

Beschluss**des Bundesrates**

**Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und
des Rates über Zahlungsdienste im Binnenmarkt und zur
Änderung der Richtlinien 97/7/EG, 2000/12/EG und 2002/65/EG
KOM(2005) 603 endg.; Ratsdok. 15625/05**

Der Bundesrat hat in seiner 820. Sitzung am 10. März 2006 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt das Ziel des Vorschlags, den Markt für Zahlungsverkehrsdienstleistungen gemeinschaftsweit zu vereinfachen und damit einen Beitrag zur Transparenz und zur Kostensenkung in diesem Bereich zu leisten.
2. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass das Regelungsvorhaben auf das für die Verbesserung des Zahlungsverkehrs im EU-Binnenmarkt tatsächlich Erforderliche beschränkt wird.
3. Der Bundesrat hat indessen erhebliche Bedenken hinsichtlich der in Titel III in Verbindung mit Titel I vorgesehenen Bestimmungen über Transparenz- und Informationsanforderungen und hinsichtlich der in Titel IV in Verbindung mit Titel I enthaltenen Vorschriften zu Rechten und Pflichten der Nutzer und Anbieter von Zahlungsdienstleistungen, soweit diese neben dem grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr auch rein innerstaatliche Zahlungsvorgänge umfassen.

Wie der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme zu dem Konsultationspapier, welches dem Richtlinienvorschlag zu Grunde liegt, ausgeführt hat - BR-Druck-

sache 950/03 (Beschluss) vom 13. Februar 2004 -, können diese Bestimmungen allenfalls auf Artikel 95 EGV gestützt werden. Danach kann der Rat Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erlassen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Nach der neueren Rechtsprechung des EuGH darf diese Bestimmung nicht dahin ausgelegt werden, dass sie dem Gemeinschaftsgesetzgeber eine allgemeine Kompetenz zur Regelung des Binnenmarkts gewährt. Vielmehr muss ein auf der genannten Rechtsgrundlage erlassener Rechtsakt tatsächlich den Zweck haben, die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern, wofür die bloße Feststellung von Unterschieden zwischen den Rechtsordnungen nicht genügt (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2000 - Deutschland ./ . Parlament und Rat Tabakwerberichtlinie - Rs. C-376/98, Slg. 2000, I-8419, Rnr. 83 f.; Urteil vom 10. Dezember 2002 - British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco - Rs. C-491/01, 2002, I-11355, Rnr. 60 ff.). Dabei ist zu prüfen, ob die Maßnahme tatsächlich zur Beseitigung von Hemmnissen des freien Warenverkehrs und der Dienstleistungsfreiheit oder aber von Wettbewerbsverzerrungen beiträgt (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2000, a.a.O., Rnr. 95, Urteil vom 10. Dezember 2002, a.a.O., Rnr. 60).

Die Regelung rein nationaler Zahlungsvorgänge kann naturgemäß nicht zu einer Beseitigung von Hemmnissen für den freien - grenzüberschreitenden - Kapitalverkehr führen, so dass insoweit Artikel 95 EGV keine ausreichende Stütze für die Richtlinie darstellt. Die Kommission legt im Anschluss an die Konsultation lediglich Erkenntnisse vor, die dafür sprechen, dass die unterschiedliche Ausgestaltung der Zahlungsverkehrssysteme in den Mitgliedstaaten zu erheblichen Kosten und Hindernissen für grenzüberschreitende Zahlungen und den grenzüberschreitenden Zugang zu Zahlungsdiensten führt. Dies mag zu einer ausreichenden Kompetenz für eine Harmonisierung der - zahlenmäßig bei weitem geringeren - grenzüberschreitenden Zahlungen führen, rechtfertigt aber keine Regelung rein nationaler Vorgänge. Zwar dürfte vieles dafür sprechen, ein für grenzüberschreitende Zahlungsdienste und Zahlungen geltendes System, soweit es sich bewährt, gegebenenfalls in modifizierter Form für den nationalen Zahlungsverkehr zu übernehmen, um die Geltung unterschiedlicher Zahlungssysteme für ein und dasselbe Unternehmen zu vermeiden. Es ist aber nicht ersichtlich, weshalb die Entscheidung hierüber nicht den Mitgliedstaaten überlassen werden könnte.

Kompetenzrechtliche Bedenken bestehen insbesondere auch gegen die in Artikel 2 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Erstreckung des Anwendungsbereichs auf Zahlungsvorgänge, bei denen einer oder mehrere Dienstleister ihren Sitz außerhalb der Gemeinschaft haben. Damit werden mittelbar Drittstaatsangehörige in den Anwendungsbereich der auf Grund der Richtlinie von den Mitgliedstaaten zu treffenden Regelungen einbezogen, so dass der räumliche Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts überschritten sein dürfte.

Soweit in Artikel 75 Regelungen über die außergerichtliche Streitbeilegung beabsichtigt sind, könnte nur Artikel 65 EGV als Rechtsgrundlage herangezogen werden. Der allenfalls in Betracht kommende Kompetenztitel des Artikels 65 Buchstabe c EGV bezieht sich indessen nur auf gerichtliche Verfahren. Dass die außergerichtliche Streitbeilegung nicht der Regelungskompetenz der EG unterliegt, erkennt im Übrigen auch der Vertrag über eine Verfassung für Europa an; in dessen Artikel III-269 Abs. 2 Buchstabe g soll erst eine derartige Grundlage geschaffen werden.

