



IK Interessengemeinschaft Kreditkarten · Im Uhrig 7 · 60433 Frankfurt

Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht
GIT-1
Graurheindorfer Straße 108
53117 Bonn

[per e-mail]

München, 13. September 2019

Dr. Hugo Godschalk hgodschalk@paysys.de

Dr. Markus Escher markus.escher@gsk.de

**Migrationsplan zu § 55 ZAG und EU-Verordnung 2018/389
Verbändekonsultation der BaFin vom 04.09.2019
Kartenzahlungen im Internet**

Sehr geehrter Herr Dr. Obermoeller,
sehr geehrter Herr Dr. Strassmair-Reinshagen,
sehr geehrter Herr Ayyad,

zunächst bedankt sich die Interessengemeinschaft Kreditkarten (IK) für die Einladung zur Teilnahme an der Verbändeanhörung der BaFin am 04.09.2019. Die in der IK vertretenen Kartenherausgeber („Issuer“), Kreditkarten-Acquirer und technischen Dienstleister bei der Kreditkartenabwicklung begrüßen die seitens der BaFin eröffnete, interdisziplinäre Konsultationsplattform. Wir geben gerne im folgendem unsere Stellungnahme ab, wobei sich die IK auf den mündlichen Vortrag in der Anhörung, auf die gemeinsame Stellungnahme der IK mit dem BVZI im EBA Questionnaire vom 21.08.2019 („BVZI/IK-Stellungnahme“) sowie auf die Stellungnahme der IK vom 25.07.2019 bezieht.

Wie ausgeführt, ist eine interdisziplinäre Erarbeitung eines Migrationsplanes sehr zu begrüßen, da die gesetzgeberischen Ziele der Anwendung der Starken Kundenauthentifizierung („SKA“) nur auf diesem Wege erreichbar sind. Der Kreditkartenmarkt ist gegenwärtig nicht nur von fünf-/sechsgliedrigen, sondern teilweise auch von sieben- bis achtgliedrigen Prozess-/Beteiligtenketten geprägt. „Fünfgliedrig“ ist bereits der juristische und prozedurale Kernansatz, geprägt durch Karteninhaber, Kartenherausgeber, Kartensysteme, Karten-Acquirer und Zahlungsempfänger. Wie in der Anhörung betont, ist durch die PSD-2-

Vertreten durch: Dr. Markus Escher/ GSK Stockmann, Dr. Hugo Godschalk/PaySys Consultancy GmbH

Id.-no. EU-Trans. Reg: 209142612442-39

Regulierung jedoch auch die EU-weit einheitliche Regulierung und hiermit verbundene Standardsetzung als sechstes Kettenglied mit hoher Bedeutung versehen.

Wie in den vorgenannten Stellungnahmen der IK und auch im Anhörungstermin von unterschiedlichen Seiten verdeutlicht wurde, treten jedoch noch zusätzliche Beteiligte in dieser mehrgliedrigen Zahlungsabwicklung hinzu, insbesondere im E-Commerce sonstige Payment-Service Provider (PSP), die zwischen Karten-Acquirern und Zahlungsempfängern die Kartenabwicklung unterstützen. Darüber hinaus sind im Reisesektor Agenten – die wiederum von den genannten PSP zu differenzieren sind – zwischen Karteninhabern und finalen Zahlungsempfängern tätig, wie insbesondere Reisebüros oder Online-Buchungsplattformen. Diese hohe Komplexität bestätigt den gewählten, interdisziplinären Lösungsansatz, der beibehalten werden sollte.

Die IK begrüßt auch die Signale der BaFin, dass sowohl im Hinblick auf Umsetzungsfristen der Migrationspläne, als auch in inhaltlicher Sicht auf EU-weit einheitliche Regelungen bzw. Abstimmungen hingearbeitet werde. Kartenzahlungen im Internet sind insbesondere wegen des durch Händler häufig in Anspruch genommenen, EU-weit zentralisierten Acquirings mit Cross-Border Acquiring Tätigkeiten sehr häufig EU-weit grenzüberschreitend. EU-weit fragmentierte Lösungen würden die aktuelle Problematik bei Einführung der SKA nur zusätzlich verschärfen.

