungen von Marktteilnehmern und anderen Regulierungsinstanzen innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens eine harmonisierte Methodik zur Bewertung der Sicherheit, Senkung der Herstellungskosten und erheblichen Stärkung des Vertrauens von Verbrauchern und Händlern in die Zahlungsinstrumente zur Anwendung gelangt – ihre Position noch einmal von Grund auf überdenken.

Die Dienststellen der Kommission bitten daher um Stellungnahmen zur Bedeutung dieser Frage. Besonders willkommen sind Darstellungen von Problemen der gegenseitigen Anerkennung.

⁴⁵ Eine derartige Initiative der Industrie ist beispielsweise das Projekt CAPTIN (IST – 2000-31034), das im Rahmen des IST-Programms der Generaldirektion Informationsgesellschaft gefördert wird. Ziel des Projekts ist die Festlegung eines offenen Kommunikationsstandards für Online-Interaktionen zwischen Terminals und Serversystemen (acquiring oder auch issuing processing).

Anhang 8: DATENSÄTZE, DIE DEN AUFTRAGGEBER EINER ZAHLUNG BETREFFEN (SE VII der FATF)**• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

Im Oktober 2001 nahm die FATF⁴⁶ zusätzlich zu den bereits bestehenden 40 allgemeinen Empfehlungen zum Thema Geldwäsche 8 Sonderempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung an. Nach einer dieser Sonderempfehlungen (SE VII) sollen Finanzinstitute und Unternehmen, die das Finanztransfersgeschäft betreiben, dazu verpflichtet werden, mit einer Überweisung bestimmte Angaben zur Person des Auftraggebers zu übermitteln. Ziel der SE VII ist es zu verhindern, dass Terroristen und andere Kriminelle für die Verbringung ihrer Gelder unbeschränkten Zugang zu Finanztransfermöglichkeiten haben, und die Aufdeckung von Missbrauchsfällen zu gewährleisten. Im Februar 2003 wurde eine Interpretationsnote⁴⁷ zur SE VII veröffentlicht, wonach alle angeschlossenen Länder die Empfehlung innerhalb von zwei Jahren umsetzen sollten.

Die Umsetzung der SE VII in verbindliche Rechtsvorschriften der EU könnte auf verschiedene Weise erfolgen. Die wichtigsten Fragen, die es diesbezüglich zu prüfen gilt, sind:

- (1) Sollte die SE VII durch Rechtsvorschriften der EU oder durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften umgesetzt werden?
- (2) Anwendungsbereich: Auf welche Arten von Zahlungstransaktionen sollten sich die Rechtsvorschriften erstrecken?
- (3) Welche Regelung sollte für die den Auftraggeber betreffenden Datensätze Anwendung finden: die Verpflichtung zur Übermittlung des Mindestdatensatzes (siehe Absatz 1 des Artikel-Entwurfs) oder die Verpflichtung zur Übermittlung der vollständigen Datensätze (siehe Absatz 2 des Artikel-Entwurfs)?
- (4) Sind bei Sammelüberweisungen Abweichungen von der Verpflichtung zur Übermittlung der vollständigen Datensätze erforderlich?
- (5) Sind Ausnahmeregelungen/Schwellenbeträge notwendig?

• Mögliches weiteres Vorgehen

Die Kommission schlägt vor, die SE VII unmittelbar durch verbindliche EU-Rechtsvorschriften umzusetzen, da dies für einheitliche Regelungen im gesamten Binnenmarkt sorgen würde, die notwendig sind, um die reibungslose Abwicklung von Überweisungen in einer effizienten Zahlungsverkehrsinfrastruktur in der EU zu gewährleisten. Im Hinblick darauf wäre einem unmittelbar geltenden Rechtsinstrument wie etwa einer Verordnung der Vorzug zu geben. Der europäische Bankensektor hat deshalb die Behandlung dieser Frage auf EU-Ebene gefordert.

⁴⁶ Financial Action Task Force on Money Laundering (Finanzielle Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche).

⁴⁷ Siehe Auslegungsnote zur Sonderempfehlung VII: Elektronische Überweisungen unter http://www1.oecd.org/fatf/TerFinance_en.htm.

Die Kommission vertritt in dieser Hinsicht folgenden Standpunkt:

- Die Rechtsvorschriften sollten im Einklang mit der Interpretationsnote alle Banküberweisungen und Überweisungen, die durch Unternehmen durchgeführt werden, welche das Finanztransfergeschäft betreiben, abdecken;
- ferner sollten die Zahlungen zwischen einzelnen Personen abgedeckt werden, die mit anderen Mitteln als herkömmlichen Überweisungen getätigt werden, z. B. die Zahlungsformen, die die Kartensysteme bieten, da sie als „neue Überweisungsmittel“ angesehen werden können.

Hinsichtlich der Angaben, die mit einer Überweisung übermittelt werden sollten, sieht die Interpretationsnote unterschiedliche Vorschriften für so genannte „Inlandsüberweisungen“ (Überweisung innerhalb einer Rechtsordnung) und „internationale/ grenzüberschreitende Überweisungen“ (zwischen zwei Rechtsordnungen) vor. Würde in diesem Zusammenhang jeder Mitgliedstaat der EU als eine Rechtsordnung angesehen, so würden für „grenzüberschreitende Überweisungen“ (zwischen zwei Mitgliedstaaten) und für so genannte „Inlandsüberweisungen“ (innerhalb eines Mitgliedstaates) unterschiedliche Vorschriften gelten. Dies würde dem erwähnten Ziel der reibungslosen Abwicklung von Überweisungen im Binnenmarkt zuwiderlaufen. Außerdem würden dabei der beträchtliche „gemeinschaftliche Besitzstand“ an Rechtsvorschriften für den Zahlungsverkehr bzw. die Zielsetzungen des Neuen Rechtsrahmens für den Zahlungsverkehr außer Acht gelassen. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die EU im Hinblick auf die Umsetzung der SE VII als eine einheitliche Rechtsordnung betrachtet werden sollte, und schlägt vor, für Überweisungen innerhalb der EU den Begriff „Inlandsüberweisungen“ im Sinne der SE VII und für Überweisungen zwischen der EU und Drittländern den Begriff „internationale Überweisungen“ zu verwenden.

Eine andere Option wäre, die EU als eine Rechtsordnung anzusehen, die Verpflichtung zur Übermittlung der vollständigen Datensätze aber auch auf Überweisungen innerhalb der EU anzuwenden. Die Kommission sieht jedoch in Anbetracht der bereits bestehenden engen Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden in der EU keinen Grund für eine solche Regelung, die die Anbieter von Zahlungsdienstleistungen unnötig belasten würde. Dabei würde eine Entscheidung für die Mindestdatensatz-Regelung nicht ausschließen, dass in einzelnen Fällen die Verpflichtung zur Übermittlung der vollständigen Datensätze Anwendung finden könnte.

Nach Maßgabe der SE VII sollten „Sammelüberweisungen“ zwischen der EU und anderen Rechtsordnungen wie „Inlandsüberweisungen“ und nicht als „internationale Überweisungen“ behandelt werden und deshalb der Mindestdatensatz-Regelung unterliegen. In der Praxis wäre es jedoch schwierig, die Mindestdatensatz-Regelung auf Sammelüberweisungen zwischen der EU und Drittländern anzuwenden, da es kaum zu schaffen wäre, dem Finanzinstitut des Begünstigten oder den entsprechenden Behörden in einer anderen Rechtsordnung außerhalb der EU innerhalb von drei Tagen die vollständigen Datensätze zum Auftraggeber zur Verfügung zu stellen. Wegen dieser Probleme sollten „Sammelüberweisungen“ nach Ansicht der Kommission nicht anders behandelt werden als Überweisungen, die keine Sammelüberweisungen darstellen. Dies stünde nicht im Widerspruch zur SE VII, weil es lediglich bedeuten würde, dass die strengere Regelung auch auf „Sammelüberweisungen“ aus der EU in eine andere Rechtsordnung anwendbar wäre.

Gemäß der Interpretationsnote kann für die unter die SE VII fallenden Zahlungsdienstleistungen eine Untergrenze (von höchstens 3 000 US-Dollar) festgelegt werden. Es bleibt den einzelnen Rechtsordnungen überlassen, eine Untergrenze vorzusehen oder nicht. Eine verbindlich vorgeschriebene Untergrenze hätte den Nachteil, dass dadurch

eine unterschiedliche Behandlung von zwei Kategorien von Überweisungen – solchen unterhalb und solchen oberhalb des Schwellenbetrags – eingeführt würde, was sich nachteilig auf die effiziente Funktionsweise der Zahlungssysteme auswirken könnte. Eine andere Möglichkeit wäre eine fakultative Untergrenze, über deren Anwendung oder Nichtanwendung der Zahlungsverkehrssektor frei entscheiden könnte, sofern die Interoperabilität und die durchgängige automatische Verarbeitung (Straight-Through-Processing) im einheitlichen Zahlungsverkehrsraum nicht beeinträchtigt werden. Für Kleinbetragszahlungen wie Micropayments kann eine Untergrenze angebracht sein.

Aufgrund obiger Überlegungen könnte die SE VII nach Ansicht der Kommission auf folgende Weise in verbindliche EU-Rechtsvorschriften umgesetzt werden:

Artikel über die den Auftraggeber betreffenden Datensätze, die mit Banküberweisungen⁴⁸ und Überweisungen, die durch Unternehmen durchgeführt werden, welche das Finanztransfersgeschäft betreiben, zu übermitteln sind

- (1) "Banküberweisungen, die innerhalb der EU durchgeführt werden, mit Ausnahme von Banküberweisungen gemäß Absatz 2, sind stets mit der Kontonummer des Auftraggebers oder einer einzigen Kennung zu übermitteln, die die Rückverfolgung der Transaktion bis zum Auftraggeber gestattet.

Auf Antrag hat der Zahlungsdienstleistungsanbieter des Auftraggebers dem Zahlungsdienstleistungsanbieter des Begünstigten [und den entsprechenden Behörden] innerhalb von drei Geschäftstagen nach Eingang des Antrags die vollständigen den Auftraggeber betreffenden Datensätze gemäß Absatz 2 zur Verfügung zu stellen.

- (2) Alle sonstigen Banküberweisungen und Überweisungen, die durch Unternehmen durchgeführt werden, welche das Finanztransfersgeschäft betreiben, sind stets zu übermitteln mit
 - dem Namen des Auftraggebers,
 - der Kontonummer oder, wenn keine Kontonummer vorhanden ist, mit einer einzigen Kennung, die die Rückverfolgung der Transaktion bis zum Auftraggeber gestattet,
 - der Anschrift des Auftraggebers oder wahlweise mit seinem Geburtsdatum und – ort, einer Kundenkennnummer oder einer nationalen Kennnummer.
- (3) [Die Anforderungen gemäß den Absätzen 1 und 2 gelten nicht für Banküberweisungen und Überweisungen durch Unternehmen, die das Finanztransfersgeschäft betreiben, deren ausgeführter Betrag (...Euro) nicht übersteigt.]
- (4) Banküberweisungen und Überweisungen, die durch Unternehmen durchgeführt werden, welche das Finanztransfersgeschäft betreiben, in die EU aus Drittländern, die in Umsetzung der Sonderempfehlung VII der FATF [*Sammelüberweisungen oder Überweisungen unterhalb eines festgesetzten Schwellenbetrags*] von der Übermittlung

⁴⁸ Transaktionen, die im Namen eines Auftraggebers (natürliche oder juristische Person) über einen Zahlungsdienstleistungsanbieter auf elektronischem Wege zu dem Zweck durchgeführt werden, einem Begünstigten bei einem anderen Zahlungsdienstleistungsanbieter einen Geldbetrag zur Verfügung zu stellen.

mit den vollständigen den Auftraggeber betreffenden Datensätzen ausgenommen haben, fallen nicht unter die Bestimmungen dieses Artikels.

- (5) Wenn technische Einschränkungen auf der Ebene eines zwischengeschalteten Zahlungsdienstleistungsanbieters die Weiterleitung der vollständigen den Auftraggeber betreffenden Datensätze zusammen mit Banküberweisungen oder Überweisungen, die durch Unternehmen durchgeführt werden, welche das Finanztransfergeschäft betreiben, aus Drittländern (während der erforderlichen Anpassungszeit für die Zahlungssysteme) unmöglich machen, hat der zwischengeschaltete Zahlungsdienstleistungsanbieter fünf Jahre lang eine Aufzeichnung aller von dem Zahlungsdienstleistungsanbieter, der ihn beauftragt hat, erhaltenen Datensätze aufzubewahren.
- (6) Zahlungsdienstleistungsanbieter von Begünstigten sollten über wirksame risikogestützte Verfahren zur Erkennung von Überweisungen gemäß diesem Artikel, bei denen die vorgeschriebenen den Auftraggeber betreffenden Datensätze fehlen, verfügen. Ein Zahlungsdienstleistungsanbieter von Begünstigten kann gegebenenfalls erwägen, seine Geschäftsbeziehungen zu einem Zahlungsdienstleistungsanbieter, der den in diesem Artikel aufgeführten Verpflichtungen nicht nachkommt, einzuschränken oder zu beenden.
- (7) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Einhaltung der Bestimmungen dieses Artikels durch die Zahlungsdienstleistungsanbieter wirksam überwacht wird.“

Die Dienststellen der Kommission bitten um Stellungnahmen zu dem beschriebenen Ansatz, insbesondere zu den möglichen Auswirkungen auf die Marktpraxis und –effizienz.