Soweit rein innerstaatliche Zahlungsvorgänge geregelt werden sollen, bestehen auch unter den Gesichtspunkten von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (Artikel 5 Abs. 2 und 3 EGV) nicht unerhebliche Bedenken gegen den Vorschlag. Die Kommission konstatiert in der dem Vorschlag zu Grunde liegenden Mitteilung "Ein neuer Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt" (BR-Drucksache 950/03 S. 5) selbst, dass die Mitgliedstaaten über effiziente Zahlungssysteme und -instrumente verfügen und der Zahlungsverkehr auf einzelstaatlicher Ebene rasch, sicher und kostengünstig abgewickelt werde. Dass sich an dieser Erkenntnis im Rahmen der Konsultation etwas geändert hätte, ist nicht ersichtlich. Es ist daher nicht erkennbar, weshalb insoweit ein Bedürfnis für eine Regelung auf Gemeinschaftsebene bestehen sollte.

Auch die vorgesehene Regelung über die außergerichtliche Streitbeilegung dürfte nicht mit dem Subsidiaritäts- und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar sein, soweit sie rein innerstaatliche Sachverhalte betrifft. Ob und inwieweit Mechanismen der außergerichtlichen Streitbeilegung für Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem innerstaatlichen Zahlungsverkehr erforderlich sind, hängt in weitem Umfang von der Ausgestaltung des jeweiligen gerichtlichen Systems ab und sollte daher den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

4. Der Bundesrat unterstützt - anknüpfend an seinen Beschluss vom 13. Februar 2004 (BR-Drucksache 950/03 (Beschluss)) - die Schaffung eines "Einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums" (Single Euro Payments Area - SEPA) und einen hierfür erforderlichen einheitlichen Rechtsrahmen. Der Bundesrat bekräftigt seine Aufforderung an die Bundesregierung, darauf zu achten, dass nur Bereiche geregelt werden, in denen auf Grund von Hindernissen für den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr ein Regelungsbedarf besteht. In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, dass die Kommission darauf verzichtet hat, in ihrem Vorschlag technische Regelungen zu europaweiten Standards und Formaten vorzugeben und in diesen Bereichen der Selbstregulierung den Vorzug gibt.
5. Die Kommission hat sich in den von ihr erarbeiteten Leitlinien für eine "Better Regulation" dazu bekannt, eine stärkere wirtschaftliche Analyse der möglichen Folgen des vorgeschlagenen Rechtsaktes für die Wettbewerbsfähigkeit vorzunehmen und dabei zu prüfen, auf welcher Ebene eine Regelung zu bevorzugen ist und auch die Option zu erwägen, auf EU-Ebene überhaupt nicht tätig zu werden. Der von der Kommission vorgelegte, sehr komplexe Regelungsvorschlag geht über die für einen einheitlichen europäischen Euro-Zahlungsraum erforderlichen Regeln weit hinaus und steht im Widerspruch zu den genannten Leitlinien.
6. Von der Kommission ist eine aussagekräftige Rechtsfolge- und Kostenabschätzung, insbesondere eine Untersuchung möglicher Kostensteigerungen für das Kreditgewerbe, nicht vorgelegt worden. Das in dem Richtlinienvorschlag zur Folgeabschätzung angegebene Dokument "Impact Assessment" ist in der Sache nicht ausreichend. Darüber hinaus ist diese Studie nur in Englisch veröffentlicht worden. Der Bundesrat erinnert daher daran, dass solche Texte in Deutsch vorgelegt werden sollten. Denn der Richtlinienvorschlag hat eine außerordentliche Bedeutung für die Bürger und Unternehmen der EU.
7. Für einzelne Zahlungsverfahren stellt sich die Frage, ob gemeinschaftsrechtliche Regelungen erforderlich sind. Es bestehen für Überweisungen bereits umfangreiche gemeinschaftsrechtliche Vorgaben auf Grund der EU-Überweisungsrichtlinie (97/5/EG). Auch für Kartenzahlungen bildet die Empfehlung der Kommission zu elektronischen Zahlungsinstrumenten (97/489/EG) eine aus-

reichende gemeinschaftsrechtliche Grundlage. Da der Markt in diesen Bereichen funktioniert, bedarf es keines staatlichen Eingriffs.

8. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den Beratungen des Richtlinienvorschlags primär dafür einzusetzen, dass nur der Lastschriftverkehr (wegen der SEPA-Lastschrift, Single European Payments Area) durch die Richtlinie geregelt wird und die übrigen Regelungsinhalte nicht weiterverfolgt werden, da hierfür kein tatsächlicher Bedarf erkennbar ist. Vielmehr würden durch die vorgesehene Regelungsdichte sehr hohe Kosten in den Volkswirtschaften der EU-Staaten, insbesondere in der Kredit- und Finanzwirtschaft für die bereitzustellende Technologie und den organisatorischen und administrativen Aufwand insgesamt entstehen, die zum Teil an die Kunden weitergegeben würden.
9. Sollte die Beschränkung des Regelungsvorhabens auf das Lastschriftverfahren auf europäischer Ebene keine Akzeptanz finden, ist eine umfassende Überarbeitung des Richtlinienvorschlags unabdingbar, wobei die Vorschriften ausgewogen gestaltet werden müssen, um den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt zu fördern und nicht zu erschweren. Es ist notwendig, eine Vielzahl von Regelungen des Richtlinienvorschlags hinsichtlich ihrer Sachgerechtigkeit und Umsetzbarkeit zu überprüfen. Blicke die Richtlinie in wesentlichen Teilen unverändert, so könnte dies erhebliche negative Auswirkungen haben.
10. Der Vorschlag sollte in folgenden Punkten geändert werden:

Zu Titel I - Gegenstand, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Zu Artikel 1 - Gegenstand

11. Der Begriff "Öffentliche Stellen" sollte definiert werden, damit nur solche öffentlichen Stellen, die Zahlungsdienste erbringen, von der Richtlinie ausgenommen werden, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erbringen.

