

IK Interessengemeinschaft Kreditkarten · Im Uhrig 7 · 60433 Frankfurt

Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht
GIT-1
Herrn Dr. Strassmair-Reinshagen
Graurheindorfer Straße 108
53117 Bonn

München, 25. Juli 2019

Dr. Hugo Godschalk hgodschalk@paysys.de

Dr. Markus Escher markus.escher@gsk.de

Inkrafttreten der EU-Verordnung 2018/389
EBA Opinion 21.06.2019
BaFin-Schreiben an Verbände vom 10.07.2019
Risiken für Kreditkartenzahlungen im Internet

Sehr geehrter Herr Dr. Strassmair-Reinshagen,

zunächst bedankt sich die Interessengemeinschaft Kreditkarten (IK) für die nachrichtliche Übermittlung des an Verbände von Zahlungsempfängern/Händlern gesandten Schreibens der BaFin vom 10.07.2019. Die IK begrüßt den hiermit von der BaFin eröffneten Dialog mit Marktteilnehmern. Die IK möchte gerne hierzu, aber auch unter Berücksichtigung der von der EBA veröffentlichten Opinion vom 21.06.2019 zur EU Verordnung 2018/389 (im Folgenden „der RTS“) die folgende Stellungnahme abgeben, da auch aus Sicht der IK ohne EU-weit harmonisierte Maßnahmen Disruptionen im kartengestützten Zahlungsverkehr für Fernzahlungsvorgänge drohen, die zu erheblichen Nachteilen für Zahler, Händler und auch insgesamt für das Vertrauen in Zahlungsmärkte führen können.

1. Zum anstehenden Dialog mit Marktteilnehmern

Die IK begrüßt nachdrücklich das in erster Linie an Verbände des Einzelhandels und sonstiger Zahlungsempfänger / Händler (im Folgenden „Händler“) gesandte Schreiben und die hierdurch ergriffene Initiative der BaFin. Die Problematik betrifft nach Einschätzung der IK jedoch den gesamten europäischen, kartengestützten Zahlungs-

markt. Die IK möchte gerne ihren Beitrag zum Dialog leisten und darauf hinweisen, dass

- jeweils separate Lösungsansätze der zuständigen Behörden eine Fragmentierung des EU-Zahlungsmarkts und hierbei ggf. in besonderer Weise Belastungen für in Deutschland beaufsichtigte Zahlungsdienstleister nach sich ziehen könnte und
- dass bei einem etwaigen Abstellen nur **auf einzelne Marktteilnehmer** die Komplexität der erforderlichen Lösungen für andere Marktteilnehmer noch erhöht werden kann.

2. Kernpunkte der Position der IK

Im Kern möchte die IK dafür plädieren,

- dass die BaFin gemeinsam mit Aufsichtsbehörden anderer EU-Staaten **einen EU-weit harmonisierten Lösungsansatz** findet und einen nationalen Sonderweg – soweit möglich - vermeidet und
- dass die Einführungssystematik des RTS – wie dies bereits in Frankreich und im Vereinigten Königreich diskutiert wird – im Sinne einer grundsätzlichen Zahlungsverkehrsstabilität überdacht und **gruppenspezifische Übergangsregelungen** für Kreditkarten-Issuer und Acquirer gewährt werden sollten.

3. Unzureichender Vorbereitungsstand und Risikogruppen

Auch wenn repräsentative Zahlen gegenwärtig nicht verfügbar sind, werden vermutlich Karteninhaber, Händler, Acquirer und Issuer – in jeder Gruppe wohl mit unterschiedlicher Betroffenheit - ab 14.9. bei Kreditkartenzahlungen im Fernzahlungsvorgang (remote card payments) teilweise nicht ausreichend auf den (a) Einsatz der Starken Kundenauthentifizierung (SKA) oder (b) die berechtigte Anwendung von Ausnahmen nach dem RTS vorbereitet sein.