Anhang 9: ALTERNATIVE STREITBEILEGUNG**• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

Die alternative Streitbeilegung bietet außergerichtliche Verfahren zur Beilegung zivil- oder handelsrechtlicher Streitigkeiten⁴⁹. Sie findet auch im Bereich des Zahlungsverkehrs Anwendung. Die wichtigsten Gründe für die Inanspruchnahme alternativer Streitbeilegungsmöglichkeiten sind die moderaten Verfahrenskosten und die raschere Beilegung von Streitigkeiten durch Schieds- und Schlichtungsverfahren.

Das Entstehen des Binnenmarktes hat eine Verstärkung des EU-weiten Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehrs, darunter auch des Zahlungsverkehrs, bewirkt, die zu einer Zunahme grenzüberschreitender Rechtsstreitigkeiten geführt und die Suche nach geeigneten Lösungen, die beim Verbraucher Vertrauen erzeugen, erforderlich gemacht hat. Infolgedessen wurden Mechanismen zur alternativen Streitbeilegung geschaffen, deren Inanspruchnahme mit der Zeit EU-weit erheblich zugenommen hat.

Im Bereich der Finanzdienstleistungen, insbesondere im Zahlungsverkehr, gilt das FIN-NET als wichtiges Instrument zur Steigerung des Vertrauens in grenzüberschreitende Handelsgeschäfte und Finanztransaktionen. Gegenwärtig haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass geeignete alternative Streitbeilegungsverfahren im Bereich der grenzüberschreitenden Überweisungen⁵⁰ vorhanden sind. Die Einrichtungen in den Mitgliedstaaten, die alternative Streitbeilegungsverfahren durchführen, arbeiten bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten im Rahmen des FIN-NET zusammen.

Während des Konsultationsverfahrens wurde von allen Beteiligten anerkannt, dass die Ausdehnung der alternativen Streitbeilegungsmechanismen auf alle Zahlungen – nationale und grenzüberschreitende – weitere Vorteile für den einheitlichen Zahlungsverkehrsraum bringen könnte. Sie würde mit der Konzeption vom Binnenmarkt als „Inlandsmarkt“ und dem Grundsatz der Gleichbehandlung nationaler und grenzüberschreitender Zahlungen in Einklang stehen.

Das Recht der Streitparteien, von vorhandenen gerichtlichen Verfahren Gebrauch zu machen, bleibt von der Schaffung und der Existenz alternativer Streitbeilegungsmechanismen unberührt.

• Mögliches weiteres Vorgehen

Bei den Überlegungen zur Ausdehnung alternativer Streitbeilegungsmechanismen im Binnenmarkt auf alle Arten von Zahlungen – nationale und grenzüberschreitende - sollte Folgendes in Betracht gezogen werden:

⁴⁹ Siehe Grünbuch der Kommission über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht (KOM/2002/196 endgültig).

⁵⁰ Gemäß Richtlinie 97/5/EG, Artikel 10.

- Festlegung verbindlicher Grundsätze für die Arbeitsweise der Einrichtungen zur alternativen Streitbeilegung. Dabei könnte auf die Grundsätze⁵¹ zurückgegriffen werden, die in der Empfehlung 98/257/EG⁵² vorgeschlagen und für das FIN-NET angenommen wurden. Sie sollten das reibungslose Funktionieren und die Unabhängigkeit dieser Systeme gewährleisten, die für deren Glaubwürdigkeit von entscheidender Bedeutung sind.
- Wie in der Richtlinie 97/5/EG vorgesehen, sollte die praktische Gestaltung (öffentlich, privat usw.) der Einrichtungen zur alternativen Streitbeilegung auf nationaler Ebene den Mitgliedstaaten überlassen werden und auf bestehenden Systemen aufbauen.

Eine Option könnte die Ausdehnung der gegenwärtigen Bestimmungen (Artikel 10) der Richtlinie für grenzüberschreitende Überweisungen auf alle Arten von Zahlungen sein. Ein Entwurf für einen Artikel über alternative Streitbeilegung könnte folgenden Wortlaut haben:

Artikel über alternative Streitbeilegung

“Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass angemessene und effiziente außergerichtliche Beschwerde- und Abhilfeverfahren gemäß der Empfehlung 98/257/EG zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen einem Zahlungsdienstleistungsnutzer und seinem Zahlungsdienstleistungsanbieter vorhanden sind, gegebenenfalls unter Nutzung bestehender Einrichtungen.“

Die Dienststellen der Kommission bitten um Stellungnahmen zu dem beschriebenen Ansatz.

⁵¹ Unabhängigkeit, Transparenz, kontradiktorische Verfahrensweise, Effizienz, Rechtmäßigkeit, Handlungsfreiheit.

⁵² ABl. L 115 vom 17.4.1998, S. 31-34.

Anhang 10: WIDERRUFBARKEIT VON ZAHLUNGSaufTRÄGEN**• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

Widerrufbarkeit bedeutet die Möglichkeit des Auftraggebers einer Zahlung, einen Zahlungsauftrag rechtmäßig zu stornieren. Durch diese Definition nicht abgedeckt ist das Recht eines Zahlungspflichtigen, einer Belastung seines Kontos *aufgrund einer Lastschrift* zu widersprechen, da die Ausführung der Zahlung im Allgemeinen vom Zahlungsempfänger und nicht durch einen Auftrag des Auftraggebers ausgelöst wird⁵³.

Bislang gibt es auf EU-Ebene lediglich die Bestimmungen der Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen⁵⁴, wonach durch anerkannte Systeme verarbeitete Zahlungsaufträge nicht mehr widerrufen werden können. Europäische Rechtsvorschriften zur Widerrufbarkeit im Hinblick auf die Rechte der Zahlungsdienstleistungsnutzer und -anbieter existieren jedoch nicht.

Da harmonisierte Rechtsvorschriften fehlen, gelten innerhalb der EU unterschiedliche Bestimmungen⁵⁵:

- Für Überweisungen haben einige Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften, die u. a. das Recht *auf Widerruf eines Zahlungsauftrags vor seiner Ausführung vorsehen, nach den Bestimmungen anderer Mitgliedstaaten ist ein Widerruf möglich, solange der Überweisungsbetrag noch nicht auf dem Konto des Zahlungsempfängers gutgeschrieben ist, und manche überlassen die Regelung des Widerrufsrechts bislang noch vertraglichen Abmachungen zwischen den Beteiligten.*
- *Auch bei Kartenzahlungen ist die Situation sehr unterschiedlich: Einige Mitgliedstaaten haben keinerlei verbindliche Rechtsvorschriften, andere sehen vor, dass Kartenzahlungen grundsätzlich unwiderruflich sind, und manche gestatten den Widerruf von Kartenzahlungen nur unter besonderen Voraussetzungen (z. B. wenn der Zahlungsauftrag unter Angabe der Kartenummer erteilt wurde, die Karte selbst aber nicht vorgelegt wurde, wie etwa beim E-Commerce).*

Das Nebeneinander unterschiedlicher einzelstaatlicher Bestimmungen über die Widerrufbarkeit von Zahlungsaufträgen innerhalb der EU kann das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen. Ferner kann es die Rechtssicherheit hinsichtlich der Wirksamkeit von Zahlungen verringern und bei den Marktteilnehmern, insbesondere bei den Zahlungsdienstleistungsnutzern, Verwirrung stiften.

⁵³ Deshalb wird das Recht, der Vornahme einer Lastschrift auf dem Konto eines Zahlungspflichtigen zu widersprechen, im Zusammenhang mit dem Lastschriftverfahren im Allgemeinen erörtert; siehe Anhang 16.

⁵⁴ Richtlinie 98/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über die Wirksamkeit von Abrechnungen in Zahlungs- sowie Wertpapierliefer- und -abrechnungssystemen, ABl. L 166 vom 11.6.1998, S. 45.

⁵⁵ Informationen über die bestehenden einzelstaatlichen Vorschriften zum Widerrufsrecht bei Zahlungen finden sich in der tabellarischen Übersicht "National rules related to the right to revoke a payment" (MARKT/4010/2003 - Final Draft) unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/payment/area/consultation.htm.

- **Mögliches weiteres Vorgehen**

Harmonisierte Widerrufsregeln könnten die Effizienz der bestehenden und künftiger Zahlungssysteme verbessern, insbesondere wenn die Wirksamkeit der Zahlungen zu einem angemessenen frühen Zeitpunkt eintritt⁵⁶. Dies würde auch mehr Transparenz für Zahlungsdienstleistungsnutzer schaffen.

Wahlweise könnte erwogen werden, dass es ausreicht, die Frage der Widerrufbarkeit der Selbstregulierung durch die Zahlungsdienstleistungsanbieter zu überlassen und lediglich in Bezug auf die geltenden Widerrufsregelungen bestimmte harmonisierte Informationspflichten vorzuschreiben. Eine etwaige Selbstregulierung dürfte allerdings nicht in Widerspruch zu den bestehenden, verbindlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften geraten. Es ist daher ziemlich unwahrscheinlich, dass sich im Wege der Selbstregulierung eine harmonisierte Regelung der Widerrufbarkeit innerhalb des Binnenmarktes erreichen ließe. Deshalb sollte EU-Rechtsvorschriften der Vorzug gegeben werden.

Der geplante Neue Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr könnte harmonisierte Widerrufsregeln vorsehen, um die Transparenz zu erhöhen und durch ausdrückliche Festlegung, bei welchem Vorgang/Sachverhalt Zahlungsaufträge – unabhängig davon, ob die Zahlungen durch anerkannte Systeme verarbeitet werden oder nicht - unwiderruflich werden, für Rechtssicherheit zu sorgen. Bei solchen Regeln müsste möglicherweise zwischen verschiedenen möglichen Zahlungsmitteln unterschieden werden.

Der Hauptunterschied zwischen den verschiedenen Arten von Zahlungsinstrumenten besteht darin, dass der Zahlungsauftrag dem Zahlungsdienstleistungsanbieter des Auftraggebers entweder direkt oder über den Zahlungsempfänger erteilt wird. Als Beispiele seien ein Überweisungsauftrag (Fall 1) und ein Auftrag für eine Kartenzahlung (Fall 2) genannt. Im ersten Fall erhält der Zahlungsempfänger erst dann Gewissheit, dass eine Zahlung wirksam ist, wenn sie auf seinem Konto gutgeschrieben ist, während der Zahlungsempfänger im zweiten Fall bereits mit einer *unmittelbar bevorstehenden* Ausführung des Zahlungsauftrags rechnen kann, den er statt einer Barzahlung akzeptiert hat.

Solche Regeln könnten auf jede Art von Zahlung angewendet werden, die auf einem Zahlungsauftrag des Auftraggebers beruht, d. h. auf „klassische“ Zahlungsmittel (Überweisungen, Kartenzahlungen) sowie auf moderne bzw. neu aufkommende Zahlungsformen (z. B. Internet-Zahlungen oder Zahlungen über mobile Zahlungssysteme). Daher wäre die Rechtssicherheit unabhängig von technischen Entwicklungen und Innovationen und damit ein erheblicher Vorbehalt gegen „unflexible“ Rechtsvorschriften entkräftet.

Im Falle einer harmonisierten Regelung könnten die künftigen Rechtsvorschriften folgenden Wortlaut haben:

Artikel zu Zahlungsaufträgen, die dem Zahlungsdienstleistungsanbieter direkt erteilt werden (z. B. Überweisung)

⁵⁶ Die Notwendigkeit und die Praktikabilität spezifischer Widerrufsregeln für Zahlungen im E-Commerce, die der Verbesserung der Verbraucherrechte beim Kauf im Voraus zu bezahlender Waren und Dienstleistungen im Internet dienen sollen, werden in Anhang 11 erörtert.

"Ein Zahlungsauftrag, den der Auftraggeber seinem Zahlungsdienstleistungsanbieter erteilt hat, kann widerrufen werden, [solange das Konto des Auftraggebers noch nicht belastet worden ist] oder [solange die Überweisung noch nicht eingeleitet worden ist] oder [solange der Zahlungsauftrag noch nicht ausgeführt worden ist] oder [solange der zu überweisende Betrag dem Empfängerkonto noch nicht gutgeschrieben worden ist]".

Mit der Vorlage von vier Alternativvorschlägen im jetzigen Stadium fordert die Kommission alle Beteiligten auf, ihr mitzuteilen, welche Formulierung ihnen unter fachlichen und praktischen Gesichtspunkten am geeignetsten erscheint. Die Bestimmung sollte Rechtssicherheit gewährleisten.

Als fünfte Option ließe sich vorsehen, dass der Zahlungsauftrag sofort, nachdem er dem Zahlungsdienstleistungsanbieter erteilt worden ist, unwiderruflich wird. Damit würde es einem Auftraggeber jedoch auch unmöglich gemacht, einen Zahlungsauftrag, der erst zu einem späteren Zeitpunkt ausgeführt werden soll, noch zu widerrufen. Einem Auftraggeber das Recht auf Widerruf eines solchen Zahlungsauftrags zu verweigern, solange sich noch niemand mit dessen Ausführung befasst hat, wäre eine übertrieben strenge Regelung.