Zu Artikel 2 - Anwendungsbereich

12. Absatz 1 nimmt auf den Anhang der Richtlinie Bezug, in dem die Tätigkeiten benannt sind, auf die die Richtlinie anzuwenden ist. Im Hinblick auf die Zulassung von Zahlungsinstituten (Artikel 6), die nicht dem Bankaufsichtsrecht unterliegen werden, muss im Interesse der Integrität des Finanzsystems unterschieden werden zwischen reinen Zahlungsdienstleistungen und damit verbundenen anderen Bankdienstleistungen. Vorgänge, wie die Kontoführung, die Einlagen- oder Kreditgeschäfte beinhalten, müssen Instituten vorbehalten bleiben, die dem strengen Bankaufsichtsrecht unterliegen.

Zu Artikel 2 - Drittstaatenregelung

13. Die in Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 vorgesehene Regelung würde dazu führen, dass die europäischen Zahlungsverkehrsbestimmungen bereits dann Anwendung finden, wenn nur eine Partei ihren Sitz in der EU hat. Eine solche Regelung geht zu weit, weil die Risikolage bei der Abwicklung solcher Zahlungen außerhalb der EU für die europäische Kreditwirtschaft unvergleichlich größer als bei innereuropäischen Transaktionen ist. Es würden den europäischen Kreditinstituten erhebliche Risiken auferlegt, die sie in großem Umfang tatsächlich nicht beherrschen können und gegebenenfalls zur Ablehnung bestimmter Zahlungen führen müssten. Auf folgenden Fall ist beispielhaft hinzuweisen: Eine deutsche Tochtergesellschaft wird von ihrer lateinamerikanischen Muttergesellschaft beauftragt, die Gewinne mittels Auslandsüberweisung abzuführen. Für den Fall, dass der Gegenwert nicht bei der Bank der Muttergesellschaft in Lateinamerika - aus welchem Grund auch immer - ankommt, würde die Auftraggeberbank mit Sitz in der EU dieses Risiko tragen, und zwar ungeachtet der Tatsache, dass die Empfängerbank vom Auftraggeber bestimmt wird, die Auftraggeberbank keinen Einfluss auf die Arbeitsweise dieser Bank hat und auch deren Bonität regelmäßig bei Bearbeitung des Zahlungsauftrags nicht beurteilen kann. Ebenso verhält es sich, wenn ein Verbraucher seiner Bank einen konkreten Zahlungsauftrag erteilt, an eine von ihm benannte Bank im Drittstaat zu zahlen. Gegen die zu weit reichende Drittstaatenregelung sprechen sonach zwei wesentliche Gesichtspunkte: Das EU-Kreditinstitut kann das Risiko des weltweiten Zahlungseingangs bei Banken außerhalb der EU faktisch nicht beherrschen. Darüber hinaus führt die vorgesehene Regelung in Schadensfällen

häufig zu einer volkswirtschaftlichen Benachteiligung der EU-Volkswirtschaften zu Gunsten sämtlicher Drittstaaten.

Bei der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro sind Drittstaaten mit Ausnahme der EWR-Staaten bewusst nicht einbezogen worden. Dies muss auch vorliegend gelten.

14. Des Weiteren sollte Absatz 1 dahin gehend geändert werden, dass keine Zahlungsvorgänge erfasst werden, die außerhalb der EU und des Europäischen Wirtschaftsraumes durchzuführen sind. Die Regelungskompetenz der EU ist auf die EG begrenzt. Die Übernahme der Richtlinie kann zwar für Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums bewirkt werden, nicht jedoch darüber hinaus. Die Erfassung von Drittstaatsachverhalten ist nicht sachgerecht, weil die Erfüllung zivilrechtlicher Pflichten eines Zahlungsdienstleisters im Drittstaat, insbesondere dessen Haftung, nicht sichergestellt werden kann. Der europäische Gesetzgeber hat keinen Einfluss auf die Rechtsvorschriften in den Drittstaaten.
15. Erklärtes Ziel sollte es sein, den einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum zu fördern. Die Richtlinie sollte keine Anwendung finden auf Zahlungsdienste in Währungen von Staaten außerhalb der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums. Diese Ausnahme ist notwendig, weil die Durchführung solcher Aufträge die Beschaffung der ausländischen Devisen und teilweise Sicherungsgeschäfte gegen die Währungsrisiken voraussetzt. Dies hat sowohl Auswirkungen auf die Ausführungszeiten wie auch auf eine effiziente Abwicklung von Zahlungsvorgängen. Die Richtlinie sollte weitgehend nur für Zahlungen in Euro gelten, weil es an den Voraussetzungen für eine Ausweitung auf weitere EU-Währungen und nicht automatisiert verarbeitbare Zahlungen fehlt und ein Mehrwährungszahlungsverkehrssystem in der geforderten Zeit nicht realisierbar ist. Außerdem stände der Aufwand in der Kürze der Zeit in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen.
16. Sollte entgegen den erheblichen Bedenken dennoch eine Drittstaatenregelung beibehalten werden, sollte sie auf jeden Fall auf den tatsächlichen Herrschaftsbereich der EU-Kreditinstitute begrenzt werden. Eine Haftung kommt nur in Betracht, soweit die in der EU beauftragte Bank Einflussmöglichkeiten auf die eingeschalteten Auslandsbanken hat. Soweit die zwischengeschalteten Banken

und die Empfängerbank dem "Herrschaftsbereich" der Auftraggeberbank zuzurechnen sind, könnte die Drittstaatenregelung eine Haftung vorsehen. In den "Herrschaftsbereich" könnten dabei nur solche Auslandsbanken fallen, mit denen die Auftraggeberbank umfassende Kooperationsverträge für Zahlungsdienstleistungen geschlossen hat.

