

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur
Begleitung der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 zur Festlegung
der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen
für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung
der Verordnung (EG) Nr. 924/2009
(SEPA-Begleitgesetz), BT-Drs. 17/10038

19. September 2012

Der Handelsverband Deutschland e. V. (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Im HDE haben sich rund 100.000 Mitgliedsunternehmen aller Branchen, Standorte und Größenklassen zusammengeschlossen. Als Vertreter der drittgrößten Wirtschaftsbranche nach Industrie und Handwerk nimmt der HDE die Verantwortung für jeden zwölften Arbeitsplatz in Deutschland wahr. Im engen Dialog mit Herstellern, der Politik und der Öffentlichkeit vertritt der HDE die Interessen einer stark mittelständisch geprägten Branche, denn 98 Prozent der Handelsunternehmen beschäftigen unter 50 Mitarbeiter und erzielen maximal 10 Millionen Euro Umsatz im Jahr.

Aufgrund der bedeutenden Stellung der Lastschrift im Einzelhandel konzentrieren wir unsere Stellungnahme zum Regierungsentwurf des SEPA-Begleitgesetzes auf das Lastschriftverfahren.

I. Die Bedeutung der heutigen Lastschriftverfahren im Einzelhandel

Die heutigen Lastschriftverfahren sind im Einzelhandel ein Bezahlverfahren von herausragender Bedeutung. Sowohl im stationären Handel als auch im Internet-Handel ist die Lastschrift eines der beliebtesten Zahlungsmittel.

80% der Händler bieten das Elektronische Lastschriftverfahren (ELV) im stationären Handel an. 12,6% des im stationären Handel getätigten Umsatzes werden mit ELV bezahlt, was einer Größenordnung von 48 Mrd. € entspricht¹.

Im Internet-Handel wird das Bezahlen mittels Lastschrift (Internet-Lastschrift) von 46% der Händler angeboten oder ist in Planung². 15,6% des im Internet-Handel getätigten Umsatzes werden mittels Internet-Lastschrift bezahlt³.

Die Vorteile der heutigen Lastschriftverfahren liegen auf der Hand. Bei der Lastschrift handelt es sich sowohl aus Sicht des Handels als auch aus Sicht des Verbrauchers um ein günstiges Bezahlverfahren. Würde dieses Bezahlverfahren entfallen, müssten die Händler auf teurere Bezahlverfahren ausweichen. Dies wäre mit deutlichen Preisauflagen für die Verbraucher verbunden. Von besonderer Bedeutung ist zudem, dass es sich bei der Lastschrift aus Sicht des Verbrauchers – insbesondere wegen der Widerrufsmöglichkeit der Lastschrift – um ein sicheres und vertrauenswürdiges Bezahlverfahren handelt. Würde dieses Bezahlverfahren entfallen, würde dies – insbesondere im Internet-Handel – zu einer spürbaren Kaufzurückhaltung der Verbraucher führen. Die Umsatzentwicklung des Einzelhandels würde deutlich verlangsamt werden.

¹ vgl. EHI, Kartengestützte Zahlungssysteme im Einzelhandel, Jahrerhebung 2012

² vgl. E-Commerce Leitfaden, Zahlungsabwicklung im E-Commerce, Studie April 2011

³ vgl. EHI, Online-Payment-Studie 2012

II. Kernanliegen des Handels

Vor diesem Hintergrund ist es Kernanliegen des Handels, dass von der Kreditwirtschaft SEPA-Produkte entwickelt werden, die mit dem bewährten ELV und der bewährten Internet-Lastschrift vergleichbar sind. Entsprechende SEPA-Produkte existieren derzeit noch nicht. Die Entwicklung und Implementierung solcher Produkte benötigt Zeit. Es ist daher von höchster Bedeutung, dass der deutsche Gesetzgeber von den Übergangsfristen, die die Verordnung (EU) Nr. 260/2012 (SEPA-Verordnung) für die Weiternutzung von ELV und Internet-Lastschrift als Nischenprodukt bietet, umfassend Gebrauch macht.

III. Petiten des Handels im Einzelnen

Der Handel bittet daher, folgende Petiten im Rahmen des SEPA-Begleitgesetzes zu berücksichtigen.

1. Übergangsfrist für ELV

Der Handel begrüßt ausdrücklich die Vorschrift des § 7c ZAG-E, mit der die weitere Durchführung des ELV bis zum 01.02.2016 ermöglicht werden soll.