In sämtlichen Fragen des Migrationsplans spielen regulatorische Auslegungsfragen noch eine zentrale Rolle. Wie von mehreren Beteiligten in der Anhörung ausgeführt, hängen die erforderlichen IT-Programmier- und Implementierungsarbeiten wesentlich von einem eindeutigen „Scoping“ der Kartentransaktionen ab. Hierbei sollten dringend EU-weit inkonsistente Aufsichtsansätze oder ggf. kursierende Meinungen geklärt und kommuniziert werden, um zumindest Scoping-Fragen zum Einstieg als Belastungsfaktoren auszuschließen. Eindeutige **rechtliche** Zuordnungen von Kartentransaktionen aus allen in der Praxis vorkommenden Akzeptanzumgebungen zur Auslösung von Zahlungsvorgängen, wie bspw. PoS-, MoTo- oder Internetsituationen zum SKA-Pflichtbereich oder zu „out-of-scope Transaktionen“ sind unerlässlich für eine störungsfreie Abwicklung von Zahlungsvorgängen und erfordern gerade noch ausstehende Klarstellungen. Gerade eine verbindliche Abgrenzung der Akzeptanzumgebungen aus denen heraus Zahlungsvorgänge ausgelöst werden, die als **nicht** im SKA-Scope liegend als „nicht-elektronische“ Zahlungsvorgänge eingeordnet werden, ist wichtig um zu vermeiden, dass derartige Zahlungsvorgänge allein wegen abweichender oder unsicherer regulatorischer Einordnung abgelehnt werden würden.

Diese Klarstellungen sind auch für die erforderliche Kommunikation an Endkunden/Karteninhaber und Händler/Zahlungsempfänger wichtig, wie auch die EBA in ihrer Opinion vom 21.06. als wesentliches Erfolgskriterium für die Umsetzung des SKA-Konzepts betont hat.

Die in der IK vertretenen Marktteilnehmer würden es sehr begrüßen, falls die BaFin im Rahmen ihrer Möglichkeiten die im zweiten Teil, Ziff. 1 skizzierten rechtlichen Abgrenzungsfragen bei dem anstehenden EBA-Sitzungstermin nächste Woche mit dem Ziel einer einheitlichen Ergebnisfindung adressieren könnte.

Wir gliedern unsere Stellungnahme nach Verfahrensfragen und –anregungen sowie nach Inhalten eines Migrationsplans:

Erster Teil: Verfahrensfragen zum Migrationsplan

Zum Verfahren bei Erstellung und Umsetzung eines Migrationsplans gibt die IK die folgenden Beiträge unter Berücksichtigung des in der Anhörung gewonnenen Verständnisses zu den unmittelbaren nächsten Schritten:

1. Information des Marktes durch die BaFin nach dem EBA-Sitzungstermin 17. September 2019

- a) Die Stellungnahmen des Marktes dienen auch der Vorbereitung des nächste Woche stattfindenden EBA-Sitzungstermins.
- b) Da nach der Erwartungshaltung der BaFin der für Deutschland geltende Migrationsplan bis 31.12.2019 abgeschlossen sein sollte, ist die verfügbare Zeit ausgesprochen knapp. Die IK regt daher an, dass die BaFin sehr kurzfristig nach dem genannten EBA-Termin, die in der Konsultation beteiligten Verbände in einer Telefonkonferenz, besser in einem weiteren Anhörungstermin über die Ergebnisse des Termins direkt unterrichtet, um wechselseitige Erwartungshaltungen aktualisiert zu besprechen.
- c) Die IK regt auch an, die Stellungnahmen der jeweils einzelnen, an der Konsultation teilnehmenden Verbände den Verbänden untereinander zugänglich zu machen, idealerweise über eine diesbezügliche Webseite der BaFin. Die IK erteilt bereits heute ihre Zustimmung dazu, dass ihre Stellungnahme entsprechend den anderen Verbänden bzw. auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

2. Entwurf des Marktes

- a) Die IK hat das Verständnis gewonnen, dass die BaFin ein zweistufiges Verfahren erwartet. Hiernach möge der betroffene Markt, vertreten durch die an der Konsultation teilnehmenden Verbände – je nach Ergebnis der EBA-Sitzung – Beiträge für einen EU-weiten Migrationsplan (vorzugswürdig) beisteuern oder im Rahmen eines europäisch harmonisierten Migrationsplans einen Entwurf eines für Deutschland geltenden Migrationsplanes erstellen, den die BaFin genehmigt.
- b) Die IK regt an, dass die BaFin einen Anstoß für die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Erstellung entsprechender Beiträge oder für eine entsprechende Entwurfsarbeit gibt.

Hierbei gehen wir davon aus, dass die Marktteilnehmer die Redaktion für diese Beiträge oder für den Entwurf eines nationalen Migrationsplanes übernehmen. Hierfür werden jedoch zuvor noch die erforderlichen Informationen der BaFin aus dem für nächste Woche anstehenden EBA-Termin im Hinblick auf einen verabredeten EU-weiten Migrationsrahmen benötigt, um zu verstehen, welche Beiträge überhaupt noch für eine Ausfüllung eines EU-weiten Migrationsrahmens oder für die Erstellung eines nationalen Migrationsplans erforderlich sind. Auf dieser Grundlage lässt sich dann auch feststellen, welche Marktbeteiligten für eine entsprechende Redaktionsarbeit hinzugezogen werden sollten.