17. Weiterhin sollten Zahlungen mit vorausbezahlter Karte ausgenommen werden, weil ein Zahlungsvorgang mit einer Geldkarte der Zahlung mit Bargeld vergleichbar ist. Bei Inhabern von Geldkarten erfolgt weder im Einzelnen eine Autorisierung noch eine Abrechnung über die anonym getätigten Zahlungen.

Zu Artikel 4 - Begriffsbestimmungen

18. Die Definition des Begriffs "Zahlungssystem" in Absatz 3 sollte auf die EU-Richtlinie 98/26/EG über die Wirksamkeit von Abrechnungen in Zahlungssowie Wertpapierliefer- und -abrechnungssystemen Bezug nehmen.
19. Der Begriff "Zahler" in Absatz 4 sollte nur Vertragspartner des Zahlungsdienstleisters erfassen und nicht an die Verfügungsberechtigung anknüpfen. Denn die Rechte und Pflichten eines Zahlers ergeben sich aus dem Vertrag mit dem Zahlungsdienstleister.
20. Der Begriff "Zahlungskonto" in Absatz 7 ist neu zu definieren. Zum einen umfasst der Begriff Konten, die dem Einlagengeschäft zuzuordnen sind, denn die Führung eines Kontos für einen Kunden beinhaltet immer die Verwahrung dessen Geldes. Zum anderen haben Girokonten neben der Zahlungsfunktion immer eine Funktion als Einlagenkonto und bei eingeräumter Überziehungsmöglichkeit auch die Funktion eines Kreditkontos. Diese Funktionen müssen in der Definition berücksichtigt werden, um nicht Girokonten bei Kreditinstituten aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie auszublenden. Davon zu unterscheiden ist das Finanztransfergeschäft. Im Hinblick darauf, dass es Zahlungsinstituten ohne Banklizenz nicht erlaubt sein sollte, Einlagen- oder Kreditkonten zu führen, wird gebeten, eine Definition des Finanztransfergeschäfts in die Richtlinie aufzunehmen.
21. Die Verfügung über Geldbeträge kann in unterschiedlicher Form erfolgen und umfasst nicht nur Barabhebungen. Deshalb muss der Begriff "Verfügbarkeit

von Geldbeträgen" in Absatz 9 so geändert werden, dass nicht unangemessen in Preisgestaltungsmöglichkeiten eines Zahlungsdienstleisters eingegriffen wird.

22. Der Begriff "Zahlungsverifikationsinstrument" in Absatz 17 sollte im Hinblick auf Artikel 43 Abs. 2 auf technische Instrumente bezogen werden. Denn nur solche Zahlungsverifikationsinstrumente - und nicht etwa eine Unterschrift - können gesperrt werden.
23. Zur Vermeidung von Auslegungsschwierigkeiten sollte wie bereits in der EU-Überweisungsrichtlinie der Begriff "Bankarbeitstag" verwendet werden, weil die Ausführung einer institutsübergreifenden Zahlung von der Geschäftstätigkeit, den Bankarbeitstagen, aller involvierten Zahlungsdienstleister abhängt.

Zu Titel II - Zahlungsdienstleister

24. Die aufsichtsrechtlichen Regeln in Titel II, die den Zahlungsverkehrsmarkt uneingeschränkt für Zahlungsinstitute ohne Banklizenz eröffnen sollen, bergen ein erhebliches Risiko für die Integrität des Finanzsystems. Es würde für Kreditinstitute ein Anreiz geschaffen werden, auch risikobehaftete Geschäfte auf Tochterunternehmen als Zahlungsdienstleister auszulagern. Es besteht beim Lastschriftverfahren für die beteiligten Zahlungsdienstleister ein erhebliches Kreditrisiko durch nicht eingelöste oder von Zahlern zurückgegebene Zahlungen. Ebenso mit Risiken verbunden sind Garantien über die Durchführung von Zahlungstransaktionen. Es würde dem Allgemeininteresse widersprechen, wenn Zahlungsdienstleister im gleichen Geschäftssegment geringere Anforderungen erfüllen müssen als Kreditinstitute. Die Folge wäre eine deutliche Wettbewerbsverzerrung. Anbieter, die das Finanztransfersgeschäft betreiben, haben bereits die Möglichkeit, mit einer Teilbanklizenz Zahlungsdienstleistungen anzubieten. Die in Artikel 5 ff. aufgestellten Anforderungen an Zahlungsinstitute sollten nur in den Punkten von bankaufsichtsrechtlichen Anforderungen (Qualifikationen der Geschäftsführer, Zuverlässigkeit der Inhaber, Anfangskapital, angemessene Eigenmittel und ausreichende Liquidität) abweichen, in denen tatsächlich ein Zahlungsinstitut nicht mit einem Kreditinstitut vergleichbar ist.

Zu Artikel 23 - Zugang zu Zahlungssystemen für Zahlungsinstitute

25. Die zwischen Kreditinstituten und Zahlungsinstituten nicht differenzierende Regelung, die Zahlungsdienstleistern uneingeschränkt den Zugang zu Zahlungsdiensten eröffnen soll, ist nicht ausgewogen, weil mit einem EU-weiten Lastschriftverfahren für alle teilnehmenden Institute besondere Risiken verbunden sind. Zur Wahrung der Integrität und Funktionsfähigkeit des Finanzsystems ist es erforderlich, dass nur solche Institute am Lastschriftverfahren teilnehmen, die auf Grund bankaufsichtsrechtlicher Überwachung über angemessenes Eigenkapital und eine Risikosteuerung verfügen. Das Risiko von Lastschriftrétouren auf Grund eines Erstattungsanspruchs des Zahlers nach Artikel 52 und 53 erfordert aufsichtsrechtliche Instrumente, um sicherzustellen, dass vom Institut des Zahlungsempfängers die Lastschriftrückgaben angenommen werden können und der Lastschriftbetrag dem Zahlungsdienstleister des Zahlers erstattet werden kann. Deshalb sollten entweder der Begriff des Zahlungssystems in Artikel 4 Abs. 3 eingegrenzt oder qualitative Anforderungen als Zugangsvoraussetzung gestellt werden können.

