



IK Interessengemeinschaft Kreditkarten · Im Uhrig 7 · 60433 Frankfurt

Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht
GIT-1
Herrn Achim Henke
Graurheindorfer Straße 108
53117 Bonn

[per e-mail]

München, 27. November 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 20.11.2019
Vorlagen für Migrationspläne und Berichts-Templates zu Kartenzahlungen im Internet**

Sehr geehrter Herr Henke,

zunächst bedankt sich die Interessengemeinschaft Kreditkarten („IK“) für die Einladung zur Teilnahme an der Verbändeanhörung der BaFin vom 20.11.2019. Die in der IK vertretenen Kreditkartenherausgeber („Issuer“), Kreditkarten-Acquirer und technischen Dienstleister bei der Kreditkartenabwicklung geben gerne die folgende Stellungnahme ab, wobei sich die IK auf die Entwürfe von Vorlagen für Migrationspläne und Berichts-Templates, wie von Ihnen am 20.11.2019 unterbreitet, sowie auf die EBA Opinion vom 16.10.2019 (EBA-Op-2019-11) (im Folgenden „die EBA Opinion“) sowie auf das bereits geführte Telefonat der IK mit der BaFin vom 30.10.2019 bezieht. Gerne geben wir auch in dem geplanten Telefonat der Verbände mit der BaFin Anfang nächster Woche ergänzende Erläuterungen hierzu.

Wir möchten unsere Anmerkungen gerne in drei Teile gliedern:

- I. Allgemeine Anmerkungen
- II. Issuer-spezifische Anmerkungen
- III. Acquirer-spezifische Anmerkungen

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

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

I. Allgemeine Anmerkungen

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf grundsätzliche Anmerkungen, die in gleicher Weise für die Entwürfe der Migrationspläne und Berichts-Templates für **Issuer** und **Acquirer** Geltung beanspruchen.

1. Anforderungen nach der EBA Opinion und den BaFin-Entwürfen

Unseres Erachtens hat die EBA in ihrer EBA Opinion an vielen Stellen einen sachgerechten Vorschlag entwickelt, der auch für die aufsichtlichen Zwecke durch die BaFin in ausreichender Weise eingesetzt werden kann. Die durch die BaFin in ihrem Entwurf vom 20.11.2019 geforderten, teilweise über die Vorschläge der EBA hinausgehenden Anforderungen, insbesondere zu

- Zeiträumen,
- Zeitpunkten und
- bestimmten Meldeinhalten

sind teilweise für die beaufsichtigten Zahlungsdienstleister – anders als die Anforderungen der EBA – IT-systemseitig **noch** nicht verfügbar bzw. werden nur Datensätze erzeugen lassen, die gerade keine Rückschlüsse auf die zu überwachenden Umsetzungsfortschritte zulassen.

Auf der Grundlage unseres bisherigen Verständnisses der aufsichtlichen Ziele der EBA und der BaFin zu Migrationsplänen möchten wir daher mit dieser Stellungnahme auch Vorschläge unterbreiten, in welcher Art und Weise sachlich relevante Kriterien zur Erfüllung dieser aufsichtlichen Ziele gemeldet werden könnten, die auch für die Zahlungsdienstleister für Berichtszwecke bereits IT-seitig verfügbar sind. Dies sollte zu einer geringeren Anzahl von Meldesätzen, allerdings mit einer höheren Aussagekraft im Hinblick auf die von der IK verstandenen Aufsichtsziele führen.

2. Unterscheidung Plan und Bericht

- a) Die EBA hat in ihrer EBA Opinion sachgerecht jeweils in den Ziff. 1 und 2 bezüglich der Migrationspläne und in den Ziff. 3 und 4 bezüglich der Fortschrittsberichte sowohl in zeitlicher wie auch in inhaltlicher Sicht differenzierende Vorschläge gemacht. Sachgerecht erscheint uns insbesondere die in den Ziff. 1 und 2 der „Issuer/Acquirer Expectations“ definierten Ziele der Dokumentation eines Migrationsplans von den in den Ziff. 3 und 4 definierten Zielen der Fortschrittsberichte zu unterscheiden.