- a) Hierbei besteht zunächst ein hohes Risiko für alle Transaktionen bei denen der Händler/Acquirer die SCA aus technischen Gründen nicht anwenden kann.

- aa) Händler mit Paymentsoftware

Bei Händlern, bei denen die Akzeptanz über vom Acquirer oder einen anderen Zahlungsdienstleister (PSP) bereitgestellte Paymentsoftware erfolgt, wird die Implementierung der SKA über die Aufrüstung schon bestehender Verfahren (Migration von 3D Secure 1.0 auf EMV 3DS 2.0) ermöglicht. Dies betrifft in erster Linie den E-Commerce im Einzelhandel / Verbrauchergeschäft. Der Vorbereitungsstand auf Händlerseite ist hier kritisch zu sehen, da die meisten Händler technisch nicht fähig sein werden, vom Karteninhaber eine SKA zu fordern. Nach aktuellen Einschätzungen hat gegenwärtig

wohl nur ein sehr untergeordneter Anteil von Händlern SKA-fähige Authentifizierungs-module von EMV 3DS 2.0 eingerichtet . Daraus abgeleitet wird wohl die Mehrzahl von Online-Händlern gegenwärtig nicht in der Lage sein eine SKA zu ermöglichen.

bb) Händler ohne Paymentssoftware

Daneben gibt es eine Vielzahl von Händlern, bei denen die Akzeptanz aktuell nicht über eine gestellte Paymentssoftware der Acquirer oder sonstigen PSP auf Empfängerseite erfolgt. Dies ist insbesondere bei Agenten im Reisesektor oder in der Hotellerie der Fall. In der Reisebranche übergeben häufig Agenten die Kartendaten selbst an Buchungs- und Reservierungssysteme. Zudem sind Agenten im Regelfall für eine Vielzahl von Reiseanbietern tätig, die jeweils von unterschiedlichen Acquirern bedient werden. Insofern gibt es dort nicht einen Acquirer, der für jeweils seinen Händler eine Implementierung einer SKA-Vorbereitung unterstützen könnte. Der Vorbereitungsstand im Reisesektor auf eine SKA-Anwendung erscheint im Hinblick auf den 14.09. sehr problematisch.

b) Unabhängig vom Stand der Implementierung der SKA wird es bis zum 14.9. auch nicht möglich sein, dass alle Transaktionen durchgängig korrekt gekennzeichnet werden, um es Issuern im Hinblick auf eine Anwendung des RTS zu ermöglichen, gesetzlich zulässige Fälle einer Nichtanwendung oder einer Ausnahme zur SKA zu erkennen.

aa) Dies betrifft v.a. Kennzeichnungen von Transaktionen als mail-order/telephone-order (MoTo), über Tastatur des Händlers eingegebene (Key-Entered) oder vom Händler veranlasste Transaktionen (Merchant Initiated Transactions – MIT), die jeweils nicht der Pflicht zur SKA nach § 55 ZAG unterfallen.

bb) Dies betrifft aber auch Kennzeichnungen von Transaktionen, bestimmte RTS-Ausnahmen betreffend, so wie White-listing nach Art. 13 RTS oder sich wiederholende Zahlungen nach Art. 14 RTS.

cc) Über eine Vielzahl von Geschäftsvorfällen besteht im Übrigen auch nach dem aktuellen Stand des EBA Q&A Prozesses noch kein einheitliches Verständnis bezüglich der rechtlichen Einordnung in den Anwendungs- oder Ausnahmehereich der SKA.

4. Vorherzusehende Transaktionsabbrüche

Es ist daher absehbar, dass Issuer wohl massenweise ab 14.9. Transaktionen ablehnen werden, bei denen eine SKA nicht durchgeführt wird, weil der Händler hierzu technisch noch gar nicht in der Lage ist. Es ist aber auch absehbar, dass Ablehnungen zu Transaktionen erfolgen, bei denen die Kennzeichnungen der Transaktionen nicht ausreichend deutlich machen, dass die Transaktion entweder nach § 55 ZAG gar nicht einer SKA unterliegt oder dass eine bestimmte RTS Ausnahme greift.

