



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 28.6.2023  
SWD(2023) 232 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN  
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

[...]

*Begleitunterlage zum*

[...]

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES  
RATES**

**über Zahlungsdienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr.  
1093/2010  
und zum**

**Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES  
RATES**

**über Zahlungsdienste und E-Geld-Dienste im Binnenmarkt zur Änderung der Richtlinie  
98/26/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2015/2366/EU und 2009/110/EG**

{COM(2023) 366 final} - {COM(2023) 367 final} - {SEC(2023) 256 final} -  
{SWD(2023) 231 final}

## Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über Zahlungsdienste im Binnenmarkt und eine Richtlinie über Zahlungsdienste und E-Geld-Dienste im Binnenmarkt

## A. Handlungsbedarf

### Warum? Worum geht es?

Mit der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie von 2015 (PSD2, Richtlinie 2015/2366) wurde der Rechtsrahmen für Zahlungen in der EU festgelegt. Eine Bewertung der PSD2, die der Folgenabschätzung als Anhang beigefügt ist, ergab, dass seit der Anwendung der PSD2 zwar erhebliche Verbesserungen im Zahlungsverkehrssektor zu beobachten sind, die Ziele der PSD2 jedoch nur teilweise erreicht wurden. Die vier Themen, auf denen die Folgenabschätzung basiert, sind:

- Trotz des Erfolgs der durch die PSD2 eingeführten starken Kundenauthentifizierung (Strong Customer Authentication, SCA) bei der Beseitigung von Betrug bei Zahlungen, die der SCA unterliegen, sind die Verbraucher weiterhin einem Betrugsrisiko ausgesetzt (insbesondere Betrug durch „Social Engineering“) und haben mangelndes Vertrauen in Zahlungen.
- Der Markt für Open Banking funktioniert unvollkommen. Open Banking ist das Verfahren, bei dem Drittanbieter den Nutzern Mehrwertdienste anbieten, indem sie – mit Zustimmung des Nutzers – auf ihre Zahlungskontodaten zugreifen. Dieser Markt ist seit der PSD2 gewachsen, aber es gibt viele Beschwerden über unzureichende Schnittstellen für den Datenaustausch, wodurch die Marktentwicklung behindert wird.
- Die Aufsichtsbehörden haben uneinheitliche Befugnisse und Pflichten und die Durchsetzung und Umsetzung der PSD2 ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich.
- Es bestehen ungleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen Banken und Zahlungsdienstleistern, die keine Banken sind, insbesondere in Bezug auf den Zugang zu Zahlungssystemen. Zahlungsdienstleister, die keine Banken sind, haben Schwierigkeiten, ein Konto bei Geschäftsbanken zu eröffnen (was für den Erhalt einer Lizenz unerlässlich ist) und sind durch die Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen (Settlement Finality Directive (SFD), Richtlinie 1998/26) von der direkten Beteiligung an einigen wichtigen Zahlungssystemen in der EU ausgeschlossen.

Die Ursachen dieser Probleme (abgesehen von der ständigen Weiterentwicklung des Zahlungsbetrugs) sind im Wesentlichen regulatorischer Natur (Lücken und Unzulänglichkeiten des Rechtsrahmens).

Die Folgen der Probleme sind:

- Zahlungsdienstnutzer (Verbraucher, Händler, KMU) sind nach wie vor mit einem Betrugsrisiko, einer begrenzten Auswahl an Zahlungsdiensten und höheren Preisen konfrontiert.
- Zahlungsdienstleister, die „Open Banking“ anbieten, stoßen auf Hindernisse, wenn sie grundlegende Open-Banking-Dienste anbieten wollen, und tun sich mit Innovationen schwerer.
- Zahlungsdienstleister sind mit Blick auf ihre Verpflichtungen generell verunsichert und haben, wenn sie selbst keine Banken sind, gegenüber Banken einen Wettbewerbsnachteil.
- Die Wirtschaft wird durch Ineffizienzen im Zahlungsverkehr gehemmt, was gewerbliche Tätigkeiten verteuert.
- Der Binnenmarkt ist zersplittert und es kommt zu Phänomenen wie dem sogenannten „Forum Shopping“ (Wahl des günstigsten Gerichtsstands).

### Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Die Initiative hat vier spezifische Ziele:

1. Stärkung der Nutzerrechte und des Schutzes vor Betrug;
2. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bei Open-Banking-Diensten;
3. Verbesserung der Durchsetzung und Umsetzung in den Mitgliedstaaten;
4. Verbesserung des (direkten oder indirekten) Zugangs zu Zahlungssystemen und Bankkonten für Zahlungsdienstleister, die keine Banken sind.

Mit der Initiative soll auch zur Verwaltungsvereinfachung beigetragen werden, indem die Regelungen für die beiden Arten von Zahlungsdienstleistern, Zahlungsinstituten und E-Geld-Instituten, die keine Banken sind, die bisher in verschiedenen Rechtsvorschriften enthalten waren, zusammengeführt werden.

Die Initiative umfasst auch Maßnahmen zur Verbesserung der Verbraucherrechte und -information, der finanziellen Inklusion von Menschen mit Behinderungen und anderen Personen, die Schwierigkeiten haben, starke Kundensubauthentifizierung zu nutzen, und zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Bargeld.