Zu Titel III - Informationspflichten

26. Titel III Kapitel 1 und 2 schreiben die Übermittlung sehr detaillierter Informationen vor, welche über das Erforderliche und vom durchschnittlichen Verbraucher im Alltag Erfassbare hinausgehen. Bei einem Übermaß an Information werden wichtige Einzelheiten auf Grund der Datenmenge vom Verbraucher nicht mehr wahrgenommen und verstanden, so dass letztlich Sinn und Zweck der Informationspflichten nicht erreicht, und in das Gegenteil verkehrt würden.

Zu Titel III - Transparente Bedingungen für Zahlungsdienste

27. Die Kommission sollte sich die im Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005 bis 2010 im Kapitel "Better Regulation" getroffene Aussage in Erinnerung rufen, dass die "derzeitige Vielfalt und Häufung der Informationen, die einem Nutzer von Finanzdienstleistungen gegenüber zu erbringen

sind, sowohl die Zahlungsdienstleister als auch die Nutzer verwirren kann". Es sollten daher die Informationspflichten im Zahlungsverkehr auf Überschneidungen mit bereits bestehenden Informationsanforderungen in anderen europäischen Richtlinien überprüft werden.

28. Es genügt, wenn die in Artikel 25 und 30 genannten Vertragsbedingungen dem Zahlungsdienstnutzer "zur Verfügung gestellt" werden, also der Zahlungsdienstleistungsanbieter dem Zahlungsdienstleistungsnutzer lediglich die Gelegenheit zur Kenntnisnahme verschaffen muss. Demgegenüber würde eine Pflicht zur "Mitteilung" einen erheblichen kostenintensiven Aufwand für den Zahlungsanbieter bedeuten, ohne dass häufig ein Interesse des Zahlungsdienstnutzers bestünde. Durch diese Änderung würde auch im Interesse der Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit des Rechts ein übereinstimmender Regelungsgehalt mit der Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen erzielt.

Artikel 25 Abs. 2 sollte ebenfalls an den Text der Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen angepasst werden. Entsprechend Artikel 5 Abs. 2 der Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen (ABl. L 271/21 vom 09.10.2002) sollte anstelle der Worte "so schnell, wie dies zumutbar ist" die Formulierung "unverzüglich" gewählt werden.

Klärungsbedürftig ist die Regelung des Artikels 28. Nach Wortlaut und Systematik dieser Vorschrift sollen Mitteilungspflichten nach Zahlungseingang offenbar in allen Fällen den Zahlungsdienstleister des Auftraggebers treffen. Dieser soll unter anderem Umstände mitteilen, die im Geschäftskreis des Zahlungsdienstleisters des Empfängers ihren Ursprung haben. Das erscheint wenig praktikabel und im Übrigen allenfalls in den Fällen notwendig, in denen zwischen dem Zahlenden und dem Zahlungsempfänger vereinbart ist, dass der Zahlungsempfänger die Kosten der Geldtransaktion zu tragen hat.

Zu Kapitel 2 - Rahmenverträge

29. Die umfangreichen Vorschriften führen im Zahlungsverkehr zu einer Überregulierung, greifen zu weit in die nationalen Zivilrechtsordnungen ein und verursachen zudem hohe Kosten, ohne dass dem ein entsprechender Nutzen gegenübersteht. Es ist nicht erforderlich, über Regelungen zu informieren, die sich nach Umsetzung der Richtlinie aus den nationalen Gesetzen ergeben

werden. Es ist außerdem nicht sachgerecht, dem Zahlungsdienstleister Informationspflichten bezüglich gesetzlicher Meldepflichten oder sonstiger Pflichten des Kunden aufzugeben, die allein im Verantwortungsbereich des Zahlungsdienstnutzers liegen. Es sollte weiterhin ausreichen, die Informationen über die aktuellen Entgelte und Leistungsmerkmale für Zahlungsdienstleistungen für den Kunden bereit zu halten oder auf Verlangen zu übersenden. Denn ein Zahlungsdienstleister mit einer Million Kunden müsste beim Versand der Änderungsmitteilung per Post für den Druck und Versand der Briefe beispielsweise etwa 600 000 Euro ausgeben. Die Informationspflicht gegenüber Zahlern über ausgeführte Zahlungen sollte auch per Kontoauszugsdrucker und Online-Banking erfüllbar sein.

30. Rahmenverträge können grundsätzlich fristlos vom Dienstleister und vom Nutzer (insoweit gebührenfrei) gekündigt werden, es sei denn die Vertragsparteien haben ausdrücklich eine Kündigungsfrist vereinbart (Artikel 34). Diese Regelung erscheint im Hinblick auf das Interesse des Nutzers, seine Geldangelegenheiten im Falle der Kündigung des Rahmenvertrags anderweitig regeln zu können, bedenklich. Zumindest die Kündigung zur Unzeit durch den Dienstleister sollte - entsprechend § 671 Abs. 2 BGB - ausgeschlossen sein.