- c) Die IK regt auch für die Abstimmungen mit der EBA sowie die Erstellung von Migrationsplänen an, zwischen
- allgemeinem E-Commerce/Internethandel (ohne Besonderheiten der Reisebranche) und
 - Reisesektor (Pauschalreiseanbieter, Hotels, Autovermietungen, Fluglinien etc. im Folgenden als „Reisesektor“ bezeichnet)

zu unterscheiden.

Wie wir bereits in unserer IK-Stellungnahme vom 25.07. Seite 2/3 und auch in der gemeinsamen Stellungnahme mit dem BVZI vom 21.08.2019 zu Hintergründen der Vertriebs- und Abwicklungsstruktur im Reisesektor verdeutlicht hatten, sind die Anbindungen der Zahlungsempfänger in diesen beiden Segmenten mit

- Anbindung über PSPs und eigene PSP-Software/Schnittstellen zwischen Acquirern und Zahlungsempfängern im klassischen Internet-Handel sowie
- Anbindung über stationäre Agenten (Reisebüros) bzw. Agenten im Internet (Online-Buchungsplattformen), ggf. zusätzlich noch mit Einbindung von PSPs, im Reisesektor

mit verschiedenen Komplexitäten, Ausgangsbedingungen und auch zeitlichen Umsetzungsbedarfen zu unterscheiden.

3. Auslegungsfragen

- a) Die bereits in der Konsultation angesprochenen Auslegungs- bzw. Klarstellungsaspekte, insbesondere auch zu „key-entry-Transaktionen“, müssen unverzüglich geklärt werden, so dass Ergebnisse bereits bei der Entwurfsarbeit zu Migrationsplänen berücksichtigt werden können (vgl. hierzu Zweiter Teil, 1.c)).
- b) Als Teil dieser rechtlichen Auslegungsfragen sollten auch die in der Konsultation diskutierten Fragen zum EU-Pass EU-weit einheitlich geklärt werden, um die governance bei

den nationalen Migrationsplänen klarzustellen (vgl. Zweiter Teil, 1.d)). Idealerweise wird dies bereits in einem EU-weit einheitlichen Rahmen eines Migrationsplan geklärt.

4. Diskussion und Entwurfsarbeit BaFin/Markt

Vermutlich werden noch mindestens zwei persönliche Treffen zur Erarbeitung eines Migrationsplans für Deutschland im Q4/2019 erforderlich sein. Es wäre hilfreich, falls die BaFin hier frühzeitig Terminvorschläge unterbreitet.

5. Genehmigung/Veröffentlichung

In der Konsultation haben wir das Verständnis gewonnen, dass die BaFin den zu erarbeitenden Migrationsplan „genehmigen“ möchte. Dies ist im Hinblick auf Schaffung von Rechtsklarheit zu begrüßen, sollte aber auch in einem **veröffentlichten Dokument** münden, so dass betroffene Zahlungsdienstleister, aber auch bereits Prüfer von Issu-ern und Acquirern frühzeitig eine dokumentierte Grundlage zur Verfügung steht.

Zweiter Teil Inhalte des Migrationsplans

1. „Scoping“

a) Gegenständlicher Anwendungsbereich

Für die Betroffenheit durch den Migrationsplan hat die BaFin zu Recht auf „**kartenbasierte elektronische Fernzahlungsvorgänge**“ hingewiesen. Um eine entsprechende Migration erfolgreich zu erreichen, sollten dringend EU-weit noch unterschiedlich praktizierte bzw. kommentierte Auslegungsfragen zum Grundtatbestand nach § 55 ZAG bzw. Art. 97 PSD 2 geklärt werden, da ein eindeutiges Scoping den Ausgangspunkt für jede erfolgreiche IT-Migration und Projektarbeit darstellt.

Die Wichtigkeit eines eindeutigen Scopings liegt aber auch darin, dass eine erfolgreiche Migration bei Weitem nicht nur erfolgreiche **IT-Implementierungen**, sondern vor allem auch eine erfolgreiche und verständliche **Kommunikation** der Issuer an Karteninhaber sowie der Acquirer und Handelsverbände an die Zahlungsempfänger voraussetzt. Gerade dies ist gegenwärtig aufgrund der noch bestehenden Unsicherheiten nur beschränkt möglich, so dass nach dem „Henne-Ei-Prinzip“ sowohl IT-Projekte, als auch der Beginn einer „Erfahrungspraxis“ auf allen Seiten gehemmt ist. Als notwendiger Teil eines Migrations-Scopings sollten daher auch kurzfristig regulatorische Klarstellungen zu Zahlungsvorgängen erfolgen, die bereits außerhalb des sachlichen Anwendungsbereichs der SKA-Pflicht nach Art. 97 PSD-2 bzw. § 55 Abs. 1 ZAG liegen.