In diesem Zusammenhang sehen wir jedoch noch folgenden Ergänzungsbedarf:

a. Berücksichtigung des technischen Fortschritts

Dem Handel ist es wichtig, dass im Rahmen des vorliegenden Gesetzesvorhabens den Belangen des technischen Fortschritts Rechnung getragen wird. Nach dem derzeitigen Gesetzentwurf ist nicht hinreichend klar, ob unter § 7c Abs. 1 ZAG-E auch Lastschriften fallen, die an Verkaufsstellen unter Nutzung anderer Verfahren als der derzeit noch weit verbreiteten Unterzeichnung eines Lastschriftbelegs aus Papier initiiert werden. Bereits heute werden neuartige Verfahren zur Initiierung von Lastschriften an einer Verkaufsstelle genutzt, in die der Handel erheblich investiert hat. Aus Gründen der Kriminalitätsprävention, des Investitionsschutzes und der Servicequalität sollte gewährleistet sein, dass auch diese Verfahren unter § 7c Abs. 1 ZAG-E fallen und damit bis zum 01.02.2016 weiter eingesetzt werden können.

aa) Neuartige Verfahren zur Initiierung von Zahlungsverfahren

Sowohl zum Zwecke der Bekämpfung von Kartenkriminalität als auch um seinen Stammkunden ein möglichst bequemes bargeldloses Bezahlen zu ermöglichen, setzt der Handel seit einigen Jahren neuartige Verfahren zur Initiierung von Lastschriftzahlungen ein. Hierbei werden im Rahmen eines einmaligen Registrierungsvorgangs die Daten der Zahlungskarte entweder mittels eines Kartenlesegeräts ausgelesen oder der vorgelegten Zahlungskarte entnommen und dem entsprechenden Karteninhaber, dessen Identität geprüft wurde, zugeordnet. Des Weiteren wird den Kartendaten ein eindeutiges und fälschungssicheres Legitimierungsmerkmal (aktuell sein Fingerabdruck, zukünftig etwa auch sein elektronischer Personalausweis) zugewiesen. Möchte ein solcher Karteninhaber in der Folgezeit bei dem Händler eine Zahlung mittels Lastschrift veranlassen, legitimiert

er sich ausschließlich durch das mit ihm vereinbarte Legitimierungsmerkmal (z. B. durch das Einscannen seines Fingerabdrucks). Hierdurch wird ermittelt, welche Identität die handelnde Person hat und welche Kartendaten dieser Person zugeordnet sind. Eine nochmalige Vorlage der Zahlungskarte ist dann nicht mehr erforderlich, da die für die Abwicklung der Zahlung erforderlichen Kartendaten bereits im Rahmen der Registrierung ausgelesen und gespeichert wurden. Diese so gewonnenen Daten führen dann in gleicher Weise zu einer Lastschrift von einem durch eine inländische Kontokennung BBAN oder eine internationale Kontokennung IBAN identifizierten Zahlungskonto.

Nach dem derzeitigen Gesetzentwurf ist es unklar, ob auch Zahlungen, die nach Maßgabe des vorstehend beschriebenen Verfahrens getätigt werden, in den Anwendungsbereich des § 7c Abs. 1 ZAG-E fallen. Hieraus resultiert das Risiko, dass sowohl für Händler, die ihre Kassensysteme mit entsprechendem Investitionsaufwand ausgerüstet haben, als auch für deren Kunden, die sich an das Zahlen „per Fingerabdruck“ gewöhnt haben, Rechtsunsicherheit besteht, ob auch diese Legitimationsformen im Rahmen von Lastschriftverfahren bis zum 01.02.2016 weitergenutzt werden können. Diese Unklarheit sollte beseitigt werden, um dem Handel diese Möglichkeit zur Bekämpfung von Kartenkriminalität und zur besonderen Serviceleistung gegenüber seinen Stammkunden weiterhin offenzuhalten.