Artikel zu Zahlungsaufträgen, die über den Zahlungsempfänger erteilt werden (z. B. Kartenzahlungen)

"Ein Zahlungsauftrag, den der Auftraggeber über den Zahlungsempfänger erteilt hat, ist unwiderruflich – es sei denn, die Höhe des zu zahlenden Betrags war zum Zeitpunkt der Auftragserteilung nicht festgelegt."

Diese Bestimmung würde dem Bedürfnis eines Zahlungsempfängers, in die Gültigkeit und Ausführung einer Kartenzahlung vertrauen zu können, generell gerecht. Da der Zahlungsauftrag anstelle einer Barzahlung akzeptiert wird, muss er ebenso „sicher“ sein wie die Barzahlung. Andernfalls würde es vielleicht nie so weit kommen, dass Barzahlungen durch bargeldlose Zahlungsmittel abgelöst werden.

Für den Fall, dass die Höhe des zu zahlenden Betrags zum Zeitpunkt der Auftragserteilung nicht durch den Auftraggeber festgelegt wurde, könnte es allerdings nötig sein, ein spezifisches Recht auf Widerrufung eines Zahlungsauftrags vorzusehen (eine Zahlungsgarantie vor der endgültigen Bezahlung bei Autoverleih, Verfahren zum schnellen Auschecken aus dem Hotel usw.). Dieser Notwendigkeit wird in Artikel 5 der Empfehlung 97/489/EG Rechnung getragen.

Die Widerrufsregeln würden Rechtsansprüche oder vertraglich festgelegte Rechte des Zahlungsdienstleistungsnutzers wie die Rückerstattung im Zusammenhang mit dem Rücktrittsrecht (d.h. die Überdenkungsfrist mit Widerrufsrecht auch nach Vertragsabschluss) oder die Rückerstattung aufgrund einer Vertragsverletzung durch den Händler unberührt lassen. Darüber hinaus haben die Widerrufsregeln keinerlei Auswirkungen auf die Rechte des Zahlungsdienstleistungsnutzers im Falle nicht genehmigter Transaktionen, bei denen der Zahlungsauftrag schlichtweg keine Gültigkeit besitzt. Eine Rückerstattung ist eine rechtlich unabhängige Transaktion zwischen Vertragsparteien, die vom Zahlungsauftrag getrennt zu behandeln ist.

Mit diesen Rechtsvorschriften soll die Effizienz von Zahlungen und Zahlungssystemen gefördert, gleichzeitig aber auch Verbraucherschutz in ausreichendem Maße gewährleistet werden. Die Dienststellen der Kommission würden Kommentare zu dem beschriebenen Ansatz und den Auswirkungen auf die genannten Ziele sowie Stellungnahmen zu der Widerrufs-Ausnahmeregelung im Falle von Zahlungsaufträgen, bei denen der Betrag nicht festgelegt wurde, begrüßen.

Anhang 11: ROLLE DES ZAHLUNGSDIENSTLEISTUNGSANBIETERS IM FALLE VON STREITIGKEITEN ZWISCHEN KUNDEN UND HÄNDLERN BEIM FERNABSATZ

- **Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

In ihrer Mitteilung „Elektronischer Geschäftsverkehr und Finanzdienstleistungen“ vom März 2001⁵⁷ an den Rat und das Europäische Parlament räumt die Kommission ein: „Es fehlt somit im Binnenmarkt an einer einheitlichen gesetzlichen Grundlage für eine Rückvergütung, wodurch die Funktionsweise dieses Verfahrens - ganz besonders bei länderübergreifenden Transaktionen - zweifellos beeinträchtigt wird.“

Die zu klärende Frage ist, ob und inwieweit einem Zahlungsdienstleistungsanbieter bei einem Geschäft zwischen zwei Vertragsparteien — dem Verbraucher und dem Händler — eine bestimmte Rolle zukommen sollte. Von besonderem Interesse sind dabei Fälle, wo im Voraus bezahlte Produkte oder Dienstleistungen vom Händler nicht geliefert bzw. erbracht werden (wenn sich der Verbraucher beispielsweise beschwert: „Ich habe nichts erhalten.“). Vorauszahlungen werden gegenwärtig häufiger bei Ferngeschäften verlangt als bei Geschäften mit persönlichem Kontakt.

Bei Problemen mit einem Produkt ist es für einen Verbraucher im Allgemeinen leichter, von seinem Rücktrittsrecht, sofern dieses existiert, Gebrauch zu machen oder sich bei Käufen mit persönlichem Kontakt direkt um Abhilfe zu bemühen. Wenn allerdings beim Fernabsatz Probleme auftreten, ist es für den Verbraucher unter Umständen schwieriger, Kontakt zum Händler aufzunehmen, da dieser seinen Sitz möglicherweise an einem weit entfernten Ort hat, usw. Trotz der vielen Initiativen zur Stärkung des Verbrauchervertrauens und -schutzes beim Fernabsatz in der EU⁵⁸ ist es bei Geschäften ohne persönlichen Kontakt in vielen Fällen schwer, das Vertrauen der Verbraucher zu gewinnen. Deshalb sollte der Frage nachgegangen werden, was getan werden könnte, um bei Problemen eine Wiedergutmachung für den Verbraucher zu erwirken. Die EU-weite Einführung von Erzeugnissen mit vergleichbarem Schutzniveau würde dazu beitragen, die Bedenken der Verbraucher in bezug auf grenzüberschreitende Transaktionen im Allgemeinen und den elektronischen Geschäftsverkehr im Besonderen zu zerstreuen. Da bei Ferngeschäften auch in sehr großem Maße Fernzahlungsmittel verwendet werden und Zahlungen fast immer durch unbare Zahlungsmittel erfolgen, spielt der Zahlungsdienstleistungsanbieter dabei eine entscheidende Rolle. Es gibt jedoch keine spezifischen Gemeinschaftsvorschriften zur Rolle des Zahlungsdienstleistungsanbieters im Falle von Vertragsstreitigkeiten zwischen Verbraucher und Händler bei Ferngeschäften.

⁵⁷ KOM(2001)66 – Mitteilung der Kommission

⁵⁸ Die Beziehung zwischen Verbraucher und Händler bei Ferngeschäften ist in der Fernabsatz-Richtlinie 97/7/EG geregelt. Darin werden die wichtigsten Vorschriften für Verträge über Ferngeschäfte festgelegt, einschließlich der Widerrufsrechte für Verträge über Waren und Dienstleistungen zwischen einem Lieferanten und einem Verbraucher. Im Bereich der Finanzdienstleistungen bietet die Fernabsatz-Richtlinie 2002/65/EG ähnlichen Schutz.

- **Mögliches weiteres Vorgehen**

Wenn die Verantwortlichkeit des Zahlungsdienstleistungsanbieters bei Streitigkeiten zwischen Händlern und Kunden verstärkt wird, könnte dies das Vertrauen der Verbraucher in den elektronischen Handel erhöhen. Aber ob und vor allem wie dies erreicht werden könnte, ist sehr umstritten.

Bislang wurden im vorbereitenden Konsultationsverfahren zum künftigen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr hauptsächlich zwei Ideen erörtert:

- (1) die Festlegung einer Art gemeinsamer Haftung des Zahlungsdienstleistungsanbieters und des Händlers bei Nichtlieferung eines Produkts (oder sogar dann, wenn ein geliefertes Produkt nicht dem Vertrag entspricht);
- (2) die Festlegung spezifischer Widerrufsregeln für Zahlungen im E-Commerce, z. B. einer Bestimmung, dass Fernzahlungen bei Verträgen über Ferngeschäfte so lange widerrufen werden können, bis der Händler dem Zahlungsdienstleistungsanbieter den Nachweis erbracht hat, dass er die Lieferung ausgeführt hat.

Frühere Konsultationen haben gezeigt, dass Verbraucherschutzorganisationen den diskutierten Ansätzen grundsätzlich zustimmen. Dies trifft insbesondere auf die Möglichkeit zu, über den Zahlungsdienstleistungsanbieter eine Rückvergütung zu erhalten. Dem gegenüber steht der Zahlungsverkehrssektor, der u.a. starke Vorbehalte in bezug auf die Durchführbarkeit dieses Ansatzes und die Mehrkosten für den Verbraucher äußert. Er vertritt die Ansicht, dass eine klare Trennungslinie zwischen dem Kaufvertrag und der Ausführung der Zahlung gezogen werden sollte.

Derzeit variiert das Niveau des Verbraucherschutzes im E-Commerce von Produkt zu Produkt und von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat:

- Kreditkartenunternehmen im Vereinigten Königreich, Finnland und Schweden sind zur Rückerstattung gesetzlich verpflichtet.
- Einige Zahlungskartenunternehmen bieten besondere Zahlungsprodukte an, die eine vertragliche Haftung oder andere Rückerstattungsmöglichkeiten über den Zahlungsdienstleistungsanbieter vorsehen, allerdings in manchen Fällen zu einem viel höheren Preis.
- Einige Internet-Plattformen bieten an, den Zahlungsvorgang so zu handhaben, dass die Lieferung des Produkts gewährleistet wird.
- Einige Unternehmen bieten die Möglichkeit an, in dem Augenblick zu zahlen, wo die Ware geliefert wird (z. B. Tätigung der Zahlung über den Lieferdienst).

Verschiedene Systeme oder Regelungen bestehen bereits – so wie oben ausgeführt – und weitere werden entwickelt. Falls diese Lösungen jedoch nicht den Erwartungen der Benutzer des Fernabsatzes zu genügen scheinen, sind Gemeinschaftsmaßnahmen für alle gewerblichen Transaktionen im Fernabsatz im Wege von bindenden Vorschriften, durch Selbstregulierung oder eine Kombination davon möglich

Jede künftige Lösung sollte Verbraucherschutz zu einem erschwinglichen Preis bieten. Um zu einem ausgewogenen Konzept zu gelangen, müssen drei Grundsätze berücksichtigt werden:

- (1) Die Lösungen müssen leicht verständlich und verbraucherfreundlich sein.
- (2) Der Grundsatz der Neutralität in Bezug auf die verschiedenen Zahlungsinstrumente, die bei Ferngeschäften eingesetzt werden.
- (3) Die Lösungen sollten in einem angemessenen Verhältnis zu dem Problem stehen und die Zahlungsdienstleistung nicht unsinnig verteuern.

Die Kommission bittet alle Beteiligten, zu den dargelegten Punkten, insbesondere zu ihren Auswirkungen auf den Verbraucherschutz und die Effizienz des Zahlungsmarkts, Stellung zu beziehen. Weitere Vorschläge für Konzepte zur Stärkung des Vertrauens der Verbraucher und zur Förderung des Fernabsatzes sind willkommen.

Anhang 12: NICHT ERFOLGTE ODER MANGELHAFTE ABWICKLUNG

- **Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

Zahlungsdienstleistungsanbieter sollten grundsätzlich dafür verantwortlich sein, einen Zahlungsauftrag nach Weisung des Zahlungsdienstleistungsnutzers abzuwickeln. Wenn ein Zahlungsdienstleistungsanbieter seine Verpflichtungen gegenüber einem Zahlungsdienstleistungsnutzer nicht erfüllt, stellt sich die Frage der Haftung.

Harmonisierte Vorschriften über Pflichten und Haftung der betreffenden Parteien bei nicht erfolgter oder mangelhafter Abwicklung würden die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für die Zahlungsdienstleistungsanbieter im Binnenmarkt erleichtern. Außerdem würde dadurch ein einheitliches, hohes Verbraucherschutzniveau gewährleistet. Es sollte angestrebt werden, dass ein Zahlungsdienstleistungsnutzer, wo immer im Binnenmarkt er eine Zahlungsdienstleistung kauft bzw. nutzt, das gleiche Maß an Schutz genießt.

Umfang und Art der Haftung bei nicht erfolgter Abwicklung (wenn die Zahlung dem Konto des Zahlungsempfängers nicht gutgeschrieben wurde) oder mangelhafter Abwicklung (wenn der Betrag dem Konto des Zahlungsempfängers nicht in voller Höhe oder später als vereinbart bzw. gesetzlich vorgeschrieben gutgeschrieben wurde) bedürfen der Regelung.

In diesem Zusammenhang ist wichtig zu entscheiden, ob auf alle Arten von Zahlungsdienstleistungen wie Überweisungen, Kartenzahlungen usw. eine allgemeine Regelung angewendet werden könnte oder ob der spezifische Charakter des einen oder anderen Zahlungsinstruments eine Sonderbehandlung erfordert.

Gegenwärtig gibt es keinen umfassenden Rechtsrahmen für alle Zahlungsinstrumente:

- Die Richtlinie 97/5/EG sieht u. a. eine strikte Haftungsregelung (die so genannte "Geld-zurück-Garantie") für den Zahlungsdienstleistungsanbieter vor, wonach dem Auftraggeber eine grenzüberschreitende Überweisung bis zu einem festgelegten Betrag zu erstatten ist, wenn sie dem Konto des Zahlungsempfängers nicht oder später als vereinbart gutgeschrieben wurde (siehe Artikel 6 und 8).
- In Bezug auf elektronische Zahlungsinstrumente bestimmt die Empfehlung 97/489/EG, dass der Emittent eines elektronischen Zahlungsinstruments für die nicht erfolgte oder mangelhafte Abwicklung eines Geschäfts des Inhabers des Instruments haftet (siehe Artikel 8). Außerdem hat der Emittent gemäß der Empfehlung nachzuweisen, dass das Geschäft richtig aufgezeichnet und verbucht wurde (siehe Artikel 7).

