

1. Payment Services Regulation (PSR1) – Zahlungsdienste-Verordnung

1.1 Surcharging: Harmonisierung der Surcharging-Regeln (Erwägungsgrund 53, Art. 28 PSR1)

Eine unglückliche Folge der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive 2, PSD2) war die Fragmentierung der Surcharging-Regeln in den Mitgliedstaaten, was zu unerfreulichen Kundenerfahrungen und einem Mangel an Transparenz für Verbraucher führte. Die Europäische Kommission (**KOM**) schätzt, dass 95 % der Kartenzahlungen bereits unter das bestehende Verbot von Surcharging fallen. Darüber hinaus haben 18 Mitgliedstaaten das Surcharging vollständig verboten. Die neue Verordnung über Zahlungsdienste (Payment Services Regulation, **PSR1**) bietet daher die Gelegenheit, die Regeln mit einem EU-weiten Verbot weiter zu harmonisieren.

Ein vollständiges EU-weites Verbot von Surcharging für alle Kartentransaktionen wird dazu beitragen, die Rechte der Verbraucher zu schützen, ein besseres Einkaufserlebnis für die Kunden zu gewährleisten, die Transparenz von Händlern zu fördern, missbräuchlichen Praktiken ein Ende zu setzen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Zahlungsdienstleister (**ZDL**) zu schaffen. Nicht zuletzt würde eine EU-weit einheitliche Regelung mit einem vollständigen Verbot dazu beitragen, dass Drei-Parteien-Systeme oder alternative Zahlungsanbieter an der Kasse nicht mehr diskriminiert werden.

Aus den oben genannten Gründen begrüßt American Express (**Amex**) die Unterstützung des Europäischen Parlaments (**EP**) für ein EU-weites Verbot der Erhebung von Surcharging-Gebühren.

1.2 Verhaltensbiometrische Daten: Den Wert der Verhaltensbiometrie anerkennen (Präambel, Art. 83, 85 PSR1)

Amex begrüßt die Entscheidung der KOM, die Verhaltensbiometrie für die Überwachung des Transaktionsrisikos einzubeziehen, indem in PSR1 die neue Anforderung eingeführt wird, Transaktionsüberwachungsmechanismen (**TÜM**) sowohl für die derzeitige Ausnahmeregelung von der starken Kundenauthentifizierung (**SCA**), die Transaktionsrisikoanalyse (**TRA**), als auch für die Betrugsermittlung einzurichten.

Für den TÜM sorgen die Überwachungsmechanismen für mehr Klarheit in Bezug auf die "Inhärenz", da sie auf der Analyse von Zahlungstransaktionen und Elementen beruhen müssen, die für den Zahlungsdienstnutzer typisch sind (z. B. die normale Verwendung seiner Sicherheitsdaten), und Umwelt- und Verhaltensmerkmale (z.B. Standort, Transaktionszeit, Gerät, Ausgabegewohnheiten oder bestimmter Einzelhändler) umfassen. Aus dem Vorschlag geht jedoch nicht hervor, ob die "Inhärenz" innerhalb der SCA-Definition angepasst werden soll. Amex plädiert dafür, dass in der PSR1 ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass "Inhärenz"-Faktoren auch verhaltensbiometrische Daten umfassen und dass dies für alle einschlägigen Szenarien gilt, die in diesem Rahmen vorgesehen sind (z. B. PSD3, PSR1 und RTS). Derzeit wird dies nur in Bezug auf den TÜM in der PSR1-Erläuterung (Präambel) erwähnt, nicht aber im SCA-Artikel.

Amex ist der Ansicht, dass ein restriktiver Ansatz bei der Nutzung der Verhaltensbiometrie Innovationen behindert und die Bemühungen zur Betrugsbekämpfung erschwert. Derzeit gibt es in der Branche Lösungen, die den Kunden mit einem hohen Maß an Genauigkeit erfolgreich authentifizieren können, ohne dass der Kunde weitere Maßnahmen ergreifen muss. Diese Methoden sind besonders für schutzbedürftige oder ältere Nutzer von Vorteil, die möglicherweise Schwierigkeiten haben, andere Authentifizierungsschritte auszuführen.

Amex begrüßt daher die Entscheidung des EP, Verhaltensmerkmale in den Inhärenz-Faktor der SCA aufzunehmen. Obwohl es Aufgabe der Europäischen Bankaufsichtsbehörde (EBA) ist, die spezifischen technischen Regulierungsstandards für den TUM unter Berücksichtigung von biometrischen Verhaltensmerkmalen zu entwickeln, wird die Stärkung des Grundsatzes in den Rechtsvorschriften der Stufe 1 (*level 1 legislation*) als wesentlich angesehen.