Nach Auffassung des HDE wäre es hierfür ausreichend, in den Gesetzesmaterialien eine entsprechende Klarstellung aufzunehmen. Beispielsweise könnte hierfür der folgende Wortlaut verwendet werden:

„Unter das Elektronische Lastschriftverfahren im Sinne von § 7c fallen auch Zahlungen, bei denen das Einlesen der Zahlungskarte vor jeder einzelnen Zahlung durch ein Legitimierungsverfahren (z. B. Einscannen eines Fingerabdrucks, Auslesen eines elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 des Personalausweisgesetzes) ersetzt wird, wenn für die Teilnahme an diesem Legitimierungsverfahren die zumindest einmalige Vorlage einer Zahlungskarte (in der Regel bei der Registrierung für das Legitimationsverfahren) erforderlich ist.“

bb) Einsatz von Sign-Pads

Vor allem zum Zwecke der Reduzierung von Kosten für die Aufbewahrung von Dokumenten setzt der Handel seit einigen Jahren im Rahmen der Abwicklung von Lastschriftzahlungen sog. Sign-Pads ein. Hierbei wird die für die Durchführung von Lastschriftzahlungen erforderliche Unterschrift des Karteninhabers nicht auf einem Lastschriftbeleg aus Papier eingeholt, sondern auf einem berührungsempfindlichen Sensorfeld. Durch die hiermit verbundene elektronische Speicherung der Unterschrift des Karteninhabers können die Kosten, die für die Verwaltung und Aufbewahrung von Lastschriftbelegen aus Papier anfallen, erheblich reduziert werden.

Nach dem derzeitigen Gesetzentwurf ist es unklar, ob das vorstehend beschriebene Verfahren in den Anwendungsbereich des § 7c Abs. 1 ZAG-E fällt. Auch hieraus resultiert für den Handel Rechtsunsicherheit. Diese Rechtsunsicherheit sollte beseitigt werden.

Nach Auffassung des HDE sollte hierfür in den Gesetzesmaterialien eine entsprechende Klarstellung aufgenommen werden. Beispielsweise könnte hierfür der folgende Wortlaut verwendet werden:

„Unter das Elektronische Lastschriftverfahren im Sinne von § 7c fallen auch Zahlungen, bei denen die Unterschrift des Karteninhabers nicht auf Papier erfolgt, sondern elektronisch z. B. über ein sog. Sign-Pad erfasst wird.“

b. Berücksichtigung des Gesamtprozesses des ELV

Zur Erhaltung der Effizienz des ELV ist es erforderlich, dass alle zur Durchführung des ELV gehörenden Abwicklungsschritte von der Übergangsfrist des § 7c Abs. 1 ZAG-E erfasst werden. Hierunter fällt insbesondere die Durchführung des sog. Hoffnungslaufs. Im Rahmen des Hoffnungslaufs wird nach einer Rücklastschrift aufgrund mangelnder Deckung die ursprüngliche Lastschrift erneut eingereicht. In vielen Fällen führt der Hoffnungslauf dann zur Einlösung der Lastschrift. Durch den Hoffnungslauf können weitergehende Inkassomaßnahmen und damit unnötige Kosten für Händler und Verbraucher vermieden werden.

Nach dem derzeitigen Gesetzentwurf ist es unklar, ob sämtliche Abwicklungsschritte des ELV, insbesondere die Durchführung des Hoffnungslaufs, in den Anwendungsbereich des § 7c Abs. 1 ZAG-E fallen. Auch hieraus resultiert für den Handel Rechtsunsicherheit. Diese Rechtsunsicherheit sollte beseitigt werden.

Nach Auffassung des HDE sollte hierfür in den Gesetzesmaterialien eine entsprechende Klarstellung aufgenommen werden. Beispielsweise könnte hierfür folgende Formulierung verwendet werden:

„§ 7c gilt für sämtliche zum Elektronischen Lastschriftverfahren gehörenden Abwicklungsschritte, insbesondere auch für die Durchführung des sog. Hoffnungslaufes.“

2. Übergangsfrist für Internet-Lastschriften

Nach dem derzeitigen Gesetzesentwurf würde das Bezahlen mittels Internet-Lastschrift ab dem 01.02.2014 nicht mehr durchführbar sein.

Bei der Internet-Lastschrift erteilt der Verbraucher das Lastschriftmandat elektronisch (z.B. per E-Mail, per Double Opt-In Verfahren, per elektronischen Personalausweis oder über andere elektronische Verfahren). Die von der Deutschen Kreditwirtschaft angebotenen SEPA-Lastschriftverfahren in ihrer jetzigen Ausgestaltung lassen ein elektronisches Lastschriftmandat nicht zu, obwohl das Regelwerk des European Payments Council (EPC) für die Lastschrift auch die Möglichkeit eines elektronischen Mandats vorsieht. Eine Erteilung von Lastschriftmandaten im Internet wäre somit ausgeschlossen, so dass im Internet nicht mehr mittels Lastschrift bezahlt werden könnte.