- **Mögliches weiteres Vorgehen**

Offenbar besteht allgemein Einvernehmen darüber, dass ein Zahlungsdienstleistungsanbieter für die ordnungsgemäße Abwicklung eines Zahlungsauftrags haften sollte und die Beweislast zu tragen und nachzuweisen haben sollte, dass eine Transaktion richtig aufgezeichnet, ausgeführt und verbucht wurde. Nach Auffassung der Kommission wäre eine strikte Haftungsregelung für den Zahlungsdienstleistungsanbieter in diesem Zusammenhang ein geeigneter weiterer Schritt, da der Zahlungsdienstleistungsnutzer keinen Einfluss auf die Vertragsbeziehungen mit Dritten hat, in denen der Zahlungsdienstleistungsanbieter bei dem

Zahlungsprozess möglicherweise steht. Wenn eine strikte Haftungsregelung besteht, bleibt es dem Zahlungsdienstleistungsnutzer erspart, sich mit einer Reihe von Zahlungsdienstleistungserbringern in der Zahlungskette in Verbindung setzen zu müssen, um festzustellen, bei wem die Schuld lag – ein Unternehmen, für das der Anbieter viel besser gerüstet ist als der Nutzer. Die Folgeschädenfrage als solche wurde in diesem Zusammenhang nicht angesprochen, weil während der vorbereitenden Konsultation sehr wenig Unterstützung für diesen Punkt zu verzeichnen war.

Einer einzigen allgemeinen Regelung für alle Zahlungsinstrumente wäre der Vorzug zu geben, weil sie stets das gleiche Schutzniveau für den Zahlungsdienstleistungsnutzer garantieren und damit den Kunden die Wahl zwischen unterschiedlichen Zahlungsdiensten erleichtern würde sowie die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für die Zahlungsdienstleistungsanbieter gewährleisten würde. Bei dieser Lösung wäre es nicht mehr erforderlich, eigens eine Bestimmung wie die so genannte Geld-zurück-Garantie für Überweisungen vorzusehen. Da die bestehende Geld-zurück-Regelung nur für grenzüberschreitende Überweisungen gilt, bestünde außerdem ohnehin Grund, sie zu ändern, weil sich der Anwendungsbereich des neuen Rechtsakts auf alle Zahlungen im Binnenmarkt ("nationale" und "grenzüberschreitende") erstrecken soll.

Ein Entwurf für diesbezügliche Bestimmungen könnte folgenden Wortlaut haben:

"1. Der Zahlungsdienstleistungsanbieter haftet für die nicht erfolgte oder mangelhafte Abwicklung eines Zahlungsauftrags, den der Zahlungsdienstleistungsnutzer in Übereinstimmung mit seinen [zwingend vorgeschriebenen/vertraglich vereinbarten] Pflichten erteilt hat.

2. Absatz 1 gilt auch dann, wenn ein Zahlungsauftrag bei Einrichtungen/Terminals oder durch Geräte ausgelöst wird, die nicht unter der direkten oder ausschließlichen Kontrolle des Zahlungsdienstleistungsanbieters stehen, vorausgesetzt der Auftrag wird nicht bei Einrichtungen/Terminals oder durch Geräte ausgelöst, die der Zahlungsdienstleistungsanbieter nicht verwenden darf.

3. Unbeschadet des Absatzes 4 umfasst die Haftung gemäß Absatz 1 den Betrag für den nicht abgewickelten Zahlungsauftrag sowie gegebenenfalls darauf zu berechnende Gebühren und Zinsen.

4. Weitere finanzielle Entschädigung wird gemäß den Rechtsvorschriften festgelegt, die auf den zwischen dem Zahlungsdienstleistungsanbieter und dem Zahlungsdienstleistungsnutzer abgeschlossenen Vertrag Anwendung finden.

5. Behauptet der Zahlungsdienstleistungsnutzer, dass ein Zahlungsauftrag nicht ordnungsgemäß abgewickelt wurde, hat der Zahlungsdienstleistungsanbieter unbeschadet des Beweises des Gegenteils, der vom Zahlungsdienstleistungsnutzer beigebracht wird, nachzuweisen, dass der Zahlungsauftrag richtig aufgezeichnet, abgewickelt und verbucht wurde."

Um den Zahlungsdienstleistungsanbietern keine unbilligen Lasten im Zusammenhang mit Umständen aufzubürden, die sich objektiv ihrer Kontrolle entziehen, muss möglicherweise noch eine Bestimmung über höhere Gewalt aufgenommen werden. Die genaue Formulierung einer solchen Bestimmung bedarf der Erörterung.

Um für Zahlungsdienstleistungsnutzer stets das gleiche Schutzniveau zu gewährleisten, ist möglicherweise noch eine Bestimmung über den zwingenden Charakter der vorstehenden Vorschriften erforderlich, die folgendermaßen lauten könnte:

"1. Der Zahlungsdienstleistungsanbieter kann seine Pflichten und seine Haftung gemäß diesem Rechtsakt nicht durch vertragliche Abmachungen ausschließen oder einschränken."

Die Dienststellen der Kommission würden Stellungnahmen zu dem beschriebenen Ansatz und seinen Auswirkungen begrüßen.

Anhang 13: Pflichten und Haftung DER Vertragsparteien bei NICHT GENEHMIGTEN TRANSAKTIONEN

• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?

Da elektronische Zahlungen wie Kartenzahlungen und Internet-Banking zu immer wichtigeren Zahlungsinstrumenten im Binnenmarkt werden, gewinnt auch die Frage der betrügerischen Verwendung von Zahlungsinstrumenten noch weiter an Bedeutung. Es ist notwendig, dass im Binnenmarkt für den Fall der betrügerischen Verwendung von Zahlungsinstrumenten⁵⁹ die notwendigen Schutzbestimmungen für die Betroffenen bestehen. Diese sollten zum einen einen hohen Verbraucherschutz und zum anderen die Effizienz und Sicherheit des einheitlichen Zahlungsverkehrsraums gewährleisten, dabei aber auch der Notwendigkeit der Betrugsbekämpfung Rechnung tragen. Die Zahlungsdienstleistungsnutzer sollten, wo immer im Binnenmarkt sie ihre Zahlungsdienstleistungen kaufen bzw. nutzen, das gleiche hohe Schutzniveau genießen.

Gegenwärtig gibt es auf EU-Ebene keine umfassenden Rechtsvorschriften im Hinblick auf nicht genehmigte Transaktionen: Die Empfehlung 97/489/EG regelt das diesbezügliche Verhältnis zwischen dem Emittenten und dem Inhaber elektronischer Zahlungsinstrumente. Die Richtlinien 97/7/EG und 2002/65/EG regeln den Fall der betrügerischen Verwendung von Kartenzahlungen bei Ferngeschäften.

• Mögliches weiteres Vorgehen

Nach Ansicht der Dienststellen der Kommission bietet die Empfehlung 97/489/EG eine gute Grundlage für eine Regelung der Pflichten und der Haftung der Vertragsparteien bei nicht genehmigten Transaktionen („Geschäften“).

In dieser Hinsicht kann unter Berücksichtigung der vorgenannten allgemeinen Ziele ein fairer Ausgleich zwischen Pflichten und Haftung von Zahlungsdienstleistungsanbieter und -nutzer erreicht werden. Dabei ist die Wirkung zu bedenken, die die Rechtsvorschriften auf die Handlungsweise der Vertragsparteien haben können. Beispielsweise sollten sie nicht durch falsche Anreize die Wahrscheinlichkeit für ein betrügerisches Verhalten des rechtmäßigen Zahlungsdienstleistungsnutzers, so genannten „first-party fraud“, erhöhen.

Ferner muss untersucht werden, ob für alle Arten von Zahlungsinstrumenten wie Internet-Banking, Kartenzahlungen usw. eine allgemeine Regelung gelten könnte oder ob der spezifische Charakter des einen oder anderen Zahlungsinstruments in diesem Zusammenhang eine Sonderbehandlung rechtfertigt. Die Dienststellen der Kommission sind grundsätzlich der Auffassung, dass eine einzige Regelung mit einer Reihe allgemeiner Bestimmungen auf alle unbaren Zahlungsdienstleistungen Anwendung finden könnte.

⁵⁹ Der Begriff „Zahlungsinstrument“ umfasst in diesem Zusammenhang auch die Geheimnummer (PIN) oder einen anderen Geheimcode, der die Ausführung einer Zahlung/einen Zahlungsauftrag ermöglicht.

Ein Entwurf für diesbezügliche Bestimmungen könnte folgenden Wortlaut haben:

Artikel über die Pflichten der Vertragsparteien

1. Der Zahlungsdienstleistungsnutzer

(a) verwendet das Zahlungsinstrument gemäß den Bestimmungen, die für die Ausgabe und die Verwendung des Instruments gelten; ergreift insbesondere alle sich vernünftigerweise anbietenden Maßnahmen, um eine sichere Verwahrung des Zahlungsinstruments sowie der Mittel (z.B. Geheimnummer (PIN) oder ein anderer Code), die die Verwendung des Instruments ermöglichen, zu gewährleisten;

(b) teilt dem Zahlungsdienstleistungsanbieter (oder der von ihm genannten Einrichtung) unverzüglich folgende Fälle nach seiner Kenntnisnahme mit:

- den Verlust, den Diebstahl oder die widerrechtliche Aneignung des Zahlungsinstruments und/oder der Kenndaten, die seine Verwendung ermöglichen;

- die Verbuchung eines nicht genehmigten Geschäfts auf seinem Konto, jeglichen Fehler oder jegliche Unregelmäßigkeit bei der Führung seines Kontos.

2. Der Zahlungsdienstleistungsanbieter

(a) legt die Geheimnummer (PIN) oder jeden sonstigen Code des Zahlungsdienstleistungsnutzers nicht offen, es sei denn gegenüber dem Zahlungsdienstleistungsnutzer selbst;

(b) versendet kein unerwünschtes Zahlungsinstrument, es sei denn, es ersetzt ein bereits im Besitz des Zahlungsdienstleistungsnutzers befindliches Zahlungsinstrument;

(c) hält für einen ausreichenden Zeitraum interne Aufzeichnungen, so dass die Geschäfte zurückverfolgt und Fehler berichtigt werden können;

(d) stellt sicher, dass dem Zahlungsdienstleistungsnutzer geeignete Mittel zu Gebote stehen, um die in Absatz 1 geforderte Meldung zu machen. Im Falle einer Fernmeldung gibt der Zahlungsdienstleistungsanbieter (oder die von letzterem genannte Einrichtung) dem Zahlungsdienstleistungsnutzer die Beweismittel für die erfolgte Meldung an die Hand.

3. Behauptet der Zahlungsdienstleistungsnutzer, dass ein Geschäft nicht genehmigt wurde, hat der Zahlungsdienstleistungsanbieter nachzuweisen, dass das Geschäft genehmigt, richtig aufgezeichnet und verbucht wurde und nicht von einer technischen Panne oder anderen Mängeln betroffen war.

4. Die Nachweise gemäß Absatz 3 lassen den Beweis des Gegenteils, der vom Zahlungsdienstleistungsnutzer beigebracht wird, unberührt. Insbesondere reicht die Verwendung eines Zahlungsinstruments oder eines persönlichen Codes, der seine Verwendung ermöglicht, für sich allein genommen nicht aus, um daraus abzuleiten, dass die Zahlung durch den Zahlungsdienstleistungsnutzer genehmigt wurde, wenn der Zahlungsdienstleistungsnutzer Fakten nachweisen kann, die die Annahme zulassen, dass er die Zahlung nicht genehmigt haben kann.