Dies sind vorhersehbare Risiken auf EU-Ebene insgesamt.

5. Hohe Abbruchraten und Verlagerung ins EU-Ausland

Speziell für Deutschland und die dort tätigen Zahlungsdienstleister kann sich jedoch ein zusätzliches Fragmentierungsrisiko für kartengestützte Fernzahlungsvorgänge stellen, falls ggf. eine Verständigung der EU-Aufsichtsbehörden auf einen EU-weit harmonisierten Übergang nicht möglich sein sollte und sich ggf. nur je Mitgliedstaat Einzelmaßnahmen auf einzelne Issuer, Acquirer oder Händler beschränken sollte.

- a) Auf Karteninhaberseite besteht für deutsche Issuer das Risiko, dass deren Kunden / Karteninhaber zu Dienstleistern in anderen EU-Staaten abwandern, bei denen marktweit gruppenspezifische Übergangsregelungen gewährt werden, wie sich dies für UK und Frankreich abzeichnet. Motiv kann sein, dass Karteninhaber mit Migration zu Anbietern in anderen EU-Staaten Gewissheit bekommen, dass deren Issuer nicht in den meisten Fällen online Kreditkartentransaktionen ohne SKA oder ohne ausreichende Kennzeichnung der Transaktionen für Ausnahmen ablehnen werden.
- b) Das gleiche Risiko besteht für deutsche Acquirer im Hinblick auf angebundene Händler, die bei einer nur fragmentierten Regulierung ggf. ebenfalls zu Acquirern aus anderen EU-Staaten aus Gründen einer regulatorischen Arbitrage abwandern könnten.
- c) Ohne EU-weit einheitliche Aufsichtspraxis wird sich die Anwendungskomplexität für Issuer auch dadurch erhöhen, dass diese sich ggf. mit einer Vielzahl unterschiedlicher EU-Aufsichtspraktiken und Sonderregelungen auseinandersetzen müssen, was technologisch in der Kürze der Zeit nicht sichergestellt werden kann.

Im Ergebnis bestehen bei nicht EU-weit einheitlicher Praxis und ggf. einer Beschränkung auf Einzelfallentscheidungen Risiken für eine geographisch fragmentierte Störung des Kreditkartenverkehrs mit massenweisen Ablehnungen und – zu Lasten deutscher Issuer und Acquirer – auch Risiken von Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten deutscher Karten im Internet Handel, aber auch Risiken für deutsche Händler, falls wiederum die Freigabesituation von Issuern in anderen EU-Staaten nicht einheitlich gehandhabt wird.

6. Lösungsansätze und Optionen

- a) Einzelfallregelungen werden kaum ausreichen

Eine (befristete) Freistellung nur einzelner Acquirer / Händler erscheint nicht zielführend, da deren Transaktionen auf der Issuer-Seite nicht erkennbar wären und abgelehnt werden würden. Für eine wirkungsstarke Einführung der SKA-Pflicht im Kreditkartenverkehr im Interesse von Verbrauchern, Handel und reguliertem Zahlungsmarkt

wird es zunächst erforderlich sein, EU-weit einheitliche Praktiken unter den Regulatoren abzustimmen.

So hat auch die EBA in ihrer Opinion vom 21.06. die Aufsichtsbehörden aufgerufen, für eine Konsistenz der Authentifizierungsansätze EU-weit Sorge zu tragen, um den EU-Zahlungsmarkt einheitlich zu stärken.