1.3 Betrugsbekämpfung: Schärfung der Definitionen für eine wirksame Betrugsbekämpfung (Art. 56, 59 PSR1)

Betrugsprävention, geteilte Haftung und korrekte und harmonisierte Definitionen von Betrugshandlung und grober Fahrlässigkeit stehen seit der Veröffentlichung der PSR1- und PSD3-Vorschläge durch die KOM im Juni 2023 im Mittelpunkt der Diskussionen. Die Klärung der Frage, was als "grobe Fahrlässigkeit" gilt und unter welchen Bedingungen dies der Fall sein wird, ist für die Branche von entscheidender Bedeutung ebenso wie die Klärung der Haftung des Zahlungsdienstleisters für nicht autorisierte Transaktionen und die Frage, wann diese Haftung mit anderen Dritten geteilt wird, die bei der Transaktion eine Rolle gespielt haben und technisch dazu beitragen könnten, Betrug zu verhindern.

Die vom EP angenommenen Änderungen zielen darauf ab, diese spezifischen Probleme zu lösen, aber auf Ratsebene muss noch mehr getan werden, um die bestehenden Schlupflöcher zu schließen.

1.4 Open-Banking: Sicherheit für Zahlungskonten schaffen (Art. 3 PSR1)

Amex unterstützt die Entwicklungen bezüglich Open-Banking nachdrücklich und erkennt an, dass der von der EU gesetzte Standard der Maßstab ist, dem viele Länder weltweit nacheifern wollen. Die aktuellen Vorschläge tragen dazu bei, den Umfang der Open-Banking-Verpflichtungen für die Akteure der Branche zu klären, indem sie einige der Unstimmigkeiten bei der Umsetzung der aktuellen PSD2 ändern.

Im Rahmen der PSD2 wurde der Begriff "Zahlungskonten" von den nationalen zuständigen Behörden (National Competent Authority, **NCA**) unterschiedlich ausgelegt, was zu einer fragmentierten Open-Banking-Landschaft führte. Außerdem herrschte Unklarheit darüber, ob die Regulierungsbehörde des Herkunfts- oder des Aufnahmemitgliedstaats den Umfang der Definition von Zahlungskonten festlegen sollte. Diese Definition wurde im neuen Gesetzesentwurf aktualisiert, wodurch mehr Rechtssicherheit geschaffen wurde.

Wir unterstützen weiterhin die Übereinstimmung des Vorschlags mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 2018¹, befürchten aber, dass Änderungen der Definition, wie sie die belgische Ratspräsidentschaft vorschlägt, zu einer weiteren

¹ Europäischer Gerichtshof, [Rechtssache C-191/17](#)

Fragmentierung des Binnenmarktes führen werden, da sie vorschlägt, dass "Zahlungskonten" auch für andere Zwecke als den Zahlungsverkehr genutzt werden können.

2. Payment Services Directive 3 (PSD3) – Zahlungsdienste-Richtlinie

2.1 Kredit-Passporting: Wettbewerbsfähige Passporting-Rechte (Art. 10 PSD3)

Im Zusammenhang mit dem "Passporting" fordert Amex weiterhin eine Änderung der Vorschriften, um Zahlungsinstituten (Payment Institutions, **PI**) die Möglichkeit zu geben, Kredite europaweit über die bestehende 12-Monats-Kreditlaufzeitbeschränkung in Artikel 18(4) (b) der PSD2 hinaus vergeben zu können, was in der Überarbeitung nicht vorgeschlagen wurde. Amex begrüßt daher die Entscheidung des EPs, die 12-Monats- Begrenzung zu streichen.

Nach dem Wortlaut des Entwurfes des EPs können die zuständigen NCAs jedoch einen "angemessen kurzen Zeitraum" festlegen, innerhalb dessen der Kredit zurückgezahlt werden muss. Dies wird nur zu einer weiteren Zersplitterung des Binnenmarktes und zu einem Mangel an Harmonisierung zwischen den rechtlichen Rahmen der PSD3 und der Verbraucherkreditrichtlinie 2008/48/EG – die bald durch die Richtlinie 2023/2225 aufgehoben wird – und anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Union oder nationalen Maßnahmen in Bezug auf die Bedingungen für die Gewährung von Krediten an Verbraucher führen.

Die 12-Monats-Beschränkung der grenzüberschreitenden Kreditvergabe durch PIs schränkt das Recht der PIs auf freie Erbringung von Dienstleistungen in der gesamten Europäischen Union, wie es in den Artikeln 56 und 57 des AEUV festgelegt ist, ein.

Die Gewährung von Verbraucherkrediten, sei es durch eine PI oder einen anderen Kreditgeber, wird von der EU-Verbraucherkreditrichtlinie (Consumer Credit Directive, **CCD**) geregelt. In diesem Sinne legt die CCD keine Frist für die Rückzahlung von Krediten fest, die von PIs oder anderen Kreditgebern gewährt werden (in Anbetracht der Tatsache, dass die Gewährung dieser Kredite der CCD entsprechen muss). Die Aufnahme zusätzlicher Beschränkungen in die PSD3 wird nur Hindernisse für bestimmte, von den PIs angebotene Kreditprodukte schaffen.