Artikel über die Haftung zwischen den Vertragsparteien

- 1. Der Zahlungsdienstleistungsanbieter haftet für Geschäfte, die ohne Genehmigung des Zahlungsdienstleistungsnutzers ausgeführt wurden.*
- 2. Der Zahlungsdienstleistungsanbieter haftet nicht, wenn der Zahlungsdienstleistungsnutzer grob fahrlässig oder betrügerisch gehandelt hat. Bei der Feststellung grober Fahrlässigkeit aufseiten des Zahlungsdienstleistungsnutzers werden alle bestehenden Sachverhalte berücksichtigt.*
- 3. Wenn der Zahlungsdienstleistungsanbieter haftbar ist, erstattet er dem Zahlungsdienstleistungsnutzer unverzüglich den Betrag, der erforderlich ist, um das Zahlungskonto wieder auf den Stand zu bringen, auf dem es sich vor dem nicht genehmigten Geschäft befand.*
- 4. Weitere finanzielle Entschädigung wird gemäß den Rechtsvorschriften festgelegt, die auf den zwischen dem Zahlungsdienstleistungsanbieter und dem Zahlungsdienstleistungsnutzer abgeschlossenen Vertrag Anwendung finden.*
- 5. Der Zahlungsdienstleistungsnutzer trägt die finanziellen Folgen des Verlusts, des Diebstahls oder der widerrechtlichen Aneignung des Zahlungsinstruments bis zu einer Höchstgrenze, die 150 Euro nicht überschreiten darf, wenn er seiner Verpflichtung zur Benachrichtigung des Zahlungsdienstleistungsanbieters nicht in der vorgeschriebenen Weise nachgekommen ist.*
- 6. Nachdem der Zahlungsdienstleistungsnutzer den Zahlungsdienstleistungsanbieter gemäß Artikel XXX benachrichtigt hat, haftet er nicht mehr für die finanziellen Folgen des Verlusts, des Diebstahls oder der widerrechtlichen Aneignung des Zahlungsinstruments, es sei denn, er hat betrügerisch gehandelt.*
- 7. Die in Absatz 5 genannte Höchstgrenze gilt nicht, wenn der Zahlungsdienstleistungsnutzer grob fahrlässig oder betrügerisch gehandelt hat.*
- 8. Ist der Zahlungsdienstleistungsanbieter seiner Verpflichtung gemäß Artikel XXX, für geeignete Mittel zur Meldung verloren gegangener/gestohlener/widerrechtlich angeeigneter Zahlungsinstrumente zu sorgen, nicht nachgekommen, haftet der Zahlungsdienstleistungsnutzer nicht für die finanziellen Folgen des Verlusts, des Diebstahls oder der widerrechtlichen Aneignung, es sei denn, er hat betrügerisch gehandelt.*

Die Dienststellen der Kommission würden Stellungnahmen zu dem beschriebenen Ansatz, insbesondere bezüglich der Auswirkungen auf den Verbraucherschutz und die Effizienz der Zahlungsmärkte, begrüßen.

Anhang 14: ANWENDUNG DER „OUR“- , „BEN“- UND „SHARE“-REGELUNG

• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?

Im Zahlungsverkehrssektor werden bestimmte Ausdrücke benutzt, die die Art der Aufteilung der Abwicklungskosten für Überweisungen auf den Auftraggeber und den Zahlungsempfänger bezeichnen: „OUR“ (der Auftraggeber trägt alle Gebühren), „BEN“ (alle Gebühren gehen zulasten des Empfängers) und „SHARE“ (Aufteilung der Kosten auf Auftraggeber und Empfänger). Diese Ausdrücke wurden im Zusammenhang mit der Richtlinie 97/5/EG über grenzüberschreitende Überweisungen entwickelt und verwendet, im Text selbst kommen sie nicht vor. Die Richtlinie sieht alle drei Möglichkeiten der Gebührenaufteilung auf den Auftraggeber und den Empfänger vor, wobei OUR die Standardoption ist. Durch die Festlegung von OUR als Standardoption sollte eine doppelte Gebührenbelastung vermieden und erreicht werden, dass der überwiesene Betrag dem Konto des Empfängers in voller Höhe gutgeschrieben wird.

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro⁶⁰ haben für grenzüberschreitende Überweisungen ab 1.7.2003 die gleichen Gebühren zu gelten wie für nationale Überweisungen. Es dürfte daher nicht erforderlich sein, für grenzüberschreitende Zahlungen gemäß der Verordnung eine Standardoption festzulegen. Eine Vorschrift, wonach die Zahlung in voller Höhe auszuführen ist, dürfte genügen, um jegliche Abzüge in der Zahlungskette zu vermeiden.

Im Übrigen sollte Überweisungen, die nicht durch die Verordnung abgedeckt sind und sich in die zwei nachstehenden Kategorien unterteilen lassen, gebührende Beachtung geschenkt werden:

- Nicht-Euro- bzw. Nicht-SEK-Zahlungen und
- Zahlungen von über 12 500 Euro bis 50 000 Euro, die zwischen dem 1.7.2003 und dem 1.1.2006 getätigt werden.

Bezüglich der ersten Kategorie sollte überlegt werden, ob eine Vorschrift, wonach die Zahlung in voller Höhe auszuführen ist (siehe den Vorschlag für eine Bestimmung am Ende dieses Anhangs), ausreichend wäre, um jegliche Abzüge in der Zahlungskette zu vermeiden, oder ob die Richtlinie 97/5/EG in dieser Hinsicht unverändert bleiben sollte. Die erste Alternative würde zu einer bedeutenden Vereinfachung der Bestimmungen führen.

Hinsichtlich der zweiten Kategorie ließe sich die gleiche Frage stellen. Gemäß Artikel 3 der Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen gilt der Grundsatz der Gebührengleichheit für nationale und grenzüberschreitende Zahlungen ab 1.7.2003 für Überweisungen bis zu 12 500 Euro und erst ab 1.1.2006 für Überweisungen bis zu 50 000 Euro. Als weitere Möglichkeit käme in Betracht, den Anwendungsbereich der Verordnung im Zeitraum zwischen dem 1.7.2003 und dem 1.1.2006 auf grenzüberschreitende Zahlungen zwischen 12 500 Euro und 50 000 Euro auszudehnen.

⁶⁰ Gilt gemäß einer Entscheidung der schwedischen Behörden auch für die schwedische Krone (SEK); ABl. C 165 vom 11.7.2002, S. 36.

- **Mögliches weiteres Vorgehen**

Wie weiter oben dargelegt, lassen sich besondere Bestimmungen über die Gebührenaufteilung zwischen Auftraggeber und Zahlungsempfänger bei grenzüberschreitenden Überweisungen möglicherweise nur für diejenigen Überweisungen rechtfertigen, die nicht durch die Verordnung abgedeckt sind. In diesem Fall sollten die entsprechenden Bestimmungen der Richtlinie über grenzüberschreitende Überweisungen (Artikel 7 - „Verpflichtung zur weisungsgemäßen Ausführung des grenzüberschreitenden Überweisungsauftrags“) nur noch für Zahlungen weiter gelten, die nicht durch die Verordnung abgedeckt sind, und für Zahlungen gemäß der Verordnung sollte Vertragsfreiheit gelten.

Da der genannte Grundsatz der Überweisung des vollen Betrags auf nationaler Ebene weithin Anwendung und allgemein breite Unterstützung findet⁶¹, sollte im Neuen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr zudem festgelegt werden, dass der vom Auftraggeber überwiesene Betrag dem Konto des Empfängers in voller Höhe gutzuschreiben ist. Dieser Grundsatz sollte auf alle Zahlungen ausgedehnt werden. Ein Entwurf für eine diesbezügliche Bestimmung könnte folgenden Wortlaut haben:

Artikel über die Verpflichtung zur Ausführung einer Zahlung in voller Höhe

"Der in einem Zahlungsauftrag genannte Betrag wird dem Zahlungsempfänger unbeschadet ausdrücklicher Abmachungen zwischen dem Zahlungsempfänger und seinem Zahlungsdienstleistungsanbieter ohne Abzüge in voller Höhe gutgeschrieben."

Die Dienststellen der Kommission würden Stellungnahmen zu dem genannten Ansatz und seinen möglichen Auswirkungen begrüßen.

⁶¹ Es ist das Prinzip, das im CREDEURO-Konzept des Europäischen Zahlungsverkehrsausschusses festgelegt ist.

Anhang 15: ABWICKLUNGSZEITEN FÜR ÜBERWEISUNGEN

- **Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

Die bestehende Richtlinie über grenzüberschreitende Überweisungen regelt u. a. die Abwicklungsfrist für grenzüberschreitende Überweisungen: Wenn zwischen dem Zahlungsdienstleistungsnutzer und seinem Zahlungsdienstleistungsanbieter nicht anders vereinbart, sollte eine grenzüberschreitende Überweisung dem Konto des Zahlungsdienstleistungsanbieters des Begünstigten innerhalb von 5 Werktagen gutgeschrieben werden. Der Zahlungsdienstleistungsanbieter des Begünstigten hat die Überweisung nach Eingang innerhalb eines Werktages dem Konto des Begünstigten gutzuschreiben, sofern der Begünstigte und sein Zahlungsdienstleistungsanbieter keine anderen Abwicklungszeiten vereinbart haben. Die Richtlinie sieht für grenzüberschreitende Überweisungen also eine Standardabwicklungszeit von 5+1 Tagen vor.

Wie von Kommissionsmitglied Bolkestein bereits im Jahr 2000 vor dem Europäischen Parlament angekündigt, will die Kommission eine Reduzierung der maximalen Standardabwicklungszeit von derzeit 6 Werktagen auf eine erheblich kürzere Zeitspanne vorschlagen. Moderne Technologien und Neuentwicklungen der letzten Zeit dürften solche verkürzten Ausführungsfristen für grenzüberschreitende Überweisungen möglich machen. Eine unlängst erstellte Studie der Kommission ergab mittlere Abwicklungszeiten von 2,97 Tagen - ein Durchschnittswert, der weit unter den vorgeschriebenen Fristen gemäß der Richtlinie liegt. 95,4 % der Überweisungen wurden innerhalb der Standardabwicklungszeit gemäß der Richtlinie, d. h. innerhalb von 6 Werktagen, gutgeschrieben, 99,7 % der Überweisungen innerhalb von 15 Tagen. Die Einführung des Euro als Einheitswährung hat zu einer zügigeren Abwicklung beigetragen.

Da sich der Neue Rechtsrahmen auf alle Zahlungen im Binnenmarkt erstrecken soll, um die Schaffung eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraums zu erleichtern, wäre jedoch eine Regelung, die nur für so genannte "grenzüberschreitende" Überweisungen gilt, möglicherweise nicht die geeignete Weiterentwicklung in diesem Bereich. Zwischen "grenzüberschreitenden" und "nationalen" Zahlungen im Binnenmarkt sollte es keine größeren Unterschiede geben. Alle rechtlichen Maßnahmen sollten dazu dienen, den Binnenmarkt für den Massenzahlungsverkehr weiterzuentwickeln und die Bedingungen für "nationale" und "grenzüberschreitende" Zahlungen aneinander anzupassen.

- **Mögliches weiteres Vorgehen**

Nach Ansicht der Kommissionsdienststellen wäre eine Lösung, bei der keinerlei Unterschiede zwischen den Überweisungen gemacht werden, die im Binnenmarkt durchgeführt werden, der richtige Schritt. In vielen Beiträgen der vorbereitenden Konsultation wurde in diesem Zusammenhang Selbstregulierung als das richtige weitere Verfahren angesehen. Die Kommission hat jedoch erhebliche Bedenken, dass die erforderliche Rechtssicherheit und Transparenz bei der Abwicklung von Überweisungen durch Selbstregulierung möglicherweise nicht erreicht wird. Deshalb können für alle Überweisungen im Binnenmarkt geltende Rechtsvorschriften notwendig sein, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten – namentlich die Zahlungsdienstleistungsnutzer – zu gewährleisten.

Die einzige Ausnahme könnten dabei die "grenzüberschreitenden" Nicht-Euro-Überweisungen sein, die möglicherweise eine gesonderte Vorgehensweise erfordern, weil sie in technischer Hinsicht vielleicht noch nicht mit Überweisungen in Euro gleichziehen können. In diesem Fall könnten die bestehenden Bestimmungen der Richtlinie weiter beibehalten werden.

Ein Entwurf für eine Bestimmung könnte folgenden Wortlaut haben:

Artikel über die Abwicklungszeit

„Nach Annahme wird ein Überweisungsauftrag innerhalb einer mit dem Auftraggeber vereinbarten Frist oder, falls keine Frist festgelegt ist, spätestens am Ende des dritten [Bankgeschäftstages/Werktages] nach dem Tag der Annahme des Überweisungsauftrags [Zahlungsauftrags] ausgeführt.“

Die Dienststellen der Kommission würden Stellungnahmen zu dem beschriebenen Ansatz und seinen Auswirkungen hinsichtlich des Verbraucherschutzes und der Effizienz der Zahlungsmärkte begrüßen.

Anhang 16: LASTSCHRIFTVERFAHREN

- **Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

Das wesentliche Merkmal eines Lastschriftverfahrens besteht darin, dass ein entsprechend ermächtigter Zahlungsempfänger die Überweisung eines Geldbetrags vom Konto eines Kunden auf sein eigenes Konto veranlasst. Lastschriftverfahren werden hauptsächlich für regelmäßig wiederkehrende Zahlungen an öffentliche Versorgungsunternehmen (Strom, Telefon usw.), Versicherungsgesellschaften oder Kreditgeber (Rückzahlungen) genutzt. Im Allgemeinen beruht dieses Zahlungsverfahren auf vertraglichen Abmachungen, durch die der Zahlungspflichtige seine Bank oder den Zahlungsempfänger zur Belastung seines Kontos ermächtigt hat.

Das Lastschriftverfahren ist in mehreren Ländern sehr gebräuchlich, wird aber im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr bisher fast gar nicht verwendet. Dies ist zum einen auf die rechtlichen Unterschiede zwischen den bestehenden einzelstaatlichen Lastschriftregelungen und zum anderen auf fehlende technische Interoperabilität der nationalen Systeme zurückzuführen.

Da das Lastschriftverfahren auf nationaler Ebene bereits als immer bequemere und effizientere Zahlungsmethode genutzt wird, sollte es auf den gesamten Binnenmarkt ausgedehnt werden. Eine solche Ausdehnung wird aber nur erfolgreich sein und von den Marktteilnehmern angenommen werden, wenn über technische Neuerungen hinaus die Rechte der Zahlungsdienstleistungsnutzer in ausreichendem Maße Berücksichtigung finden. Insbesondere muss den Sorgen der Zahlungspflichtigen im Hinblick auf ungerechtfertigte oder nicht genehmigte Lastschriften Rechnung getragen werden. Wenn ein Schuldner keine Möglichkeit hat, einer Lastschrift auf seinem Konto zu widersprechen, oder nicht genug Zeit dafür hat, wird er keinen Gebrauch vom Lastschriftverfahren machen.