### **Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?**

Die Nachfrage nach grenzüberschreitenden Zahlungstätigkeiten war seit jeher ein Schlüsselfaktor, der die EU-Rechtsvorschriften im Bereich des Zahlungsverkehrs (PSD1 von 2007 und PSD2) sowohl in Bezug auf grenzüberschreitende Zahlungen als auch auf die grenzüberschreitende Erbringung von Zahlungsdiensten im Binnenmarkt rechtfertigte. Der „Europäische Pass“ und Niederlassungen in verschiedenen nationalen Rechtsräumen werden von den Unternehmen aktiv genutzt. Nur Maßnahmen auf EU-Ebene können zu einem Binnenmarkt für Zahlungen führen.

## **B. Lösungen**

### **Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?**

Nichtlegislative Optionen wurden nicht in Betracht gezogen, da die Ursachen für die Probleme im Wesentlichen legislativer Natur sind. Optionen, die bei ungewissem Nutzen erhebliche Kosten oder Marktstörungen verursacht hätten, wurden abgelehnt. Dazu gehörten: eine vollständige Haftung von Banken und anderen Zahlungsdienstleistern für betrügerische Zahlungen, die durch „Social Engineering“ verursacht werden; Erfordernis einer standardisierten Datenzugangsschnittstelle für Open Banking und Streichung der derzeitigen Anforderung, dass Open-Banking-Geschäfte ohne vertragliche Grundlage und ohne Erhebung eines Entgelts möglich sein müssen; Einrichtung einer neuen EU-Agentur für die Umsetzung der Vorschriften für Open Banking.

Es wurden folgende Optionen beibehalten:

1. Stärkung des Verbraucherschutzes vor Betrug im Zahlungsverkehr: Maßnahmen zur verstärkten Nutzung von starker Kundensubauthentifizierung, einer Rechtsgrundlage für den Informationsaustausch zwischen Zahlungsdienstleistern über Betrug, Ausweitung der IBAN/Namen des Zahlungsempfängers auf alle Überweisungen (derzeit nur für Sofortzahlungen vorgesehen) und bedingte Umkehrung der Haftung – von Nutzern auf Zahlungsdienstleister – für Betrug durch „Social Engineering“ in bestimmten Fällen von Unzulänglichkeiten durch Zahlungsdienstleister (Überprüfung von IBAN/Namen funktioniert nicht und Betrug im Zusammenhang mit der Identität von Bankbediensteten).
2. Verbesserung der Funktionsweise von Open Banking, Anforderung einer speziellen Datenzugangsschnittstelle; „Erlaubnis-Dashboards“, mit denen Verbraucher ihre Daten besser steuern können, neue Anforderungen an Open-Banking-Datenzugangsschnittstellen, in denen die Mindestanforderungen an Schnittstellen, über die Daten zur Verfügung gestellt werden, genauer festgelegt werden.
3. Verbesserung der Durchsetzung und Umsetzung in den Mitgliedstaaten: Ersetzung des überwiegenden Teils der PSD2 durch eine unmittelbar anwendbare Verordnung zur Klärung unklarer oder mehrdeutiger Aspekte der PSD2; Verschärfung der Bestimmungen über Sanktionen.
4. Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Zahlungsdienstleister beim Zugang zu Zahlungssystemen: Stärkung der Rechte von Zahlungsdienstleistern, die keine Banken sind, auf indirekten Zugang über ein Bankkonto; Gewährung der Möglichkeit der direkten Beteiligung von Zahlungsdienstleistern, die keine Banken sind, an allen Zahlungssystemen, einschließlich derjenigen, die von den Mitgliedstaaten gemäß der SFD benannt wurden, mit Klarstellungen zu Zulassungs- und Risikobewertungsverfahren.

### **Wer unterstützt welche Option?**

Mit Blick auf die Betugsprävention bestand ein breiter Wunsch nach mehr Klarheit bei der Anwendung der starken Kundensubauthentifizierung, damit bestimmte Zahlungen nicht fälschlicherweise von der starken Kundensubauthentifizierung ausgenommen werden. Verbraucherorganisationen befürworteten Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen und anderen Personen, die Schwierigkeiten mit der starken Kundensubauthentifizierung haben, die Nutzung der starken Kundensubauthentifizierung zu erleichtern. Verbrauchervertreter hätten eine weitergehende Haftung der Banken für autorisierte betrügerische Zahlungen vorgezogen.

Beim Open Banking wünschten sich die Banken weitgehend das Recht, den Datennutzern für den Zugang zu

Kundendaten Gebühren zu berechnen; einige Datennutzer sprachen sich für eine spezielle Durchsetzungsstelle aus. Die Einführung standardisierter Datenschnittstellen fand angesichts der hohen bereits geleisteten Kosten für bestehende Schnittstellen kaum Unterstützung.

Die Aufnahme zahlreicher Bestimmungen der PSD2 in eine Verordnung fand breite Unterstützung, wenngleich einige Mitgliedstaaten nur zögerlich waren. Die Verschärfung der Sanktionen in der PSD2 wurde hauptsächlich von Verbraucherorganisationen und Zahlungsdienstleistern, die keine Banken sind, unterstützt.