- b) So sollte dem EBA-Ansatz gefolgt werden, eine Vorlage planerischer Aussagen der Zahlungsdienstleister bis Jahresende nur mit Bezug auf zukunftsgerichtete Planungen und Schätzungen zu fordern. Es ist aber bereits praktisch nicht denkbar, dass ohne Kenntnis der nun erfolgenden Abstimmung zu Plan und Berichts-Templates rückwirkend Meldungen zu einem „Status Quo zum 14.09.2019“ gemacht werden, da zu diesem Zeitpunkt entsprechend statistische Meldebedarfe und Datenkategorisierungen noch nicht bekannt waren.
- c) Auch die Anforderung eines Status-Quo-Berichts **rückwirkend** im Rahmen der Migrationsplanung auf den 14.09.2019 wäre ohne Definition eines abzudeckenden Zeitraums – wie gegenwärtig im Entwurf – nicht umsetzbar.
- d) Richtigerweise sollte entsprechend der Vorschläge der EBA eine rückwirkende Berichtsbetrachtung erst nach dem ersten Quartal 2020 auf der Grundlage von belastbaren Meldekriterien erfolgen.
- e) Wir schlagen daher vor, dass die Zahlungsdienstleister vor Jahresende als Teil ihrer Migrationsplanung eine Schätzung zum Stichtag 31.12.2019 abgeben, in welchem Umfang die von ihnen verarbeiteten, grundsätzlich SKA-pflichtigen Transaktionen im Einklang mit § 55 ZAG bzw. der EU-Verordnung 2018/389 („der RTS“) verarbeitet werden.
- f) Entsprechend der Systematik der EBA Opinion sollte sodann ein **rückblickender** Bericht erst nach dem Q1 2020 gefordert werden. Da die für die aufsichtliche Überwachungsaufgabe für erforderlich gehaltenen Datensätze bis zum heutigen Zeitpunkt noch nicht final bestimmbar sind, schlagen wir für das rückblickende Berichts-Template einen Zeitraum vom 01.01.2020 bis 31.03.2020 vor, sodass für diesen Zeitraum auf eine entsprechend aufsichtlich orientierte Gliederung von Datensätzen in den IT-Systemen der Zahlungsdienstleister abgestellt werden kann.

3. Verzicht auf Auswahlkriterien

Sowohl in der Migrationsplanung der Issuer als auch der Acquirer sollte bezüglich der künftig geplanten SKA-Authentifizierungsverfahren auf eine Planbeschreibung der wesentlichen Auswahlkriterien für diese Verfahren verzichtet werden, da letztlich das Ziel je Verfahren / Protokollversion der jeweiligen Schemes in der Zukunft stets nur das Gleiche sein kann, nämlich eine Compliance mit den Anforderungen nach § 55 ZAG sowie des RTS sicherzustellen.

4. Streichung der jeweiligen Ziff. 2.3. für die Migrationspläne

Eine bezifferbare Planung der Inanspruchnahme von Ausnahmen nach dem EBA RTS (wie im Entwurf des Issuer-/Acquirer Migrationsplan jeweils in Ziff. 2.3. enthalten) bringt für aufsichtliche Zwecke keine relevanten Erkenntniswerte. Weder qualitativ noch quantitativ ist eine Inanspruchnahme der Ausnahmen planbar, da dies im Regelfall von (nicht planbaren) Selektionen der Zahlungsdienstnutzer und deren Risikobereitschaft abhängt. Allenfalls statistische Schätzungen zu Kleinbetragsausnahmen wären denkbar, da hierzu auf vorhandene Verhaltens- und Transaktionstatistiken abgestellt werden kann, wobei wir auch hier den aufsichtlichen Erkenntnisgewinn für äußerst begrenzt halten.

Als Teil der Migrationsplanung könnten allenfalls Planaussagen zum **Zeitpunkt** einer möglichen technischen Unterstützung der jeweiligen Ausnahmekategorie gegeben werden, da dies in der Tat von den IT-Planungen der jeweiligen Protokollimplementierungen abhängt.