b) Erforderliche Klarstellungen zu „key-entry“-Transaktionen

- aa)** Die Anwendungsfrage des „elektronischen Zahlungsvorgangs“ nach § 55 ZAG, die im Deutschen Gesetzgebungsverfahren des Zahlungsdiensteumsetzungsgesetzes bei Einführung der PSD-2 im Finanzausschuss geklärt werden konnte, wurde bislang nicht EU-weit adaptiert, so dass immer noch inkonsistente Auslegungsergebnisse bestehen. Dies bedeutet für eine effiziente IT-Implementierung, aber auch eine wirkungsvolle Kommunikation an Karteninhaber und Händler, einen Störfaktor, der die verlässliche Zahlungsabwicklung verhindert.

Es wäre sehr zu begrüßen, falls die BaFin in ihrer Abstimmung mit der EBA und den anderen Mitgliedsstaaten in Bezug auf den Grundtatbestand der SKA bei „Auslösung eines elektronischen Zahlungsvorgangs“ zu einem einheitlichen Aufsichtsverständnis kämen.

- bb)** Gegenwärtig besteht aufgrund der fehlenden, EU-weit einheitlich kommunizierten Aufsichtspraxis zum Grundtatbestand der SKA-Anwendung und der dadurch ermöglichten inkonsistenten Auslegungen durch die betroffenen Zahlungsdienstleister das Risiko, dass bestimmte Issuer in der EU, insbesondere „key-entry“-Transaktionen ablehnen werden, da sie diese als SKA-pflichtig oder mindestens unverständlich einordnen. Key-entry Transaktionen werden als solche gekennzeichnet, wenn der Zahlungsempfänger (aus unterschiedlichen Gründen) die Kreditkartendaten nicht aus dem EMV-Chip oder payment token ausliest, sondern händisch über die Tastatur („key entry“) eintippt.

Der zentrale Auslegungsansatz zur Abgrenzung von elektronischen Zahlungsvorgängen im Rahmen des sachlichen Anwendungsbereichs der SKA-Pflicht ist in Erwägungsgrund 95 Satz 2 und 3 der PSD-2 zu sehen:

*„All **payment services offered electronically** should be carried out in a secure manner, adopting technologies able to guarantee the safe authentication of the user and to reduce, to the maximum extent possible, the risk of fraud. There does not seem to be a need to guarantee the same level of protection to payment transactions **initiated and executed** with modalities **other than the use** of electronic platforms or devices, **such as** paper-based payment transactions, mail orders or telephone orders“.*

Wie bereits im Verfahren vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu Recht anerkannt, kann nur eine elektronische Initiierung seitens des Karteninhabers das auslösende Kriterium für eine SKA-Pflicht im Grundtatbestand nach Art. 97 PSD-2/§ 55 ZAG sein (Bericht des Finanzausschusses, BT-Drs. 18/12568; S. 153). Eine elektronische Auslösung einer Zahlung ist bei Auslösung über eine – vom Zahlungs-

dienstleister bereitgestellte - elektronische Plattform (z.B. eine Payment-Page oder App) oder ein elektronisches Gerät (z.B. ein EMV Terminal) zu verstehen.

Im Hinblick auf das Ziel der Sicherheit von elektronischen Zahlungen ist unter der Auslösung der Zahlung noch nicht der technische Prozess zu verstehen, mit dem etwa ein POS Terminal durch Stecken der Karte und Bestätigung des Zahlungsbetrages über die Tastatur den Genehmigungsdialog zum Issuer startet. Die Zahlung wird vom Zahler erst durch den Akt der Autorisierung, d.h. der Zustimmung zur Ausführung der Zahlung ausgelöst. Fehlt es an diesem Akt der Zustimmung, wird nämlich ein Zahlungsempfänger seinerseits die Leistung nicht erbringen und die elektronische Weiterverarbeitung einer Zahlung abbrechen. Unter der Auslösung der Zahlung ist demnach die Autorisierung des Zahlungsvorgangs durch den Zahler zu verstehen. Sobald diese Autorisierung der Zahlung durch den Zahler elektronisch, d.h. über eine – vom Zahlungsdienstleister bereitgestellte - elektronische Plattform (z.B. eine Payment-Page oder App) oder ein elektronisches Gerät (z.B. ein EMV Terminal) erfolgt, soll eine SKA angewendet werden. Hierzu sollte EU-weit klargestellt werden:

- Nicht nur papierbasierte oder telefonische Autorisierungen durch den Karteninhaber über Mail- oder Telefonorder-Transaktionen („**MoTo**“) unterliegen **nicht** der SKA-Pflicht, sondern auch andere in der **Beispielsaufzählung** des Erwägungsgrunds 95 nicht genannte Kommunikationsformen, die nicht elektronisch initiiert sind. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut „*other than those*“ und „*such as ...*“.