Außerdem regelt die CCD bereits die Anforderungen für die Zulassung, Registrierung und Beaufsichtigung von Einrichtungen, die Verbraucherkredite gewähren wollen. PIs (sowie Kredit- und E-Geld-Institute) sind, da sie bereits ordnungsgemäß von den NCAs reguliert, zugelassen und beaufsichtigt werden, von einer zusätzlichen Zulassungspflicht im Rahmen der CCD befreit, obwohl sie natürlich die übrigen in der CCD enthaltenen Maßnahmen, Transparenzverpflichtungen und den Verbraucherschutz einhalten müssen. Es kann also festgestellt werden, dass es nicht möglich ist, Verbraucherkredite als nicht zugelassene Einrichtung oder außerhalb des CCD-Rahmens anzubieten. Darüber hinaus muss der von der PI gewährte Kredit eine Nebenleistung sein, die ausschließlich im Zusammenhang mit der Ausführung eines Zahlungsvorgangs steht. Privatkredite aller Art (einschließlich Kurzzeitkredite (*payday loans*) und "Buy now pay later"-Darlehen) können nicht *gepassportet* werden. Durch die Aufhebung der 12-Monats-Grenze wird keine Möglichkeit einer nicht genehmigten oder unzureichend überwachten grenzüberschreitenden Kreditvergabe geschaffen.

Diese Beschränkung, die nur für PIs und die von ihnen gewährten Kredite gilt, stellt einen Wettbewerbsnachteil dar und widerspricht den Grundprinzipien des Binnenmarktes, da sie ungleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Kreditanbietern schafft und die PIs übermäßig belastet und wettbewerbswidrig einschränkt.

Andererseits unterliegt die Kreditvergabe nicht ausschließlich den Vorschriften für Zahlungsdienste, sondern auch anderen sektoralen und lokalen Gesetzen, die keine ähnlichen Beschränkungen vorsehen. Da es sich bei den PIs um regulierte und beaufsichtigte Unternehmen handelt, wird die Aufsicht von der NCA des Herkunftsmitgliedstaats der juristischen Personen ausgeübt und überwacht. Wenn die Kreditvergabe im Herkunftsmitgliedstaat der PI auf lokaler Ebene erlaubt ist, was in der Regel der Fall ist, verstößt eine Beschränkung des "Europäischen Passes" gegen den freien Dienstleistungsverkehr und damit gegen die Grundsätze des Binnenmarktes.

Nach den derzeitigen Vorschriften müssen die PIs daher in jedem Mitgliedstaat, in dem sie Kreditnebenleistungen für den Zahlungsverkehr über 12 Monate hinaus anbieten wollen, eine separate Rechtseinheit gründen. Dieser Aufwand ist nicht nur wettbewerbshemmend, sondern schränkt auch das Angebot an Finanzdienstleistungen für die Bürger in kleineren Mitgliedstaaten ein, in denen die Zahlungsverkehrsdienstleister wahrscheinlich keine separate Rechtseinheit gründen wollen, aber möglicherweise im Rahmen einer Passporting-Regelung in den Markt eintreten würden, wenn dies möglich wäre.

Aus den oben genannten Gründen fordert Amex den Rat auf, die derzeitige 12-Monats-Begrenzung in Artikel 10 der PSD3 zu streichen.

2.2 Wiederezulassung von Zahlungsinstituten und Beaufsichtigung (Erwägungsgründe 69, 70, Art. 44, 45 PSD3)

Amex begrüßt die zusätzliche Harmonisierung, die die PSD3 für die Aufsicht mit sich bringt, sowie die neuen Maßnahmen zur Beseitigung der bei der Anwendung der PSD2 festgestellten Unstimmigkeiten.

Mit der Verschmelzung der E-Geld-Richtlinie und der PSD2 sollen die Zulassungsanforderungen für Zahlungsdienstleister harmonisiert und entsprechend ihrer jeweiligen Geschäftstätigkeit klassifiziert werden. Allerdings sollte während dieses Neuzulassungsverfahrens ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand vermieden werden. Die Neuzulassung sollte sich auf Zahlungsdienstleister konzentrieren, die neue Aktivitäten im Rahmen ihrer aktuellen Lizenz einreichen, oder auf bestehende E-Geld-Institute, die ihren Betrieb an die Anforderungen der PSD3 anpassen müssen. Ziel sollte es sein, einen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, der keinen klaren Mehrwert für die derzeitige Aufsichtspraxis der NCAs mit sich bringt. Für ZDLs, die lediglich bestehende Anforderungen an die neuen Standards der PSD3 anpassen müssen, sollte die Neuzulassung, sofern sie von der NCA für erforderlich gehalten wird, so einfach und unkompliziert wie möglich sein. Sie sollte sich nicht auf die Überarbeitung von Prozessen und Dokumentationen konzentrieren, die nicht Gegenstand wesentlicher Änderungen in der PSD3 sind und die von den ZDLs bereits bereitgestellt und von ihren jeweiligen NCAs im Rahmen ihrer PSD2-Lizenz genehmigt wurden.

Vielmehr sollte der Prozess sicherstellen, dass die aktualisierten oder neuen Anforderungen erfüllt werden.