5. Heimataufsicht für Migrationsplan von EWR-Zweigniederlassungen

Wie wir mit Stellungnahme der IK vom 13.09.2019 bereits ausgeführt haben, ist dringend eine aufsichtliche Klarstellung erforderlich, dass im Hinblick auf die deutsche Umsetzung der PSD 2 im ZAG EWR-Zahlungsdienstleister mit Niederlassungen in Deutschland ausschließlich den Anforderungen der Migrationsplanung und der Fortschrittsberichte ihrer jeweils nationalen Aufsichtsbehörden der Heimatlandaufsicht und nicht einer Doppelaufsicht auch der BaFin als Gastlandbehörde unterfallen. Wir bitten dies zur Vermeidung von Doppelmeldungen für EWR-Zahlungsdienstleister mit Niederlassung in Deutschland unbedingt kurzfristig klarzustellen.

II. Issuer-spezifischer Anmerkungen - Issuer-Migrationspläne

1. Relevante SKA-Ausnahmen, Abschnitt 2.2 des Issuer-Migrationsplans

Der Erkenntniswert der unter Abschnitt 2.2 des Issuer-Migrationsplans abgefragten „Relevanz“ oder Nichtrelevanz von RTS-Ausnahmetatbeständen ist für Issuer nicht verständlich. Wir schlagen mangels relevanten Erkenntnisgewinns eine Streichung dieses Abschnitts 2.2. vor. Falls die BaFin gleichwohl im Rahmen der Migrationsplanung der Issuer deren Absichten zu einem etwaigen Einsatz der dort genannten Ausnahmetatbestände in Erfahrung bringen möchte, sollte ggf. nur die Absicht der Issuer, die jeweiligen Ausnahmetatbestände anzuwenden oder nicht, abgefragt werden, nicht aber eine unbestimmte „Relevanz“.

2. Status-Quo-Bericht im Rahmen der Migrationsplanung

Im Rahmen der in die Zukunft gerichteten Migrationsplanung (Umsetzung der Ziff. 1 und 2 der EBA Opinion Issuer/Acquirer) sollte bei der noch vor Jahresende 2019 einzureichenden Migrationsplanung auf einen retrospektiven Bericht zum „Status Quo zum 14.09.2019“ wie unter I. ausgeführt verzichtet werden.

- a) Wie ausgeführt, sind die diesbezüglich abgefragten Werte rückwirkend zum 14.09.2019 für Issuer in dieser Weise nicht ermittelbar, werden aber der BaFin auch keinen relevanten Erkenntnisgewinn bei Bewertung der Migrationsplanungen geben.

Zu den einzelnen Datenfeldern dieses „Status Quo zum 14.09.2019“ Abschnitts geben wir gleichwohl ergänzend folgende Anmerkungen:

Im Rahmen der Migrationsplanung erscheint eine eigene, prozentorientierte Schätzung der erreichten SKA-Compliance zum 31.12.2019 möglich, sowie für aufsichtliche Zwecke sachgerecht und ausreichend (vgl. Zeile 56 des Issuer-Migrationsplans). Gleiches gilt dann für **Schätzungen** zum Stand des Testings und des Rollouts in Prozent zum 31.12.2019.

- aa) Zentral für die Fortschrittsüberwachung sind die folgenden Anmerkungen zu Zeile 60 des Issuer-Migrationsplans mit erwarteter Meldung zum Stand der Implementierung des 3DS **2.2. Protokolls** wie folgt:

Zum einen sollte die Aufsicht davon Abstand nehmen, nur eine bestimmte Protokollversion als einen Maßstab für eine anzustrebende SKA-Compliance anzusehen, da bereits mit unterschiedlichen und auch „niedriger versionierten“ 3DS Protokollen, wie insbesondere 2.1 + ext (Mastercard) eine SKA-Compliance sichergestellt werden kann. So hat auch die EBA in ihrer Opinion nicht auf einen 3DS **2.2.** Protokoll-Versionsstand abgestellt, sondern – zu Recht – auf **3DS2.X**.

Entscheidend für die aufsichtliche Zwecksetzung sollte ein Protokollstand in den jeweiligen Kreditkartensystemen sein, mit dem aus Sicht eines Issuers die verpflichtenden aufsichtlichen Anforderungen des § 55 ZAG umgesetzt werden können. Dies ist bereits für Kreditkartenzahlungen im Internet mit Versionen von 3DS2.X möglich.