Etwaige innerhalb eines Rahmenvertrags erteilte Einzelzahlungen werden unter weitere Informationspflichten gestellt. Die Pflichten erstrecken sich auf solche, die auf Verlangen vor Ausführung des Zahlungsvorgangs erfüllt werden müssen (Artikel 35) und solche, die nach Ausführung - immer - erfüllt werden müssen. Unproblematisch sind insoweit Mitteilungspflichten, die den Dienstleister gegenüber dem Zahlenden treffen (Artikel 36). Im Hinblick auf Mitteilungspflichten, die der Dienstleister gegenüber dem Empfänger der Zahlung zu leisten hat (Artikel 37), erscheint auch hier der Umfang, soweit nicht der Geschäftsbereich des Dienstleisters des Zahlenden betroffen ist, zumindest klärungsbedürftig.

Zu Artikel 30 - Allgemeine vorvertragliche Informationen

31. Die Art der Informationserteilung sollte sich an den geltenden Informationspflichten in Artikel 3 der EU-Überweisungsrichtlinie und Artikel 4 der EU-Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro orientieren, wonach das Kreditinstitut Informationen zur Verfügung stellt. Auch nach den zivilrecht-

lichen Grundsätzen für die Einbeziehung von allgemeinen Geschäftsbedingungen in einen Vertrag reicht es aus, wenn der Vertragspartner eine zumutbare Möglichkeit zur Kenntnisnahme der Bedingungen hat (siehe § 305 Abs. 2 BGB).

Zu Artikel 31 ff. - Vertragsbedingungen und Informationspflichten

32. Die an die Transparenzpflichten der EU-Fernabsatzrichtlinie angelehnten umfangreichen Informationspflichten im Zahlungsverkehr sind aus folgenden Gründen zu ändern:

- Der Richtlinienvorschlag gilt nicht nur für Verbraucher, sondern grundsätzlich für alle Nutzer. Das Verbraucherschutzkonzept der Fernabsatzrichtlinie sollte daher nicht auf alle Kundenkreise übertragen werden.
- Der Richtlinienvorschlag betrifft auch das Präsenzgeschäft, bei dem der Kunde auf Grund unmittelbaren persönlichen Kontakts mit dem Zahlungsdienstleister einfache Informationsmöglichkeiten hat.

Soweit erforderlich, sollte in der Richtlinie für Zahlungsdienste auf die Vorgaben der EU-Fernabsatzrichtlinie verwiesen werden, um Wiederholungen und Widersprüche zu vermeiden. Im Übrigen sollten sich die Informationspflichten auf den Umfang der Informationen in der EU-Überweisungsrichtlinie und der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro beschränken. Dies gilt auch für die Angabe von Ausführungszeiten. Außerdem sollten Informationspflichten zu Ausführungszeiten auf vom Zahler angestoßene Zahlungen begrenzt werden und beim Lastschriftverfahren entfallen, da der Zahlungsdienstleister des Zahlers keine Kenntnis davon haben kann, wann der Zahlungsempfänger die Zahlung veranlasst.

Zu Artikel 24 ff. - Einzelzahlungen

33. In Deutschland wird das vom Handel und von den Verbrauchern sehr geschätzte und preisgünstige elektronische Lastschriftverfahren (ELV) praktiziert. Die in Titel III Kapitel 1 enthaltenen Anforderungen könnten dazu führen, dass eine elektronische Lastschriftzahlung unter Verwendung der Bankkarte des Kunden nicht mehr möglich wäre. Es sollte daher sichergestellt sein, dass das ELV-System fortgeführt werden kann.

Zu Artikel 41 - Autorisierung von Zahlungsvorgängen und Zustimmung des Zahlers

34. Die Festlegung in Artikel 41 Abs. 2, dass "ausdrücklich" autorisiert werden muss, geht zu weit, weil sie nicht der Rechtswirklichkeit entspricht. Sie wird dieser auch nicht gerecht. Häufig werden Autorisierungen auch und gerade "nicht ausdrücklich" vorgenommen; der Zahler wünscht eine Vornahme der Transaktion durch schlüssige Erklärung. Die jetzige Formulierung ist jedenfalls für das in Deutschland seit Jahrzehnten erfolgreich praktizierte Lastschriftverfahren nicht vertretbar, weil dieses gerade auf konkludent vorgenommenen Autorisierungen basiert. Es sollte daher das Wort "ausdrücklich" gestrichen und klargestellt werden, dass eine Autorisierung ausdrücklich oder durch schlüssiges Verhalten erfolgen kann. Ergänzend könnte festgeschrieben werden, dass im Zweifelsfall der Zahlungsdienstleister nachzuweisen hat, dass eine schlüssige Erklärung vorliegt.

Artikel 43 Abs. 2 am Ende bestimmt, dass der Zahlungsdienstleister das Zahlungsverifikationsinstrument nur sperren darf, wenn er sich zuvor im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bemüht hat, den Inhaber dieses Instruments zu kontaktieren, um zu prüfen, ob ein Betrug vorliegt. Hier ist zu berücksichtigen, dass in der Zeit, in der die Bank vor Sperre des Zugriffsinstruments versucht, mit dem Kunden Kontakt aufzunehmen, erhebliche Schäden durch tatsächlichen Missbrauch entstehen können. Deswegen sollte es dem Zahlungsdienstleister möglich sein, jedenfalls bei dringenden Anhaltspunkten einer missbräuchlichen Verwendung das Zugriffsinstrument sofort, vor Kontaktaufnahme mit dem Zahlungsdienstnutzer zu sperren.