Bislang unterscheiden sich die nationalen Systeme ganz erheblich voneinander. Dabei können Unterschiede hinsichtlich des Verfahrens bestehen, nach dem der Zahlungsempfänger vom Schuldner ermächtigt wird, den Zahlungsvorgang einzuleiten, hinsichtlich der Verpflichtung des beteiligten Zahlungsdienstleistungsanbieters sicherzustellen, dass eine Lastschrift auf einer gültigen Ermächtigung beruht, oder hinsichtlich des Rechts des Zahlungspflichtigen, einer Lastschrift zu widersprechen.

Bei der Entwicklung eines künftigen europäischen Lastschriftverfahrens muss sichergestellt werden, dass die Interoperabilität nicht durch entscheidende Faktoren beeinträchtigt wird. Außerdem muss es auf einer Reihe von Vorschriften beruhen, die das erforderliche Vertrauen sowohl der Zahlungsdienstleistungsnutzer als auch der Zahlungsdienstleistungsanbieter sowie die notwendige Effizienz gewährleisten können, um die durch unterschiedliche nationale Gepflogenheiten bedingten Bedenken gegen einen grenzüberschreitenden Lastschriftverkehr auszuräumen.

- **Mögliches weiteres Vorgehen**

Die Europäische Kommission und der Europäische Zahlungsverkehrsausschuss arbeiten in dieser Frage sehr eng zusammen, um sicherzustellen, dass in naher Zukunft ein Lastschriftverfahren innerhalb einer effizienten, gut funktionierenden europäischen Zahlungsverkehrsinfrastruktur realisiert werden kann. Die Arbeiten an diesem Vorhaben

laufen noch. Der Europäische Zahlungsverkehrsausschuss entwickelt gegenwärtig ein Geschäftsmodell für ein eventuelles gesamteuropäisches Lastschriftverfahren, das Lastschriften in Euro innerhalb des Binnenmarktes ermöglichen soll.

Die Europäische Kommission führt gleichzeitig eine Untersuchung über die bestehenden einzelstaatlichen Lastschriftverfahren durch, um zu ermitteln, welche spezifischen rechtlichen Aspekte geregelt werden müssen, um rechtliche Hürden aus dem Weg zu räumen und Vertrauen in das künftige System aufzubauen. Die Resultate dieser Untersuchung sollen zusammen mit den Arbeitsergebnissen des Europäischen Zahlungsverkehrsausschusses die Grundlage für diesen Teil des Neuen Rechtsrahmens bilden.

Der Neue Rechtsrahmen soll die entscheidenden rechtlichen Hindernisse beseitigen, die einem effizienten grenzüberschreitenden Lastschriftverkehr im Wege stehen. Hierzu gehört auch die Forderung der Zahlungsdienstleistungsnutzer nach ausreichendem Schutz, z. B. dem Recht, einer Lastschrift zu widersprechen.

Die künftigen Vorschriften sollen bestehende Unterschiede, soweit sie Hindernisse für einen grenzüberschreitenden Lastschriftverkehr darstellen, ausgleichen, um Vertrauen zu schaffen und Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer zu gewährleisten. Der wichtigste Punkt ist die anfängliche Ermächtigung durch den Schuldner, die es dem Zahlungsempfänger ermöglicht, Lastschrifteinzüge vorzunehmen.

Vorschläge für eine rechtliche Regelung sollten jedoch keine nachteiligen Auswirkungen auf die bestehenden, gut funktionierenden einzelstaatlichen Lastschriftverfahren haben. Andererseits ist es eines der Ziele des Neuen Rechtsrahmens, Bestimmungen festzulegen, die sich – soweit möglich und zweckmäßig – auf alle Zahlungsdienstleistungen, seien es rein nationale oder gesamteuropäische, erstrecken sollten.

Im Hinblick auf künftige Entscheidungen wären Beiträge zu den notwendigen rechtlichen Anforderungen an Lastschriftverfahren von Nutzen.

Anhang 17: beseitigung der hinderNisse für GEWERBSMÄSSIGE bargeldTRANSPORTE

- **Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

Alle Länder des Euro-Gebiets haben die gleiche Währung, aber für grenzüberschreitende Geldtransporte bestehen noch gewisse Schwierigkeiten.

Ein bedeutendes Hindernis für die grenzüberschreitende Bargeldbeförderung sind die Vorschriften, die für das Geldtransportgewerbe gelten. Da die einschlägigen Regelungen in den einzelnen Ländern des Euro-Gebiets sehr unterschiedlich und noch nicht harmonisiert sind, ist es praktisch unmöglich, grenzüberschreitende Geldtransporte durchzuführen. Eine Bank kann kein Bargeld an Einzelhändler jenseits der Grenze, in einem anderen Mitgliedstaat, ausliefern bzw. von dort entgegennehmen.

- **Mögliches weiteres Vorgehen**

Die Kommission hat eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Geldtransportgewerbes zur Untersuchung geeigneter Lösungen für Aktivitäten im Bereich der Bargeldbeförderung eingerichtet. Es gilt ein Binnenmarktkonzept zu realisieren, das zum einen eine Steigerung der Effizienz und zum anderen eine Senkung der Kosten bewirken soll.

Die Dienststellen der Kommission fordern die Marktteilnehmer auf, etwaige sonstige Probleme in diesem Zusammenhang aufzuzeigen und Lösungsmöglichkeiten für den Bargeldtransportmarkt vorzuschlagen.

Anhang 18: DATENSCHUTZ**• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

Ein wesentliches Element jeder wirksamen Strategie zur Betrugsverhütung ist der Informationsaustausch zwischen den Beteiligten. Die Untersuchung und Verfolgung von Zahlungsbetrugsfällen setzt einen entsprechenden Informationsaustausch zwischen Finanzinstituten und Strafverfolgungsbehörden innerhalb der einzelnen EU-Mitgliedstaaten sowie über die Grenzen hinweg voraus. Außerdem findet in allen EU-Mitgliedstaaten innerhalb des Privatsektors (hauptsächlich im Zahlungsverkehrssektor) ein effizienter Informationsaustausch zu Präventivzwecken statt⁶².

Die Regeln für die Handhabung personenbezogener Daten in der EU sind in der Richtlinie 95/46/EG über Datenschutz⁶³ niedergelegt. Diese Richtlinie sieht vor, dass personenbezogene Daten nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise, für spezifische Zwecke und mit angemessener Unterrichtung der betroffenen Person erhoben werden sollten. Die Daten sollten sachlich richtig sein, nur für die bei der Erhebung genannten Zwecke verwendet werden und nicht länger aufbewahrt werden, als es zur Erfüllung der angegebenen Zwecke erforderlich ist. Gemäß der Richtlinie hat die betroffene Person u. a. das Recht, auf ihre Daten zuzugreifen, sie zu berichtigen und gegen ihre Erhebung Widerspruch einzulegen.

Die genannten Bestimmungen für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten gelten auch für den Informationsaustausch zwischen den Zahlungsmarktteilnehmern sowie zwischen ihnen und den befassen Behörden. Artikel 13 Buchstabe d) der Richtlinie bot den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zur Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten erforderlichenfalls von den genannten Vorschriften abzuweichen. Doch nicht alle Mitgliedstaaten haben bei der Umsetzung der Richtlinie eine solche abweichende Regelung vorgesehen bzw. im gleichen Umfang vorgesehen, so dass die Erhebung und Verarbeitung bestimmter personenbezogener Daten zur Verhütung von Zahlungsbetrug in manchen Mitgliedstaaten erlaubt, in anderen verboten ist.

Die uneinheitliche Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten kann für Systeme, die darauf angewiesen sind, Daten in anderen Mitgliedstaaten zu erheben und mit ihnen auszutauschen, problematisch sein. Nach Ansicht der Kommission ist eine weitere Angleichung der Vorschriften für den der Betrugsverhütung dienenden Informationsaustausch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten und zwischen ihnen erforderlich.

Die Dienststellen der Kommission haben Treffen mit Vertretern des Privatsektors zur Ermittlung aktueller Probleme in diesem Bereich veranstaltet. Der wichtigste Punkt scheint zu sein, dass die Zahlungskartenindustrie zentrale oder lokale Datenbanken zur Betrugsverhütung betreibt, die Informationen über dubiose und betrügerische Händler liefern. Diese Datenbanken stützen sich auf Informationen von Banken, die vertragliche Beziehungen zu Händlern unterhalten (Händlerbanken). Die Datenerfassung soll es Händlerbanken ermöglichen, in voller Sachkenntnis zu entscheiden, wenn es um Vereinbarungen mit

⁶² Online-Informationssysteme ("flagging systems") ermöglichen den Finanzinstituten einen Informationsaustausch über begangene und versuchte Betrugsdelikte; sie tragen wirksam zur Betrugseindämmung bei. Der Zahlungsverkehrssektor hat mehrere Datenbanken zur Betrugsanalyse und Risikobewertung entwickelt. Ähnliche Initiativen gibt es hier und da auch im Massenzahlungssektor, wo Datenbanken über Betrugsfälle eingerichtet wurden.

⁶³ Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995.

Händlern geht, bei denen Verträge wegen Vertragsbruch, Kollusion oder schwerwiegendem Betrug beendet wurden. Seit der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht zögern die Händlerbanken in einigen Mitgliedstaaten nun, in diesen Datenbanken auf betrügerische Händler hinzuweisen, weil sie befürchten, dass solche Meldungen gegen die Datenschutzgesetze ihrer Länder verstoßen könnten. Vertreter des Zahlungsverkehrssektors äußerten die Auffassung, dass die Datenbanken zunehmend veralten und unvollständig sind, dadurch nicht mehr zuverlässig sind und dies in den betreffenden Märkten zu einem merklichen Anstieg der Betrugsfälle geführt hat, der sich wiederum auf die Kosten der Zahlungsprodukte auswirkt und das Vertrauen der Verbraucher mindert.

Beim Forum über Kartenbetrug in der EU, das die Kommission im März 2003 veranstaltete, forderten Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwälte eine stärkere Klärung der bestehenden EU-Datenschutzvorschriften, um einen umfassenderen grenzüberschreitenden Informationsaustausch zu ermöglichen.

Laut Beiträgen aus dem Bankensektor, die die Kommission während der Ausarbeitung dieser Mitteilung erhielt, wird die übermäßige Zersplitterung des derzeitigen rechtlichen Rahmens für den Datenschutz in der Europäischen Union eindeutig als Hindernis für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes empfunden. Der Bankensektor der EU hat den EU-Gesetzgeber aufgefordert, die Datenschutzvorschriften, wo dies notwendig ist, anzupassen, um den Austausch betrugsbezogener Informationen zwischen den Marktteilnehmern zu ermöglichen.

- **Mögliches weiteres Vorgehen**

Der Aktionsplan der EU zur Betrugsbekämpfung⁶⁴ ruft zu einem verbesserten Informationsaustausch ohne Beeinträchtigung der Individualrechte und –freiheiten auf. Die Kommission wird aufgefordert zu prüfen, inwieweit sich die uneinheitliche Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG nachteilig auf die Bekämpfung von Betrug und Fälschung auswirkt, und gemeinsam mit den nationalen Datenschutzbehörden Leitlinien über Voraussetzungen für den präventiven Informationsaustausch zu erarbeiten.

Um zu klaren, gemeinsamen Regelungen zu gelangen, käme als eine erste Option die Ausarbeitung von Leitlinien zur Gewährleistung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Interessen der Betrugsverhütung und der Wahrung der Individualrechte und –freiheiten in Betracht. Diese Leitlinien würden das Verständnis und die Anwendung der Datenschutzvorschriften im Hinblick auf Betrugsverhütungsmaßnahmen erleichtern. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe⁶⁵ hat bereits eine gemischte informelle Arbeitsgruppe (aus Vertretern des Zahlungsverkehrssektors und der Datenschutzbehörden) zur Erarbeitung der

⁶⁴ Mitteilung der Kommission zur Vorbeugung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln, KOM(2001) 11 endg. vom 9. Februar 2001, abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/payments/. Der Aktionsplan ist darauf ausgerichtet, ein globales, kohärentes Konzept zur Betrugsbekämpfung zu fördern, und basiert auf der Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten.

⁶⁵ Diese Gruppe besteht aus den Datenschutzbeauftragten der EU-Mitgliedstaaten bzw. ihren Vertretern. Sie tagt in regelmäßigen Abständen in Brüssel. Die sekretariatsmäßige Betreuung erfolgt durch die Dienststellen der Kommission. Die Arbeitsgruppe ist u. a. beauftragt, Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften zu prüfen, um zur einheitlichen Anwendung dieser Vorschriften beizutragen und die Kommission bei Änderungsvorschlägen zu der Richtlinie zu beraten. Die Arbeitsgruppe gibt Stellungnahmen und Empfehlungen ab.