Hiervon zu unterscheiden sind Fälle, in denen ggf. bestimmte Protokollversionen noch nicht eine Protokollierung sämtlicher RTS-Ausnahmen möglich machen. Hier bleibt es aber einem Issuer überlassen, ob er eine Ausnahme nach dem RTS in Anspruch nehmen will oder nicht. Aus unserer Sicht ist hierbei festzuhalten, dass die Ausnahmeregelung des RTS jeweils Rechte zu einer Nichtanwendung der SKA darstellen, nicht aber eine Pflicht zur Anwendung der SKA-Ausnahmen gegeben ist. Insofern sollte sowohl bezüglich des Planfeldes „SKA-Compliance“ (Zeile 56 des Issuer-Migrationsplans), als auch bezüglich eines Implementierungsstandes protokollseitig auf dasjenige Protokollformat abgestellt werden, welches den Issuern im Hinblick auf die Anforderungen nach § 55 ZAG sowie des ersten Abschnitts des RTS eine SKA-Compliance ermöglicht.

- bb) Eine Angabe zur Anzahl / Betragshöhe von kartenbasierten Internet-Fernzahlungsvorgängen im EWR mit Anwendung einer SKA-Ausnahme wäre im Rahmen einer Planung nicht möglich (vgl. Zeile 68 - 79., Ziff. 1.3. bis 1.3.5 „davon: mit verlangter SKA“), sie sind aber auch für ein retrospektives Reporting weder sachgerecht noch erkenntnisreich, da diese Protokollmerkmale in dem aktuell flächendeckend bereits eingesetzten Protokollformat 3 DS **1.0** noch gar nicht enthalten sind. Falls in einem Transaktionsdialog zwischen Issuer und Acquirer auch nur eine Partei eine Protokollversion von 3 DS 2.x nicht implementiert hat, wäre ein Protokollaustausch hiermit nicht möglich.

Unter Anwendung des Protokollformats 1.0 ist nur mit dem Ergebnistyp „fully authenticated“ eine Anwendung oder Nichtanwendung des 3 DS Verfahrens protokollier- und berichtbar. Entsprechend hat auch die EBA in ihrer Opinion keine Berichterstattung zur Anwendung der Ausnahmetatbestände gefordert.

- cc) Sowohl im Entwurf des Issuer-Migrationsplans (Zeile 82) als auch der jeweils unter Ziff. 1.5 abgefragten Planung der betrügerischen kartenbasierten Fernzahlungsvorgänge im EWR fehlt es noch an einem in der deutschen Aufsichtspraxis belastbaren Begriff der „betrügerischen Zahlungsvorgänge“.

Wie wir bereits, insbesondere in unserer Stellungnahme vom 13.09.2018 zu den finalen EBA Guidelines on fraud reporting under the Payment Services Directive 2 (PSD2) (EBA/GL/2018/05) vom 18.07.2018, betont haben, dürfen nur Betrugsfälle melderrelevant sein, die unter einer möglichen operationellen Kontrolle des jeweiligen Zahlungsdienstleisters erfolgen. Anderenfalls würden einem Zahlungsdienstleister statistisch Betrugsfälle zur Last fallen – und damit ggf. die Anwendung von SKA-Ausnahmen nach Art. 18 RTS ausschließen – obwohl der jeweilige Zahlungsdienstleister in keiner Weise dagegen etwas unternehmen kann, da der Betrug nicht aus dem Umfeld seines jeweiligen Kunden stammt. So kann ein Kartenacquirer nichts bei Betrugsfällen eines Karteninhabers unternehmen (da nicht sein Kunde) und andererseits kann ein Kartenissuer nichts bei Betrug eines Händlers unternehmen (da nicht sein Kunde, sondern Kunde des Acquirers).