Was den Zugang zu Zahlungssystemen betrifft, so befürworteten Nichtbanken weitgehend den direkten Zugang zu den im Rahmen der SFD bezeichneten Systemen, während die Banken die derzeitige Situation im Großen und Ganzen für zufriedenstellend hielten. Die öffentlichen Stellen hatten unterschiedliche Standpunkte.

### C. Auswirkungen der bevorzugten Option

#### Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die wesentlichen Vorteile bestehen in Folgendem: Verringerung des Betrugs im Bereich „Social Engineering“ (schätzungsweise 323 Mio. EUR pro Jahr); verstärkte Entwicklung des Open Banking mit mehr Innovation und neuen Dienstleistungen; verstärkter Wettbewerb zwischen Banken und Nichtbanken bei Zahlungsdiensten, was zu einem Abwärtsdruck auf die Preise führt; besseres Funktionieren des Binnenmarkts für Zahlungen durch bessere Durchsetzung und Umsetzung.

#### Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Da die teuersten Optionen abgelehnt wurden, wurden folgende Optionen mit nennenswerten Umsetzungskosten beibehalten:

- Ausweitung der Überprüfung von IBAN/Name des Zahlungsempfängers auf Zahlungen und Zahlungsdienstleister, die nicht bereits unter den Vorschlag der Kommission zu Sofortzahlungen fallen. Dies wird 1200 bis 1300 Zahlungsdienstleister (hauptsächlich in Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets) abdecken, deren Kosten sich im Durchschnitt auf einige Hunderttausend Euro einmalige Kosten und einige Zehntausend Euro jährliche Wartungskosten belaufen. Es ist jedoch zulässig, den Kunden Gebühren für die Nutzung dieses Dienstes in Rechnung zu stellen, was eine gewisse Kostendeckung ermöglicht.
- Beim Open Banking werden die Kosten für die Einrichtung von Erlaubnis-Dashboards bis zu 47 Mio. EUR an einmaligen Kosten für Banken und andere Anbieter von Zahlungskonten betragen. Die Aufrüstung der Datenschnittstellen auf die neuen Mindestanforderungen dürfte einmalige Kosten in Höhe von rund 185 Mio. EUR verursachen, die durch die Abschaffung der derzeitigen Anforderung einer „Fallback-Schnittstelle“ und anderer Einsparungen ausgeglichen werden.
- Große Zahlungssysteme, zu denen Zahlungsdienstleister, die keine Banken sind, künftig potenziell Zugang haben, müssen sich mit Teilnahmeanträgen von Zahlungsdienstleistern außerhalb des Bankensektors befassen, was verwaltungstechnische Konsequenzen nach sich zieht.
- Andere Maßnahmen der Initiative werden reale, aber begrenzte Kosten für Zahlungsdienstleister mit sich bringen, z. B. Maßnahmen zur Erleichterung der Nutzung der starken Kundauthentifizierung und Sensibilisierungskampagnen zur Betrugsbekämpfung.

#### Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

KMU sind von dieser Initiative in zwei Funktionen betroffen: Nutzer von Zahlungsdiensten (z. B. Händler oder gewerbliche Nutzer) und Zahlungsdienstleister, einschließlich FinTech-Unternehmen der Zahlungsbranche (kleinere Zahlungsdienstleister, Start-up-Unternehmen usw.). Sie sind somit sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite des Zahlungsverkehrsmarkts angesiedelt. Vorteile für KMU als Händler und andere gewerbliche Nutzer von Zahlungssystemen werden der Zugang zu einer größeren Palette von Zahlungsdiensten zu wettbewerbsfähigeren Preisen sein. KMU, bei denen es sich um FinTech-Unternehmen der Zahlungsbranche (Open-Banking-Drittanbieter oder Zahlungsdienstleister, die keine Banken sind) handelt, werden von der verbesserten Funktionsweise der Open-Banking-Schnittstellen oder einem besseren Zugang zu Zahlungssystemen profitieren. Insgesamt dürften KMU auf beiden Seiten des Marktes Nettogewinner aus dieser Initiative sein.

<b>Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?</b>
Für eine verstärkte Durchsetzung und Umsetzung, auch im Bereich des Open Banking, müssen viele nationale Aufsichtsbehörden ihre Personalausstattung im Zahlungsverkehrsbereich verstärken.
<b>Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?</b>
Die Initiative enthält Maßnahmen zur Verbesserung der Kohärenz der Zahlungsvorschriften mit der Datenschutz-Grundverordnung, indem beispielsweise die Anwendung der Konzepte der ausdrücklichen Einwilligung, der stillen Parteidaten und der Verarbeitung besonderer Kategorien von Daten im Zahlungsverkehrsbereich präzisiert wird.
<b>D. Folgemaßnahmen</b>
<b>Wann wird die Maßnahme überprüft?</b>
Eine Überprüfungsklausel erfordert eine Überprüfung der neuen Rechtsvorschriften fünf Jahre nach ihrer Anwendung.