- b) Vorzugsweise Steigerungen der SKA-Raten („Hochfahren“) und Vermeiden von Zäsuren

Hierbei wird es – wie bereits in Frankreich vorbereitet – sachgerechter sein, von sofortigen Verboten, bzw. genauer gesagt von sofortigen Ablehnungspflichten der Issuer abzusehen und besser für eine klar definierte Übergangs-/Startzeit ein statistisch orientiertes monitoring der Steigerung der erreichten SKA-Raten sowie zu fehlenden oder unzureichenden Kennzeichnungen von Transaktionen bzgl. SKA-Ausnahmen zu praktizieren, um hiermit ein markteinheitliches Hochfahren einer einheitlichen SKA-Praxis bei Kartenzahlungen zu erreichen. Hierbei können z.B. für „Hochlaufkurven“ seitens der Regulatoren praxisnahe zeitliche und inhaltliche Zielvorgaben gemacht werden, um die Anzahl von unnötigen Problemfällen sukzessive herunter – und eine korrekte Anwendung von SKA hochzufahren.

So verweist die IK als Denkansatz auf beiliegende Folie mit denkbaren Hochfahrkurven, wobei diese Folie weder in zeitlicher noch in statistischer Sicht auf repräsentative Werte zurückgreift, sondern nur der graphischen Illustration eines Denkansatzes dient. Auf der linken y-Achse werden dort in graphischer Weise zu erwartende (unnötige) Störfälle und Problemsituationen geclustert, die über einen bestimmten Zeitablauf abgestellt und zu einer vom Gesetzgeber gewollten sachgerechten Anwendung der SKA führen könnte. Entsprechende Zielsetzungen mit solchen Hochlaufkurven könnten auch überwacht und von den regulierten Zahlungsdienstleistern auch regelmäßig an die Aufsicht berichtet werden. Erst wenn der in der Graphik dargestellte rote und orange Bereich sich einer Nullsumme annähern wird, sollten auch Issuer wegen erforderlicher SKA gesetzlich gezwungen sein, Transaktionen abzulehnen. Erneut, wie bereits ausgeführt, sind die Größenverhältnisse der einzelnen Segmente rein illustrativ zu verstehen und nicht als Indikation tatsächlicher, statistischer Größenverhältnisse.

Hiermit könnte – dargestellt auf der linken Achse – statt eines zu erwartenden sehr hohen Anteils von Abbruchraten ein effizienteres Hochfahren zu einer vollen Implementierungssituation erfolgen, in der dann

- Für einen großen Teil der Autorisierungsanfragen ein von den Kartensystemen bereit gestelltes, RTS-konformes Authentifizierungsverfahren angewendet wird (vgl. blauer Transaktionsanteil),
- Für andere Teile korrekt die vom RTS bereit gestellten Ausnahmen gekennzeichnet und angewendet werden (vgl. grüner Transaktionsteil) und

- 6 -

- Wiederum andere Transaktionsteile korrekt als „out-of-scope“ gekennzeichnet werden könnten (vgl. violetter Transaktionsteil).

Gleichzeitig würden die unerwünschten Effekte einer hohen Abbruchrate auf Seite des Karteninhabers (gelber Transaktionsteil) und fehlende technische Anwendung auf Händlerseite (roter Transaktionsteil) in Richtung 0 heruntergefahren.

Diese Maßnahmen wiederum könnten von den Kartenorganisationen EU-weit koordiniert werden, wie dies auch den üblichen Vorgehensweisen bei komplexen neuen IT-Kennzeichnungs- oder Reportingpflichten im Kartenzahlungsverkehr entspricht.

Bis zum Ablauf einer solchen Überwachungs- und Startperiode sollte es Issuern EU-weit erlaubt sein, von einer Ablehnung einer Transaktion mangels angewendeter SKA oder mangels eindeutiger Transaktionskennzeichnung abzusehen, um die sonst zu erwartenden Verwerfungen im EU-Zahlungsmarkt, v.a. aber in Deutschland zu vermeiden.

Sehr gerne stehen Vertreter der IK für weiterführende Gespräche mit der BaFin zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

[Dr. Hugo Godschalk für die IK]