Leitlinien eingesetzt. Die Datenschutzbehörden der Mitgliedstaaten haben ihre Bereitschaft, Leitlinien auszuarbeiten, bekundet, benötigen für eine ausführliche Diskussion der rechtlichen Aspekte aber mehr Informationen des privaten Sektors. Diese Option ist ein wünschenswerter und nützlicher Lösungsansatz, dem jedoch gewisse Grenzen gesetzt sind und der möglicherweise nicht ausreicht, um das angestrebte Ergebnis zu erreichen. Selbst wenn die einzelstaatlichen Datenschutzbehörden bereit sind, sich auf eine gemeinsame Interpretation zu einigen, so müssen sie sich doch an ihre nationalen Rechtsvorschriften halten und können nicht im Wege der Auslegung von ihnen abweichen. Im ersten Bericht über die Durchführung der Datenschutz-Richtlinie (nachstehend „der Bericht“) wird denn auch festgestellt, dass die Beratungen in der Artikel-29-Datenschutzgruppe zwar die Möglichkeit bieten, Fragen, die mehrere Mitgliedstaaten betreffen, auf multilateraler Basis zu behandeln, aber nicht zu einer faktischen Änderung der Richtlinie führen können.

Eine zweite Option könnte es sein, die Mitgliedstaaten zur Änderung der einschlägigen einzelstaatlichen Vorschriften aufzufordern und dadurch identische rechtliche Rahmenbedingungen in der EU zu schaffen, die einen umfangreicheren Informationsaustausch zur Betrugsprävention ermöglichen würden. In dem Bericht wird festgestellt, dass es noch erheblichen Spielraum für eine bessere Umsetzung der Richtlinie gibt, und bestätigt, dass sich das Hauptaugenmerk der Kommission weiterhin auf Bereiche richten wird, in denen unterschiedliche Auslegungen und/oder Praktiken Schwierigkeiten im Binnenmarkt verursachen. Im Arbeitsprogramm für eine bessere Umsetzung der Richtlinie sind für 2003 und 2004 Beratungen mit den Mitgliedstaaten anberaumt. Während sich diese in erster Linie auf Fälle konzentrieren werden, in denen die Richtlinie nicht korrekt umgesetzt wurde, ist denkbar, dass die Kommission mit Unterstützung der einzelstaatlichen Datenschutzbehörden die Mitgliedstaaten nachdrücklich auffordern wird, Gesetzesänderungen vorzunehmen, um harmonisierte Rahmenbedingungen für diesen Bereich zu schaffen. Die Frage ist, wie sich das gewünschte Ergebnis in der Praxis erreichen lässt.

Als dritte Option käme eine Überprüfung der Richtlinie 95/46/EG in Betracht. Diese Möglichkeit scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch in recht weiter Ferne zu liegen, besonders deshalb, weil die Richtlinie aufgrund der verspäteten Umsetzung durch einige Mitgliedstaaten bisher noch gar nicht richtig greifen konnte. Nach Beratungen mit den Mitgliedstaaten gelangte die Kommission in ihrem Bericht zu der Einschätzung, dass eine Änderung der Richtlinie derzeit weder notwendig noch wünschenswert ist. Diese Auffassung wird offenbar von einer recht großen Mehrheit von Mitgliedstaaten und nationalen Aufsichtsbehörden geteilt. Dessen ungeachtet wird die Kommission die Ergebnisse des Arbeitsprogramms für eine bessere Umsetzung der Richtlinie streng kontrollieren und Vorschläge für weitere Folgemaßnahmen im Jahr 2005 vorlegen. Ihr Hauptaugenmerk wird dabei der vollständigen Harmonisierung der in Artikel 13 Buchstabe d der bestehenden Datenschutzrichtlinie vorgesehenen fakultativen Ausnahmeregelungen (Abweichung von den Vorschriften der Richtlinie im Hinblick auf die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten), die sie für alle Mitgliedstaaten zur Mussvorschrift machen will, gelten.

Eine vierte Option könnte die Aufnahme einer Bestimmung im Sinne von Artikel 13 Buchstabe d der bestehenden Datenschutz-Richtlinie in den Neuen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt sein. Diese Bestimmung könnte zur Harmonisierung der nötigen Abweichungen von den Datenschutzgrundsätzen (Ausnahmeregelungen) führen und die unzureichende Umsetzung dieser Option durch einige Mitgliedstaaten ausgleichen. In dem Bericht erklärt die Kommission, von den Mitgliedstaaten und den Aufsichtsbehörden werde erwartet, dass sie alle sich vernünftigerweise anbietenden Maßnahmen treffen, um

Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen die Datenkontrolleure (insbesondere die auf gesamteuropäischer und/oder internationaler Ebene tätigen) ihren Verpflichtungen auf weniger komplizierte und mühsame Weise nachkommen können, und zu vermeiden, dass Anforderungen festgelegt werden, auf die ohne irgendwelche nachteiligen Folgen verzichtet werden könnte.

Die Dienststellen der Kommission fordern alle Beteiligten auf, die konkreten Probleme, namentlich in Bezug auf bestehende bzw. fehlende Gemeinschaftsvorschriften in diesem Bereich, ausführlich darzulegen.

Anhang 19: DIGITALE SIGNATUREN

- **Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

Digitale Zertifikate werden zum Nachweis der Identität (z. B. über das Internet) verwendet und ermöglichen eine sichere, vertrauliche Kommunikation. Die Angabe der Identität und die Authentifizierung der Beteiligten sowie die Integrität elektronischer Nachrichten sind entscheidend für einen sicheren Zahlungsverkehr, insbesondere bei Online-Geschäften.

Während gegenwärtig damit begonnen wird, einige auf dem Konzept der Infrastruktur für öffentliche Schlüssel (PKI) basierende Initiativen im Bereich der elektronischen Signaturen für spezifische Zwecke zu nutzen, die ein hohes Maß an Sicherheit erfordern (E-Government, notarielle Beglaubigung von Dokumenten usw.), wird im E- und M-Commerce bisher noch keine Anwendung auf PKI-Basis in größerem Maßstab erfolgreich im Verkehr zwischen Unternehmen und Kunden eingesetzt. Die mangelnde praktische Umsetzung ist möglicherweise durch die hohen Kosten der PKI-Technologie und die geringe Nutzerfreundlichkeit derartiger Anwendungen bedingt. Es fragt sich aber auch, ob die einschlägigen Rechtsvorschriften allen rechtlichen und technischen Fragen Rechnung tragen, die sich im Zusammenhang mit dem Zahlungsverkehr ergeben, und damit den Markt in angemessener Weise unterstützen.

Die Richtlinie über elektronische Signaturen⁶⁶ steckt den allgemeinen rechtlichen Rahmen für elektronische Signaturen in der EU - Gewährleistung ihrer rechtlichen Anerkennung und ihrer freien Verbreitung im Binnenmarkt - ab. Sie nennt Mindestanforderungen für qualifizierte Zertifikate, Anbieter von Zertifizierungsdiensten und sichere Signaturerstellung- und -prüfeinheiten, deckt jedoch keine Anwendungen in spezifischen Bereichen ab. Sie erstreckt sich auf elektronische Signaturen (im Wesentlichen alle Arten von Authentifizierungsmethoden) sowie auf „fortgeschrittene elektronische Signaturen“, die bestimmte Anforderungen erfüllen (im Wesentlichen digitale Signaturen, die auf einer asymmetrischen Verschlüsselung beruhen) und sich auf ein qualifiziertes Zertifikat und sichere Signaturerstellungseinheiten stützen. Unter juristischen Gesichtspunkten ist bisweilen nicht klar, was der gehobene rechtliche Status der fortgeschrittenen elektronischen Signaturen in der Praxis bedeutet, da einige Mitgliedstaaten in ihren nationalen Vorschriften besondere Rechtsfolgen für fortgeschrittene elektronische Signaturen vorgesehen haben⁶⁷. Außerdem dürfen digitale Signaturen nach den Bestimmungen einiger Mitgliedstaaten nur von natürlichen Personen, nicht von juristischen Personen verwendet werden.

Technische Anforderungen für fortgeschrittene elektronische Signaturen legt die Richtlinie nicht fest und überlässt ihre Klärung dem Ausschuss für elektronische Signaturen (aus Vertretern der Mitgliedstaaten). Die Richtlinie gestattet jedoch auch, dass nationale

⁶⁶ Richtlinie 1999/93/EG vom 13. Dezember 1999. Die Frist für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten war der 19. Juli 2001.

⁶⁷ Nach spanischem Recht z. B. gilt bei Unterzeichnung eines Dokuments mit einer fortgeschrittenen elektronischen Signatur eine Authentizitäts- und Vollständigkeitsvermutung. Im Bereich des Zahlungsverkehrs können die unterschiedlichen Rechtsfolgen von normalen elektronischen Signaturen und fortgeschrittenen elektronischen Signaturen von großer Relevanz sein. Wenn ein Kunde eine Transaktion bestreitet, kann eine normale elektronische Signatur als Beweismittel bei Gericht zugelassen werden, gilt aber nicht automatisch als Nachweis für die Beteiligung des Kunden. Hingegen würde eine fortgeschrittene elektronische Signatur als Beweis für die Beteiligung des Kunden dienen und bescheinigen, dass das Dokument nach der „Unterzeichnung“ nicht verändert wurde.

Akkreditierungssysteme (staatliche oder private), die unterschiedliche Verfahren⁶⁸ anwenden können, eingeführt bzw. beibehalten werden. Eine klarere Definition der technischen Anforderungen für fortgeschrittene elektronische Signaturen im Bereich des Zahlungsverkehrs ist wünschenswert. In dieser Hinsicht kommt den Arbeiten der von der Branche betriebenen Europäischen Initiative zur Normung elektronischer Signaturen (EESSI), die auf die Schaffung von De-facto-Standards abzielt, größte Bedeutung zu.

- **Mögliches weiteres Vorgehen**

Die klärungsbedürftigen Punkte im Bereich der digitalen Signaturen – die rechtlichen Unsicherheiten in Bezug auf den Status fortgeschrittener elektronischer Signaturen in einigen Mitgliedstaaten und die Frage der Verwendung digitaler Signaturen durch juristische Personen - können bei der Bewertung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Umsetzung der Richtlinie behandelt werden. Von daher könnte der bestehende rechtliche Rahmen als ausreichend angesehen werden, so dass keine unmittelbare Notwendigkeit für weitere Bestimmungen besteht.

Andererseits scheinen die begrenzten Erfahrungen, die bisher vorliegen⁶⁹, darauf hinzudeuten, dass der Eignung einer elektronischen Signatur als absolut sicherer Nachweis für die Genehmigung einer Zahlung durch einen Kunden noch technische Hindernisse im Wege stehen. Außerdem gibt es Probleme wegen der fehlenden gegenseitigen Anerkennung der elektronischen Signaturen, die ihre Weiterentwicklung und Anwendung hemmen. Es muss dafür gesorgt werden, dass künftig keine Hindernisse mehr für den vollen Einsatz elektronischer Signaturen im Binnenmarkt bestehen. Da die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gegenwärtig auch hinsichtlich des Sicherheitsgrads, den die Zertifizierungsstellen erreichen müssen, voneinander abweichen und dies zu technischer Inkompatibilität führen könnte, ist eine weitere Harmonisierung wünschenswert.

Die Kommission hat bis Ende 2003 einen Bericht über die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten vorzulegen. Die zu diesem Zweck durchgeführte Untersuchung befindet sich in der Abschlussphase. In Anbetracht der Tatsache, dass die Richtlinie mit einiger Verspätung umgesetzt wurde und die Untersuchung zu einem weitaus besseren Verständnis der anstehenden Fragen führen dürfte, erscheint es verfrüht, jetzt schon neue Maßnahmen vorzuschlagen, ehe bekannt ist, zu welchem Ergebnis der Bericht gelangt ist.

Die Dienststellen der Kommission fordern jedoch alle Beteiligten auf, die konkreten Probleme im Zusammenhang mit Zahlungsdienstleistungen sowie geeignete Mittel und Wege zur Verbesserung der Situation durch einschlägige EU-Rechtsvorschriften ausführlich darzulegen.

⁶⁸ Einige Länder vertreten z. B. die Ansicht, dass die Aufbewahrung des privaten Schlüssels (einer sicheren Signaturerstellungseinheit) nur durch die Verwendung von Hardwarekomponenten wie Chipkarten sichergestellt werden kann.

⁶⁹ Die EU-Mitgliedstaaten waren gehalten, die Richtlinie bis Juli 2001 umzusetzen. Einige Mitgliedstaaten haben sie mit erheblicher Verspätung umgesetzt, so dass erst wenig praktische Erfahrungen mit ihrer Durchführung gesammelt werden konnten.

Anhang 20: SICHERHEIT DER NETZE**• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?**

In den letzten Jahren kam es zu einer Reihe spektakulärer „Einbrüche“ in Datenbanken von E-Commerce-Anbietern, Kreditauskunfteien und staatlichen Stellen, bei denen auf die persönlichen Daten von Kunden, einschließlich ihrer Kreditkartennummern, zugegriffen wurde. Diese Angriffe haben zu vermehrten Möglichkeiten für Zahlungsbetrug geführt und den Bankensektor zur Sperrung und Neuausgabe von Tausenden von Zahlungskarten gezwungen. Eine weitere Folge ist der unwägbare Schaden für das Ansehen der Anbieter und die Vorstellung der Verbraucher bezüglich der Sicherheit des Internet und der Verwendung der Zahlungsinstrumente in diesem Umfeld. Durch solche Angriffe wird das Vertrauen der Verbraucher in den E-Commerce stark untergraben. Erschwerend kommt hinzu, dass viele Dateneinbrüche nicht der Polizei gemeldet werden⁷⁰.