Das verbleibende Zeitfenster bis 01.02.2014 ist für die erforderliche Anpassung der Regelwerke der SEPA-Lastschriften im Hinblick auf die Zulassung von elektronischen Lastschriftmandaten nicht mehr ausreichend. Der Gesetzgeber sollte daher für die Internet-Lastschrift eine Übergangsfrist bis 01.02.2016 vorsehen. Nach Auffassung

des HDE könnte dies auf Grundlage der für Nischenprodukte vorgesehenen Option in Art. 16 Abs. 3 der SEPA-Verordnung erfolgen.

Insoweit sollte in das Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz ein neuer § 7d aufgenommen werden, der wie folgt lauten könnte:

„§ 7d

Nutzung von Nischenprodukten; Verordnungsermächtigung

Die Anforderungen des Artikels 6 Absatz 1 und 2 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 werden bis zum 1. Februar 2016 für Überweisungen oder Lastschriften mit einem kumulativen Marktanteil, der unter 10% der Gesamtanzahl der Überweisungen bzw. Lastschriften liegt (Nischenprodukt), ausgesetzt. Der Marktanteil ist anhand der von der EZB jährlich veröffentlichten offiziellen Zahlungsstatistiken zu ermitteln.“

Für die Anwendbarkeit dieser Übergangsvorschrift ist es erforderlich, dass die EZB Statistiken veröffentlicht, auf deren Grundlage der Marktanteil der Nischenprodukte ermittelt werden kann.

Zudem sollte darauf hingewiesen werden, dass die Übergangsvorschrift dazu dient, dass die Kreditwirtschaft den Zeitraum bis 01.02.2016 nutzt, um adäquate SEPA-Nachfolgeprodukte für die Nischenprodukte zu entwickeln. In den Gesetzesmaterialien könnte in die Begründung des § 7d ZAG-E hierzu beispielsweise Folgendes aufgenommen werden:

„Mit dieser Bestimmung soll von der Übergangsvorschrift des Artikels 16 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 Gebrauch gemacht werden. Damit können Nischenprodukte (z.B. Internet-Lastschrift) in ihrer bis zum Migrationszeitpunkt entwickelten Form einschließlich sämtlicher dazugehöriger Abwicklungsschritte bis zum 1. Februar 2016 weiter durchgeführt werden. Die mit dieser Vorschrift geschaffene Übergangsbestimmung dient vor allem dazu, der Kreditwirtschaft zu ermöglichen, adäquate SEPA-Nachfolgeprodukte für die Nischenprodukte zu entwickeln.“

3. Aufforderung an die Kreditwirtschaft zur Entwicklung adäquater SEPA-Nachfolgeprodukte

Der HDE begrüßt, dass in der Begründung zu § 7c ZAG-E die Aufforderung an die Kreditwirtschaft enthalten ist, die Entwicklung eines Nachfolgeprodukts für ELV auf Basis der SEPA-Lastschrift aktiv voranzutreiben.

Angesichts der oben aufgezeigten Bedeutung der Internet-Lastschrift sollte diese Aufforderung auch in Bezug auf die Internet-Lastschrift ausgesprochen werden. Zudem sollte zur Untermauerung dieser Aufforderung die Bundesregierung aufgefordert werden, regelmäßig den Entwicklungsstand der Nachfolgeprodukte zu überprüfen und dem Bundestag hierüber Bericht zu erstatten.

Hierzu könnte in den Gesetzesmaterialien beispielsweise formuliert werden wie folgt:

„Die Kreditwirtschaft wird aufgefordert, innerhalb der für das Elektronische Lastschriftverfahren und der für die Nischenprodukte geltenden Übergangsfristen, SEPA-Nachfolgeprodukte zu entwickeln, die mit dem Elektronischen Lastschriftverfahren und der Internet-Lastschrift vergleichbar sind. Die Bundesregierung wird dazu aufgefordert, sich bei der Kreditwirtschaft regelmäßig über den Entwicklungsstand der SEPA-Nachfolgeprodukte zu informieren und dem Bundestag hierüber Bericht zu erstatten.“

Berlin, 20. September 2012

Ansprechpartner:

Ulrich Binnebössel

Handelsverband Deutschland e.V. (HDE)

Am Weidendamm 1A

10117 Berlin

Tel: 030-726250-62

Fax: 030-726251-88

Email: binneboessel@hde.de