Dies ist besonders wichtig in den Beispielfällen des Reisesektors, wie z.B. bei einem „stationären Reisebüro“, in dem typischerweise ein Reisebüromitarbeiter die Transaktionsdaten händisch „per Tastatur“ erfasst und diese Transaktion als „key-entry“-Transaktion für das Kreditkartenclearing kennzeichnet („**Transaktionsflagging**“). Gleiches gilt für Transaktionen am „Bodenschalter“ der Fluggesellschaften am Flughafen, etwa bei Um-/Nachbuchungen oder auch in der Hotellerie und bei Autovermietungen.

- cc) Die Kartenindustrie arbeitet mit dem Ziel, die Sicherheit für Konsumenten und Zahlungsempfänger zu verbessern und die Einsatzmöglichkeiten von elektronischen Kartenzahlungen zu erweitern, kontinuierlich an der Digitalisierung der Akzeptanzinfrastruktur. Dies gelingt, indem die Akzeptanztechnologien an die Geschäftsmodelle der Zahlungsempfänger adaptiert werden, um unbare Zahlungsvorgänge nahtlos in die jeweiligen Strukturen einzubinden. Im global agierenden Reisesektor sind „Multiparteienagenten“ für eine Vielzahl von Leistungsträgern und Zahlungsempfängern mit jeweils eigenen Zahlungsdienstleistern tätig, was - die Kartenindustrie vor besondere Herausforderungen stellt. Diese Herausforderungen bestehen in der mehrschichtigen und heterogenen Vertriebsstruktur des Reisesektors und in der Tatsache, dass das Zahlungsmittel „Karte“ im Reisesektor – neben der eigentlichen Bezahlungsfunktion - eine Vielzahl von Geschäftsvorfällen, wie etwa die Sicherheitsleistung bei Reservierungen un-

terstützt. Die Kongruenz eines Kaufvorgangs und der Bezahlung – wie sie typisch im Einzelhandel auftritt – ist im Reisesektor häufig nicht gegeben.

Aus den skizzierten Gründen ist die Digitalisierung der Akzeptanzinfrastruktur, d.h. der Infrastruktur, über welche Zahlungsvorgänge ausgelöst werden, im Reisesektor vergleichsweise wenig fortgeschritten. Überwiegend werden hier Transaktionen als „key-entry“-Transaktionen über Computersysteme der Zahlungsempfänger (bzw. deren Agenten) ausgelöst. Wegen der enormen Bedeutung der Karte als Zahlungsmittel im Reisesektor, würde die Ablehnung derartiger Transaktionen durch Issuer zu erheblichen Störungen in der Zahlungsabwicklung des Reisesektors führen, ohne dass kurzfristig umsetzbare Maßnahmen zur Abhilfe verfügbar wären. Mit der weiteren Entwicklung und Ausflächung digitaler Zahlungslösungen und elektronischer Akzeptanztechnologie wird die Bedeutung dieser Art Transaktionen zurückgehen. Eine Ablehnung dieser Transaktionen aus regulatorischen Gründen ist aber nach Auslegung der IK nicht geboten.

- dd) Key-Entry-Transaktionen erfolgen sowohl im MoTo, als auch im stationären papiergebundenen Bereich, aber auch im persönlichen Präsenzgeschäft bei unmittelbarer Tastatureingabe durch Mitarbeiter eines Zahlungsempfängers oder eines Agenten (z.B. Reisebüro, Hotel, Flughafen).
- ee) Es sollte daher EU-weit klargestellt werden – entsprechend dem Ergebnis im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages -, dass nur die „**elektronische Auslösung** durch den Karteninhaber“ die SKA-Pflicht begründet. Richtigerweise wollte die PSD 2 – so gerade auch Erwägungsgrund 95 – die Sicherheit von elektronischen Zahlungen erhöhen. Das Risiko des Missbrauchs liegt bei elektronischen Zahlungen aber im Vorgang der elektronischen Auslösung der Zahlung und nicht in der elektronischen Ausführung der Zahlung. Das Mißbrauchrisiko bei elektronischer Auslösung eines Zahlvorgangs liegt darin, dass sie danach grundsätzlich „selbstbedienungsfähig“ wäre, d.h. ohne Mitwirkung, Kontrolle oder Einflußmöglichkeit des Zahlungsempfängers auskommen kann. Damit kann bei der elektronischen Auslösung die Möglichkeit des Zahlungsempfängers entfallen, die Authentizität zu überprüfen und in den Akzeptanzvorgang einzugreifen. Dem wirkt der Gesetzgeber mit der Vorgabe der SKA entgegen, die ein Verfahren darstellt, die Authentizität elektronisch zu überprüfen. Die Tatsache, dass alle kartenbasierten Zahlungsvorgänge - wie bspw. auch Scheckzahlung oder beleghaft erteilte Überweisungsaufträge – elektronisch ausgeführt werden, ist für das Mißbrauchrisiko ohne Belang und kann demnach nicht die SKA-Pflicht eines Zahlvorgangs begründen.