Die nunmehrige Regelung in Artikel 49 enthält keine zeitliche Beschränkung der Haftung. Dies ist für die Marktteilnehmer besonders nachteilig, weil zumindest beim deutschen Lastschrift-Einzugsermächtigungsverfahren den beteiligten Zahlungs- bzw. Kreditinstituten regelmäßig die fehlende Autorisierung nicht bekannt ist, so dass hier noch nach Jahren Schäden auftreten können, bei denen Regressansprüche gegen den Lastschrifteinreicher nicht mehr wirtschaftlich durchsetzbar sind. In besonderem Maße muss hier bedacht werden, dass es um grenzüberschreitende Lastschriftzahlungen zwischen Kreditinstituten geht, die häufig keine unmittelbare Geschäftsverbindung zueinander pflegen. Nach Artikel 45 hat der Nutzer die Pflicht, Zahlungsvorgänge auf

seinem Konto regelmäßig zu kontrollieren und Einwände unverzüglich zu erheben. Sachgerecht erscheint es, für diese Zahlungen nach einem Jahr nach deren Vornahme eine Unwiderruflichkeit, jedenfalls zwischen den Kreditinstituten, festzulegen. Eine Jahresfrist würde zudem mit der Aufbewahrungsfrist in Artikel 44 korrespondieren.

Zu Artikel 50 - Haftung des Nutzers für durch nicht autorisierte Zahlung verursachte Schäden

35. Die in Artikel 50 Abs. 1 Satz 1 geregelte Haftungsbegrenzung auf maximal 150 Euro, die bei leichter Fahrlässigkeit des Zahlungsdienstnutzers eintritt, überzeugt nicht.

Die vorgenannten Regelungen sind insoweit ergänzungsbedürftig, als keine Aussage darüber getroffen wird, was bei vorsätzlichem Verhalten ohne betrügerische Absicht, insbesondere bei Eventualvorsatz, gelten soll. Die unbeschränkte Haftung des Artikels 50 Abs. 2 bis zur Verlustanzeige müsste jedenfalls auch bei einfachem Vorsatz eingreifen.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob die in Artikel 50 Abs. 1 geregelte Haftungsbegrenzung auf maximal 150 Euro bei leichter und mittlerer Fahrlässigkeit des Zahlungsdienstnutzers allen in Betracht kommenden Haftungsfällen gerecht wird. Soweit sie sich auf Geldausgabeautomaten-Verfügungen ausschließlich beziehen würde, wäre sie im Hinblick auf die neu gefasste Regelung zur groben Fahrlässigkeit unter Artikel 50 Abs. 2 hinnehmbar. Wenn allerdings der gesamte Elektronik-Banking-Bereich erfasst wird, muss weiterhin bedacht werden, dass elektronisch ("per Computer") erhebliche bzw. Millionen-Beträge transferiert werden können, bei denen die Haftung wegen der ungünstigen Beweislage für die Kreditinstitute (der Zugang zum Elektronik-Banking erfolgt regelmäßig in Bereichen, die außerhalb des Einflusses der Kreditwirtschaft liegen, wie z. B. am betrieblichen oder heimischen PC), faktisch auf 150 Euro begrenzt wäre. Eine rechtliche Gleichbehandlung des gesamten Elektronik-Banking-Bereichs mit Kartenverfügungen an Geldausgabeautomaten erscheint überzogen und praxisfremd. Missbräuchen würden damit Tür und Tor geöffnet.

Zumindest wäre es jedoch notwendig, dass Artikel 48 auf die zivilprozessualen Besonderheiten in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten verweist und insoweit der dortigen Gerichtspraxis den Weg für weiterhin sachgerechte Entscheidungen

offen hält. Artikel 48 Abs. 4 sollte sonach einen generellen Hinweis erhalten, dass sich beweisrechtliche Fragen ausschließlich nach dem Prozessrecht des jeweiligen Landes richten.

Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, dass Artikel 50 Abs. 1 seinem Wortlaut nach lediglich Schäden aus der Verwendung "eines verlorenen oder gestohlenen Zahlungsverifikationsinstruments" erfasst. Aus der Bezugnahme auf Artikel 46b sowie dem Gesamtzusammenhang mit Artikel 50 Abs. 2 ergibt sich jedoch, dass auch Schäden aus sonstiger nicht autorisierter Verwendung des Zahlungsverifikationsinstruments gemeint sein dürften. Insoweit sollte der Wortlaut des Artikels 50 Abs. 1 ergänzend klargestellt werden. Gleiches gilt für Artikel 50 Abs. 3, welcher lediglich von der Haftung "nach Anzeige des Verlusts, des Diebstahls oder der widerrechtlichen Aneignung des Zahlungsverifikationsinstruments" spricht.

Zu Artikel 52 - Rückerstattung bei autorisierten Zahlungen

36. Nach Artikel 52 soll ein gutgläubig handelnder Zahler einen Anspruch auf Rückerstattung von Zahlungen haben, und zwar, wenn zum Zeitpunkt der Autorisierung der genaue Zahlungsbetrag nicht feststeht oder die Identität des Zahlungsempfängers nicht zu erkennen ist oder die ausgeführte Zahlung nicht dem Betrag entspricht, der normalerweise zu zahlen ist. Die erste und dritte Alternative würde zu Rechtsunsicherheit bei Lastschriftzahlungen, die bisher von den Marktteilnehmern als endgültig bewertet wurden, führen. In Deutschland entstünden Unsicherheiten beim so genannten Abbuchungsverfahren. Im Hinblick auf die im Zahlungsverkehr besonders erforderliche Rechtssicherheit, sollten Unwägbarkeiten bei autorisierten Zahlungen unterbleiben. Artikel 52 muss daher entsprechend modifiziert werden.

Auch wirft der Inhalt von Artikel 53 Abs. 2 erhebliche Verständnisfragen auf. Die Regelung in Artikel 53 Abs. 2 sollte deshalb allenfalls vorsehen, dass der Zahlungsdienstleister innerhalb von zehn Geschäftstagen nach Erhalt des Rückerstattungsantrags gemäß Absatz 1 bei Vorliegen der Voraussetzungen gemäß Artikel 52 den Betrag des Zahlungsvorgangs erstattet.