Die Hackerangriffe mit ihren verheerenden Auswirkungen gehen weiter. Der neueste Hackingtrend sind Angriffe auf die Datenbanken von Zahlungsverarbeitern, d. h. zwischengeschalteten Stellen, zu denen Zahlungsdienstleistungsanbieter ihre Datenverarbeitung ausgelagert haben.

• Mögliches weiteres Vorgehen

Die Regierungen haben in diesem Bereich mit großer Entschiedenheit reagiert und für die Änderung der nationalen Strafvorschriften gesorgt, um diese neue Art von Computerkriminalität in angemessener Weise rechtlich zu erfassen. Auf internationaler Ebene hat der Europarat das Übereinkommen zur Cyberkriminalität⁷¹ angenommen. Auf EU-Ebene hat die Kommission im April 2002 einen Entwurf für Bestimmungen mit einer gemeinsamen Definition bestimmter Erscheinungsformen der Computerkriminalität in der EU (einschließlich Hacking in Datenbanken) und gemeinsamen Strafen für einschlägige Straftaten vorgelegt⁷². Im Bereich der Zahlungssysteme wurden im Mai 2001 EU-Rechtsvorschriften gegen Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungen⁷³ erlassen. Präventivmaßnahmen wie die Festlegung von Mindestsicherheitsanforderungen für Online-Händler, die Zahlungskarten akzeptieren, werden derzeit im Rahmen des Aktionsplans zur Betrugsbekämpfung⁷⁴ erörtert. Vor kurzem hat die Kommission eine Verordnung⁷⁵ zur

⁷⁰ Nach Statistiken aus jüngster Zeit werden 80 % der Fälle von Computerkriminalität im Finanzsektor nicht gemeldet (IDC and Gartner, November 2002).

⁷¹ Das Übereinkommen sieht gemeinsame Regelungen und Sanktionen für Handlungen vor, durch die die Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Computersystemen, Netzen und Daten beeinträchtigt werden. Es liegt seit Oktober 2001 zur Ratifizierung auf und ist noch nicht in Kraft getreten.

⁷² Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über Angriffe auf Informationssysteme, KOM(2002) 173 endg.

⁷³ 2001/413/JI: Rahmenbeschluss des Rates vom 28. Mai 2001 zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln, ABl. L 149 vom 2.6.2001. Darin wird u. a. die vorsätzliche Ausführung einer Zahlungstransaktion durch unrechtmäßige Eingabe, Veränderung, Löschung oder Unterdrückung von Computerdaten (insbesondere von Identifikationsdaten) oder unrechtmäßiges Eingreifen in den Ablauf eines Computerprogramms oder den Betrieb eines Computersystems in allen Mitgliedstaaten unter Strafe gestellt. Die Mitgliedstaaten sollten diese Regelung bis Juni 2003 umsetzen.

⁷⁴ Mitteilung der Kommission zur Vorbeugung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln, KOM(2001) 11 endg. vom 9. Februar 2001.

Gründung einer Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit (EUNISA) vorgeschlagen. Mit der Einrichtung einer Agentur, die für die Netz- und Informationssicherheit in der EU zuständig ist, soll eine engere europäische Koordinierung in diesem Bereich erreicht werden. Die Aufgabe und die Zuständigkeit der Agentur in Bezug auf den Zahlungsverkehr in offenen Netzen kann von Bedeutung sein.

Der bisherige Ansatz der Regulierungsbehörden bestand hauptsächlich in Änderungen der Strafvorschriften, um neuartige Formen kriminellen Verhaltens zu erfassen und mit entsprechenden Strafen zu belegen. Die Harmonisierung der Strafvorschriften für Computerkriminalität in und außerhalb der EU und die Zusammenarbeit mit anderen Rechtsordnungen wurde von den maßgebenden Akteuren lebhaft begrüßt. Insofern könnte man zu dem Schluss kommen, dass keine zusätzlichen Rechtsvorschriften über die Sicherheit der Zahlungsverkehrsinfrastruktur erforderlich sind und weitere Initiativen der Selbstregulierung überlassen werden können.

Die Sicherheit der Kommunikationsnetze und Informationstechnologien ist jedoch zu einem entscheidenden Faktor für die Sicherheit von Zahlungsinstrumenten und -systemen geworden. Die wachsende Internet-Verbreitung und die zunehmende Nutzung elektronischer Zahlungsmöglichkeiten und Bankdienstleistungen erfordern ein hohes Schutzniveau, um unberechtigten Zugang zu Systemen, Transaktionen und personenbezogenen Daten zu verhindern. Die genannten Faktoren und die Häufigkeit und Schwere der Hackingangriffe erfordern möglicherweise weitere Rechtsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten gegen unberechtigte Weitergabe und unberechtigten Zugang.

Dieser Grundsatz ist bereits in Artikel 17 der Richtlinie 95/46/EG⁷⁶ verankert, wonach ein für die Verarbeitung personenbezogener Daten Verantwortlicher verpflichtet ist, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Daten u. a. gegen unberechtigten Zugang zu schützen. Im Falle der Einschaltung eines Dritten (Auftragsverarbeiter) muss der für die Verarbeitung Verantwortliche diesen so auswählen, dass er im Hinblick auf die technische Sicherheit und die organisatorischen Maßnahmen, die die Verarbeitung bestimmen, ausreichende Gewähr bietet. Die Verpflichtung zu angemessenem Schutz personenbezogener Daten muss durch vertragliche oder rechtliche Regelung auch auf den Auftragsverarbeiter ausgedehnt werden. Wegen der begrenzten Durchsetzung der Datenschutzvorschriften in diesem Bereich ist zu bezweifeln, dass die genannte Bestimmung gegenwärtig umfassend und strikt angewendet wird.

Ferner müssten die in diesem Artikel der Datenschutzrichtlinie enthaltenen allgemeinen Verpflichtungen auf Ergebnisse konkretisiert werden, um beispielsweise

- zu gewährleisten, dass Zahlungsdienstleistungsanbieter und Händler, die gewerbsmäßig personenbezogene Daten im Zusammenhang mit Zahlungstransaktionen (z. B. Name und Anschrift des Kunden, Kreditkarten- und

⁷⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gründung der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit, KOM(2003) 63 endg. vom 11. Februar 2003.

⁷⁶ Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995. Eine ähnliche Bestimmung findet sich in Artikel 4 der Richtlinie 2002/58/EG vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, ABl. L 201 vom 31.7.2002.

Bankkontonummer) speichern und/oder verarbeiten, die geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen im Hinblick auf die Netzsicherheit durchführen, um unberechtigten Zugang zu solchen Daten (d. h. Hacking) zu verhindern;

- zu gewährleisten, dass die Kunden benachrichtigt werden, wenn Sicherheitsverletzungen den unberechtigten Zugang Dritter zu personenbezogenen Daten über Datennetze zulassen;
- zu gewährleisten, dass für etwaige finanzielle Folgen einer Sicherheitsverletzung (Zahlungsbetrug, Fälschung, sonstige Arten von Datenmissbrauch wie z. B. Entwendung von Identitätsdaten) nicht vom Kunden zu tragen sind;
- zu gewährleisten, dass Zahlungsdienstleistungsanbieter und Händler, die ihre Operationen ganz oder teilweise zur Erledigung durch Dritte auslagern, deren Sicherheitssysteme und organisatorische Verfahren im Hinblick auf die Netzsicherheit überprüfen.

Zur Erreichung dieser Ziele wäre eine erste Option, in Ergänzung zu den bestehenden EU-Vorschriften zusätzliche Bestimmungen in den Neuen Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr aufzunehmen (Artikel 17 der Datenschutzrichtlinie und ähnliche Bestimmungen der Richtlinie 2002/58/EG). Diese Option bietet neben Vorteilen auch Probleme wie die korrekte Anpassung an den bestehenden Rechtsrahmen sowohl auf Gemeinschafts- als auf auch nationaler Ebene.

Eine zweite Option wäre, auf zusätzliche Rechtsvorschriften zu verzichten und dafür zu sorgen, dass die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit (EUNISA) nach ihrer Gründung eine wichtige Funktion übernimmt bei der Erhebung von Daten und der fachlichen Beratung von Finanzinstituten in Bezug auf Angriffe im Zusammenhang mit Zahlungstransaktionen, die in offenen Netzen durchgeführt werden. Diese Funktion könnte noch dahin gehend erweitert werden, dass mit den Marktteilnehmern Vereinbarungen über die Sicherheit ihrer Informationssysteme getroffen werden können, die finanzielle Strafen bei Sicherheitsverletzungen vorsehen.

Die Dienststellen der Kommission bitten um Stellungnahmen zur Bedeutung dieser Frage, insbesondere zu den Vorteilen, die rechtliche Regelungen in diesem Zusammenhang bieten würden.

Anhang 21: STÖRUNGEN IM ZAHLUNGSNETZ

• Worum geht es?/Wo liegen die Probleme?

Technische Störungen in einem Zahlungsnetz treffen sowohl die Zahlungsdienstleistungsanbieter als auch die Zahlungsdienstleistungsnutzer. Durch betriebliche Störungen in der Zahlungsverkehrsinfrastruktur (z. B. ein vorübergehender Ausfall der Telekommunikationsverbindung oder der Computerleistung) können Risikosituationen eintreten, in denen unter Umständen der Haftungsfall eintritt. Im Bereich der Zahlungssysteme ergeben sich aus zwei Gründen erhöhte Risiken:

- Die Zahlungssysteme bieten externe Faktoren, durch die die beteiligten Institute zusätzlich zu den Sicherheitsrisiken ihrer eigenen Systeme in stärkerem Maße Systemstörungen bei anderen Instituten ausgesetzt sind. Die Zahlungsdienstleistungsanbieter haben zumeist Notmaßnahmen und -verfahren zur Behebung solcher Probleme vorgesehen.
- Manche Zahlungsdienstleistungsanbieter haben die Tendenz, die Datenverarbeitung und andere technologieintensive Tätigkeiten auszulagern und durch Dritte ausführen zu lassen.

Bei Störungen in einem Zahlungsnetz haben die Nutzer keine Möglichkeit, auf ihre Konten zuzugreifen, Zahlungen vorzunehmen oder Geschäfte zu tätigen. Dabei stellt sich die Frage, ob die Zahlungsdienstleistungsanbieter in solchen Situationen gegenüber den Nutzern haften sollten.

Der bestehende EU-Rechtsrahmen regelt diesen Punkt nicht vollständig. Offenbar besteht allgemein Einvernehmen darüber, dass ein Zahlungsdienstleistungsanbieter bei Vorliegen eines gültigen Zahlungsauftrags gegenüber dem Kunden für die ordnungsgemäße Ausführung des Auftrags haften sollte (siehe Anhang 12). Weniger Klarheit besteht hinsichtlich der Frage, ob der Zahlungsdienstleistungsanbieter auch in den folgenden Fällen haften sollte:

- gegenüber einem Kunden, der keinen gültigen Zahlungsauftrag erteilen konnte, weil er keinen Zugang zu seinen Zahlungsmöglichkeiten (z. B. der Internet-Banking-Website) hatte, und dadurch einen finanziellen Schaden erlitten hat (z. B. Verzugszinsen für eine verspätete Zahlung);
- gegenüber einem Händler, z. B. bei Kartenzahlungen, wenn das Zahlungskartennetz vorübergehend ausfällt und dem Händler potenzielle Gewinne entgehen, weil seine Kunden keine Geschäfte per Zahlungskarte tätigen können.

• Mögliches weiteres Vorgehen

Die Position der Kommission in Bezug auf die Frage der eventuellen Haftung eines Zahlungsdienstleistungsanbieters gegenüber einem Kunden oder Händler bei Störungen in einem Zahlungsnetz steht zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht endgültig fest. Im Falle eines Händlers kann es bei der Haftung praktische Schwierigkeiten mit der Beweislast und der Bestimmung des Betrags geben, der dem Händler zu erstatten ist. Namentlich bei dem vorgenannten Fallbeispiel (Folgen eines vorübergehenden Ausfalls des Zahlungskartennetzes für einen Händler, der Zahlungskarten akzeptiert) kann es für den Händler schwierig sein

nachzuweisen, wie viele Kunden (oder auch nur, dass bestimmte Kunden) keine Zahlungskartengeschäfte tätigen konnten; noch schwieriger kann der Nachweis sein, dass dem Händler aufgrund des Netzausfalls ein bestimmter Umsatz- bzw. Gewinnbetrag entgangen ist (denn die Kunden hätten ja auch mit Bargeld oder anderen Zahlungsmitteln zahlen können).

Alle Beteiligten werden aufgefordert, die Gründe darzulegen, die dafür oder dagegen sprechen, dass ein Zahlungsdienstleistungsanbieter bei Störungen in einem Zahlungsnetz gegenüber Kunden und/oder Händlern haften sollte, sowie etwaige sonstige Vorschläge zu diesem Bereich zu unterbreiten.