Dies betrifft ab 14.09.2019 bereits die PoS-Transaktionsfälle mit Auslesen eines EMV-Chips der physischen Karte eines Karteninhabers und Eingabe der PIN oder aber auch am PoS bei digitalisierten Karten durch Austausch digitaler Payment Token zuzüglich einer Autorisierung durch eine Geheimzahl oder durch Einsatz von Biometrie (soweit nicht auf Kleinbetragsausnahmen nach der EU-Verordnung 2018/389 („der RTS“) zu-

rückgegriffen wird). Sonstige, vom Karteninhaber initiierte elektronische Transaktionen im „elektronischen Fernzahlungsvorgang“ sind dann Gegenstand der Migrationspläne, die klar von nicht SKA-gegenständlichen sonstigen (nicht-elektronischen) Zahlungsvorgängen abzugrenzen sind. Wir verweisen hierzu ergänzend auf die Stellungnahme der IK vom 25.07.2019 sowie die gemeinsame Stellungnahme des BVZI und der IK vom 21.08.2019 an die BaFin/EBA.

- ff) Rechtlich ergänzend ist hierbei auf die zivilrechtliche, dort „sogenannte“ Zustimmung/Autorisierung des Karteninhabers nach § 675j Abs. 1 Satz 1 abzustellen, deren Form nach § 675j Abs. 1 Satz 3 zwischen Zahler und seinem Zahlungsdienstleister „zu vereinbaren ist“ (Art. 64, PSD-2). Soweit diese Zustimmung/Autorisierung durch den Karteninhaber elektronisch erfolgt (vgl. die Beispielfälle zuvor), besteht grundsätzlich eine SKA-Pflicht. Soweit diese Zustimmung nicht elektronisch erfolgt besteht eine SKA-Pflicht nach Art. 97 PSD-2 bzw. § 55 ZAG nicht.

Wichtig für die rechtliche Praxis ist, dass die PSD-2 in einer Gesamtbetrachtung für die Erteilung der Zustimmung des Karteninhabers gerade keine Formvorgabe macht. Nur in den Fällen, in denen eine **elektronische Zustimmung** durch den Karteninhaber vorliegt, fordert Art. 97 PSD-2/§ 55 ZAG als Konsequenz hieraus eine SKA. Die PSD-2 und insbesondere § 675j Abs. 1 Satz 3 BGB hatten aber stets klargestellt, dass die Zulässigkeit der Art und Form der Zustimmungserklärung (also elektronisch oder nicht elektronisch) der Vereinbarung des Zahlers mit dem Issuer vorbehalten bleibt.

c) Klarstellungen zum EU-Pass

- aa) Die PSD-2 Umsetzung zum Aufsichtsregime über die Anwendung der SKA blieb auch in Bezug auf die Anwendung des EU-Passes für CRR-Kreditinstitute einerseits sowie für EWR-Zahlungsinstitute andererseits unscharf.
- bb) Wie bereits in § 39 Abs. 3 ZAG klargestellt, sollte die jeweilige Heimataufsichtsbehörde über den jeweiligen EWR-Zahlungsdienstleister – unabhängig ob Zahlungsinstitut oder Kreditinstitut – zuständig sein. Eine uneinheitliche governance-Verteilung zwischen Zahlungsinstituten und Kreditinstituten bei EWR-Zweigniederlassungen würde zu weiteren Fragmentierungen und Inkonsistenzen bei der Regulierung des EU-Zahlungsmarktes führen. Idealerweise ist die Frage der Zuständigkeit in einem europäisch einheitlichen Migrationsplan für die praktische Umsetzung obsolet.

2. Implementierungsfristen des Migrationsplans

Die IK möchte betonen, dass auch für die Implementierung eines Migrationsplanes – wie eingangs ausgeführt – zwischen allgemeinem Internethandel und dem Reisesektor unterschieden werden sollte.