Darüberhinaus möchten wir erneut – wie bereits in unserer Stellungnahme vom 13.09.2018 - folgende **offenen Punkte zum Betrugsbegriff** ansprechen:

- „CEO-Fraud“ unterfällt bereits gemäß Art. 96 (6) PSD2 nicht dem Anwendungsbereich des Betrugsmeldewesens (vgl.im Einzelnen hierzu unsere Stellungnahme vom 13.09.2018).
- Nicht jeder Konflikt zw. Zahler und Zahlungsempfänger im Zusammenhang mit der zugrundeliegenden Transaktion ist als Betrug oder betrügerische Transaktion anzusehen. z.B. Umtausch- oder Reklamationsfälle./ Retouren oder sonstige Leistungsstörungen aus dem Kauf-Grundverhältnis, da es auch hier unmöglich für Zahlungsdienstleister ist, solche Leistungsstörungen im Valutaverhältnis zu verhindern.
- Wir bitten daher auch vor dem Hintergrund dieser Plan- bzw. Meldetemplates um entsprechend aufsichtliche Klarstellung des anzuwendenden Betrugsbegriffs, da sonst Äpfel mit Birnen verglichen werden.

dd) In diesem Zusammenhang wird seitens der IK nochmals angemerkt, dass seitens des Marktes dringend eine Klarstellung erbeten wird, ob die BaFin für das Jahr 2020 ein Fraud Reporting von Kartendienstleistern in Bezug auf einen Kreditkarteneinsatz im Internet erwartet.

b) Vorschlag

Für eine sachgerechte Planungs- und Berichtsdocumentation zu Aufsichtszwecken schlägt die IK vor, **nicht** auf die – durch Zahlungsdienstleister nicht planbaren, bzw. gegenwärtig weit überwiegend nicht protokollierbaren – Ausnahmen nach dem EBA RTS abzustellen, sondern auf den **Stand der jeweiligen Protokollversionen**.

Hierbei sollte für Planungs- und Reportingzwecke zwischen der

(i) eigenen Planung und dem roll-out der „**Angebote** der Protokolle“ und

(ii) der nur wenig beeinflussbaren „**Anwendung** der Protokolle“ durch die **Zahlungsdienstnutzer**, also Karteninhaber oder Händler, unterschieden werden.

Bei (i) ist eine Meilensteinplanung für die Produktivsetzung und das Angebot der jeweiligen Protokollversionen möglich und sinnvoll.

Bei (ii) ist eine quantitative Planung oder ein messbarer Anwendungsstand nicht möglich. Möglich ist allerdings eine Massnahmenplanung, z.B für Kommunikations- oder Incentivierungsaktivitäten, bei denen zwar die Massnahmen des jeweiligen Zahlungsdienstleisters, aber nicht die Umsetzungserfolge plan- und kontrollierbar sind.

III. Acquirer-spezifische Anmerkungen - Acquirer-Migrationspläne

1. Status Quo-Bericht im Rahmen der Migrationsplanung, Abschnitt 2.2 des Acquirer-Migrationsplans

Zu den an Acquirer gestellten Anforderungen eines rückwirkenden Status Quo Berichts sowie im Übrigen zu den Abschnitten 1 bis 2.2 /Subziff. 1.5 (Zeilen 7-86 des Tabellenblattes Acquirer Migrationsplan) verweisen wir zunächst auf Abschnitt I. auch aus Sicht eines Acquirers.

2. Daten zu Online-Händlern

Zu den zu Online-Händlern abgefragten Datensätzen in Abschnitt 2.2 / Subziff. 3 des Acquirer-Migrationsplans machen wir folgende Anmerkungen:

- a) Bzgl. Ziff. 3.4 (Z.92) sollte klargestellt werden, dass hier nur angeschlossene Onlinehändler umfasst sind, die Transaktionen **ausschließlich** außerhalb des SKA-Anwendungsbereichs durchführen. Da jeder Online-Händler „unter anderem“ Transaktionen außerhalb des SKA-Anwendungsbereichs durchführt wäre sonst die Datenerhebung weitgehend redundant.
- b) Nach unserem Verständnis kann Ziff. 3.5 (Z. 93) mit der geforderten Prozentangabe nur eine Teilmenge von den Angaben nach Ziffer 3.1 „Beim Acquirer angeschlossene Online-Händler“ (Z. 89) sein. Dies sollte klargestellt werden. Im Übrigen sollte auch hier für Planungs-/Berichtszwecke gelten, dass bei „SKA-Compliance der Online-Händler“ durch Acquirer nur ein roll-out Stand der SKA-fähigen Protokollversionen der jeweiligen Schemes bzw. eine grundsätzliche Anwendung dieser Protokollversionen zu berichten ist.

Mit freundlichen Grüßen

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