Zu Artikel 60 - Dauer von Zahlungsvorgängen bzw. Ausführungszeit

37. Artikel 60 verpflichtet den Zahlungsdienstleister sicherzustellen, dass der ange-

wiesene Betrag dem Zahlungskonto des Empfängers spätestens bis zum Ende des ersten Arbeitstags "nach Annahme des Auftrags" gutgeschrieben wird. Die als Fristbeginn maßgebliche "Annahme des Auftrags" ist in Artikel 54 geregelt. Problematisch ist allerdings, dass dem Zahlungsdienstleister nur bezüglich elektronisch angewiesener Zahlungen eine Bearbeitungsfrist gesetzt wird. Um der Fristbestimmung in Artikel 60 eine Wirkung zu verleihen, sollte erwogen werden, dem Zahlungsdienstleister auch für die Annahme der Zahlungsanweisung (Artikel 54) eine zeitliche Vorgabe aufzuerlegen.

Die nunmehr für spätestens ab dem 1. Januar 2010 zwingend vorgeschriebene Zahlungsfrist von einem Tag nach Annahme des Auftrags (Artikel 60 Abs. 1 Satz 1) ist, auch wenn es sich um die Euro-Währung handelt, nicht realistisch. Denn die Zahlungsverkehrssysteme der 25 Staaten sind in weiten Bereichen nicht kompatibel. Um den Vorgaben hier zu entsprechen, müssten schätzungsweise Investitionen in Höhe von mehreren Milliarden Euro vorgenommen werden, um die elektronischen Systeme der 25 Staaten anzupassen.

Schließlich wird angeregt, in Artikel 60 Abs. 1 anstelle der Formulierung "Arbeitstag" auf den Begriff des "Bankgeschäftstags" abzustellen, da am Werktag "Sonnabend" generell kein Bankengeschäftsverkehr stattfindet.

Zu Artikel 65 - Verfügbarkeit von Geldbeträgen auf einem Zahlungskonto und Haftung

38. Artikel 65 Abs. 1 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass der Zahlungsdienstleister des Zahlungsempfängers dem Empfänger die Beträge zur Verfügung stellt, sobald diese seinem Zahlungskonto gutgeschrieben sind. Der Bundesrat befürwortet eine Regelung, wonach die Gutschrift so vorzunehmen ist, dass die Wertstellung des eingegangenen Betrags auf dem Konto des Kunden unter dem Datum des Tages erfolgen muss, an dem der Betrag dem Kreditinstitut zur Verfügung gestellt worden ist (vgl. § 676g Abs. 1 Satz 4 BGB). Hierdurch wäre klargestellt, dass maßgeblich der Tag des Eingangs des Überweisungsbetrags beim Zahlungsdienstleister ist.

Dagegen wird in Absatz 2 festgeschrieben, dass der Zahlungsdienstleister des Zahlers dem Zahler keine Geldbeträge mehr zur Verfügung stellt, sobald diese von seinem Zahlungskonto abgebucht sind. Hier fragt es sich, welchen Regelungsgehalt diese Bestimmung aufweist.

Der Bundesrat stimmt der Regelung des Artikels 67 insoweit zu, als der Zahlungsdienstleistungsanbieter grundsätzlich dafür verantwortlich sein sollte, einen Zahlungsauftrag nach Weisung des Zahlungsdienstleistungsnutzers abzuwickeln. Zu erwägen ist jedoch, für Fälle leichter Fahrlässigkeit eine Haftungsbegrenzungsmöglichkeit ab einer bestimmten - gegebenenfalls im Wege der Maximalharmonisierung europäeinheitlich festzulegenden - Höhe des Überweisungsbetrags zuzulassen (vgl. § 676c Abs. 1 Satz 5 BGB).

Der Bundesrat hält weiterhin die in Artikel 67 Abs. 2 enthaltene Regelung der Darlegungs- und Beweislast ungeachtet des Erwägungsgrunds 35 nicht für angemessen. Es wird nicht erläutert, weshalb beim Zahlungsdienstleistungsvertrag entgegen der - wohl nicht nur im deutschen Recht - allgemeinen Regel nicht der angeblich Geschädigte die Vertragsverletzung des anderen Teils nachweisen soll, sondern der andere Teil sich auf die bloße Behauptung hin entlasten müsste. Die maschinellen Komponenten bei der bargeldlosen Zahlungsabwicklung geben dafür jedenfalls keinen Anlass. Sie sind für die Frage der auftragsgemäßen Abwicklung in aller Regel ohne Bedeutung. Entscheidend ist vielmehr der Vergleich zwischen dem erteilten Auftrag und dem eingetretenen Transaktionsergebnis, und beides liegt den Kunden vor.

Den in Artikel 70 geregelten Haftungsausschluss für Fälle der höheren Gewalt oder der Bindung des Zahlungsdienstleisters durch andere rechtliche Verpflichtungen, z. B. durch Bestimmungen über die Geldwäsche und Terrorismusfinanzierungen, hält der Bundesrat für sachgerecht. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob für die Fälle, dass die Zahlungsanweisung nicht ordnungsgemäß ausgeführt wurde, weil der Anweisende dem Zahlungsdienstleister eine fehlerhafte oder unvollständige Weisung erteilt hat oder weil ein von dem Anweisenden ausdrücklich bestimmtes zwischengeschaltetes Kreditinstitut die Anweisung nicht ausgeführt hat, ebenfalls die Haftung des Zahlungsdienstleisters ausgeschlossen werden sollte.