- a) Im **allgemeinen Internethandel**, der sich im Regelfall dadurch auszeichnet, dass Händler/Zahlungsempfänger über eine bereitgestellte Payment-Software eines dazwi-

schengeschalteten PSP oder eines Acquirers an die Kartensysteme angebunden werden, wird eine 18-monatige Implementierungspflicht erforderlich sein.

- b) Bei den gegenwärtigen Ausgangsbedingungen im **Reisesektor**, also der gegenwärtigen Vertriebspraxis stationärer Reisebüros und online-Buchungsplattformen, aber auch der geübten Praxis an Flughäfen, Hotels oder sonstigen Transportdienstleistern erscheint der IK auch eine 18-monatige Frist gegenwärtig als unrealistisch. Die Vertriebsstruktur im Reisesektor ist – wie bereits detailliert in der gemeinsamen Stellungnahme des BVZI und der IK vom 21.08.2019 ausgeführt -, geprägt durch „Agenten“ die bei Initiierung von Reisebuchungen und Zahlungsvorgängen zwischen Karteninhaber und Leistungserbringer geschaltet sind und die typischerweise eine Vielzahl von Zahlungsempfängern versorgen. Die Besonderheit liegt dann aber darin, dass wiederum die Zahlungsempfänger im Reisesektor von einer unterschiedlichen Anzahl von Acquirern bedient werden, die von einem Acquirer eines Agenten different sind. Darüber hinaus ist der Reisesektor geprägt durch eine Vielzahl von Transaktionen, die per Tastatur ohne elektronische Initiierung eingegeben werden und die – wie ausgeführt - dringend EU-weit einer regulatorischen Klarstellung zugeführt werden sollten. Unter Berücksichtigung der in stationären Reisebüros, aber auch bei online-Buchungsplattformen eingesetzten Terminal- oder sonstiger Payment-Infrastruktur, werden im Reisesektor komplexe neue Vertriebs- und Protokollmechanismen eingeführt werden müssen, was einschließlich erforderlicher Definition, Abnahme, Programmierung, Testing und Roll-Out aus Sicht der IK unter Berücksichtigung der Rückmeldungen ihrer Kunden aus der Reisebranche in 18 Monaten unrealistisch erscheint. Mangels konkreter Kenntnisse über den tatsächlichen Umsetzungsbedarf in der Reisebranche ist die IK nicht in der Lage eine für den Reisesektor angemessene Frist zu nennen, dies sollten die diese Branche vertretenden Verbände unternehmen. Nach Informationen der IK aus Rückmeldungen ihrer Kunden aus der Reisebranche geht die IK jedoch davon aus, dass diese Frist realistischerweise deutlich länger als 18 Monate sein sollte, um Verwerfungen in der Zahlungsabwicklung des Reisesektors zu vermeiden.

3. **Qualitatives Monitoring**

Zu Fragen des von der BaFin angesprochenen qualitativen Monitorings wird die IK erst nach Kenntnis der Ergebnisse des EBA-Sitzungstermins mit etwaigen Rahmenbedingungen einer EU-weiten Migrationsplans Stellungnahmen abgeben können.

4. **Quantitatives Monitoring**

a) **SKA-Monitoring und Fraud Reporting**

Die eigentlich zum 01.01.2019 greifenden Fraud-Reporting Anforderungen nach § 55 Abs. 5 ZAG in Verbindung mit den EBA-Guidelines zum Fraud Reporting (EBA/GL/2018/05), aber auch Monitoringanforderungen, die sich auf kartenbasierende

elektronische Fernzahlungsvorgänge nach Art. 19, 20 und 21 des RTS beziehen, werden in bestimmten Bereichen nur arbeitsbelastenden Datenmüll (sowohl für Regulierer als auch für regulierte Institute) erzeugen, soweit man nicht die Migrationspläne berücksichtigt. Die IK plädiert daher dafür, als Teil der EU-weiten Migrationspläne das anstehende Fraud-Reporting sowie die o.g. Monitoringpflichten nach dem RTS in Bezug auf die für die Migrationspläne gegenständlichen „kartenbasierten elektronischen Fernzahlungsvorgänge“ auszusetzen und den Beginn des fraud reportings sowie der diesbezüglichen Monitoringpflichten diesbezüglich erst nach Abschluss der Migrationsphase anzusetzen.

b) Monitoring-Instanzen

Wie in der Anhörung ausgeführt, sollten Monitoring-Elemente auf

- Markt-/Produktebene einerseits und
- Kommunikationsebene andererseits

differenziert werden:

- aa) Für ein markt-/produktseitiges Monitoring werden die jeweils individuellen Ergebniszahlen von Issuern und Acquirern nur bedingt aussagekräftig sein, da sich insoweit kaum Unterschiede mit regulatorischer Relevanz ergeben. Richtigerweise sollten die Verfahren hier vereinfacht und vereinheitlicht werden, in dem europaweit auf statistische Erkenntnisse der Kreditkartensysteme Mastercard, VISA und American Express abgestellt wird, da sich hieraus zentralisiert am leichtesten die markt- und produktbezogenen Entwicklungen ablesen lassen.
- bb) Monitoring Maßnahmen einzelne Acquirer betreffend sollten sich auf deren Möglichkeiten der Einflussnahme im Wege der Kommunikation mit angebotenen Zahlungsempfängern beschränken.

c) Bezugsgrößen des Monitorings

Wie bereits in der Anhörung seitens Mastercard ausgeführt, ist es zielführend, nicht auf die Anzahl von Zahlungsempfängern, sondern auf das Volumen des SKA-pflichtigen Internethandels abzustellen. (Um dies wiederum statistisch sauber bewerkstelligen zu können, sind gerade die eingangs diskutierten Fragen des „Scopings“ von regulatorischer Seite im Hinblick auf (1) „Nicht-SKA-gegenständliche Transaktionen“ (einschließlich Key-Entry und Merchant-Initiated Transactions, One-leg-Out Transactions) einerseits, (2) SKA-pflichtige, aber nach RTS ausgenommene Transaktionen (Kleinbetragsausnahmen, wiederholende Zahlungen, Whitelisting und risikobasierte Ansätze nach Art. 13 bis 18 des RTS) andererseits sowie (3) hieraus verbleibende SKA-pflichtige elektronische Kartentransaktionen im Fernzahlungsverkehr zu differenzieren. Nur die letzte dieser drei Gruppen ist für das regulierungspflichtige E-Commerce Volumen und den Erfolg der Migration relevant. Hierauf sollte statistisch abgestellt werden.

d) Ziele

Die IK kann derzeit noch keine verbindlich zu vereinbarenden Steigerungsraten oder andere Metriken für den Rollout nennen. Bedeutsam erscheint bei den Monitoring-Anforderungen allerdings, dass nicht eine „schwarz/weiße Benchmarkquote“ mit sofortigem Verlust einer etwa eingeräumten regulatorischen Flexibilität zur Anwendung kommt, sondern eine Pflicht zur flexiblen Anpassung und Reaktion auf Monitoring-Erkenntnisse, insbesondere zur Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen, wie dies im Markt bei mittelfristig wichtigen Zielerreichungsvorgaben üblich ist.

Aufsichtsrechtlich sollte klargestellt sein, dass nicht etwa statistisch zufällige Unterschreitungen bestimmter Erwartungswerte zu einer sofortigen Beendigung der Migrationsperiode führen, sondern in der Tat nur dort, wo die jeweils regulierten Zahlungsdienstleister (oder auch die nichtregulierten Handelsteilnehmer) erkennbar durch Nicht-Agieren nur eine kaum erkennbare Wachstumskurve auslösen. Regulierte Zahlungsdienstleister sollten mit angemessenen Reaktionen und Einsatz erforderlicher und angemessener Maßnahmen als Teil ihrer Monitoring-Aufgabe belegen können, dass sie angemessen reagiert haben, um den grundsätzlich beschrittenen Pfad der vom Gesetzgeber erwarteten Wachstumskurve bis zum bestimmten Endtermin realistischere Weise erreichen zu können. Bei entsprechend angemessenen Reaktionen und Maßnahmen scheinen dann keine sofortigen aufsichtlichen Reaktionen erforderlich.

e) Berichte

Nach Einschätzung der IK sollten Berichte gegenüber der Aufsicht maßgeblich aus zwei Komponenten bestehen:

- aa) Zum einen dem **technologischen Implementierungsstand** der Issuer und Acquirer („readiness“), den für die Umsetzung der SKA-Anforderungen nach Art. 97 PSD-2 und dem EBA-RTS erforderlichen Standard-EMV 3D-Secure 2.2. oder höher einsatz**bereit** implementiert zu haben.
- bb) Zum anderen sollte unter Berücksichtigung des tatsächlichen Verhaltens der Karteninhaber und der Händler die Steigerung des vorgenannten kartenbasierten Internetzahlungsvolumens der dritten Gruppe (elektronische Fernzahlungsvorgänge mit SKA-Pflicht ohne RTS-Ausnahmen) berichtet werden.

- 13 -

Die Vertreter der IK stehen der BaFin und der Deutschen Bundesbank sehr gerne auch in den nächsten Tagen im Rahmen des anstehenden EBA-Termins oder der weiteren Vorbereitungsarbeit zur Erstellung von Migrationsplänen jederzeit für persönliche oder telefonische Gespräche zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

[Dr. Hugo Godschalk / Dr. Markus Escher für die IK]