

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, das Europäische Währungsinstitut und den Wirtschafts- und Sozialausschuß ‘Stärkung des Vertrauens der Kunden in elektronische Zahlungsmittel im Binnenmarkt’“

(98/C 95/05)

Die Kommission beschloß am 4. August 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 7. Januar 1998 an. Berichterstatte war Herr Burani.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 351. Plenartagung (Sitzung vom 28. Januar 1998) mit 118 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Vorbemerkungen

1.1. Die rasche Entwicklung der Technologien und ihrer Anwendungen in der Wirtschaft hat zu tiefgreifenden Neuerungen in allen Bereichen und insbesondere im Bereich der Zahlungssysteme und -mittel geführt. Es sind offene Systeme wie das Internet sowie eine Vielzahl von geschlossenen Systemen entstanden, die so ausgestaltet wurden, daß sie mit den bestehenden oder künftigen Systemen kompatibel sind. Das weltweite Kommunikationsnetz, das Verbindungen zu immer niedrigeren Kosten anbietet, hat seit langem die Staatsgrenzen überschritten: Der „globale Markt“ ist bereits Realität, bevor er noch Gegenstand internationaler Abkommen war.

1.2. Die Kommission widmet diesen Entwicklungen große Aufmerksamkeit: Insbesondere in letzter Zeit zeigte sie erfreulicherweise große Sensibilität für die sozialen und marktwirtschaftlichen Probleme und strebt danach, das rasche Wachstum der Informationsgesellschaft in ausgewogener und koordinierter Form zu fördern. Ohne zu vergessen, daß bestimmte Drittländer, wie Japan und insbesondere die Vereinigten Staaten, Wettbewerbsvorteile in der Forschung, bei der industriellen Erzeugung und zuweilen auch bei den Anwendungslösungen⁽¹⁾ haben, möchte die Kommission die Rechtsgrundlagen für eine eigene Politik entwickeln, die es Europa ermöglicht, die ihm zustehende führende Rolle zu erlangen.

1.3. Im spezifischen Bereich der Anwendungstechnologien hat die Kommission ein Dokument von grundlegender Bedeutung, die Mitteilung „Europäische Initiative für den elektronischen Geschäftsverkehr“⁽²⁾ veröffentlicht, die die strategischen und rechtlichen Leitlinien umreißt, die es dem europäischen Handel ermöglichen, von den „neuen“ Technologien zu profitieren. In diesem Dokument wird eine Verbindung zwischen dem elektronischen Geschäftsverkehr und den Zahlungssystemen

hergestellt: die Kommission zählt letztere richtigerweise zu den „Schlüsselsektoren“⁽³⁾ der globalen Interoperabilität.

1.4. Die Zahlungen jeder Art und in jeder Form bilden insgesamt ein System für sich, das sich von den anderen insofern abhebt, als es eine Reihe von Produkten und Lösungen umfaßt, die neben dem Handel mit verschiedenen anderen Sektoren (Kapital- und Devisenmärkte, Wertpapiermärkte) verbunden sind. Die einzelnen Märkte, die sich ihrem Wesen und ihren Zielen nach unterscheiden, haben eines gemeinsam: Sie erfordern einen hohen Schutz der Öffentlichkeit, die der Endnutzer ist. Für die Sicherstellung der Solidität des Systems und der einzelnen Finanzinstitute sind die Zentralbanken und andere öffentliche Einrichtungen verantwortlich; erforderlich ist jedoch auch eine Kontrolle des Verhaltens der einzelnen Akteure gegenüber den Konsumenten. Die Kommission legt in ihrer Aktion insbesondere auf den letzten Aspekt besonderen Wert; die dieser Stellungnahme zugrunde liegende Mitteilung ist der eindeutige Beweis dafür.

1.5. Die Mitteilung führt die Überlegungen der Kommission im Bereich der elektronischen Zahlungsmittel und -systeme fort, insbesondere im Hinblick auf die Punkte, die die Beziehungen zwischen Emittenten elektronischer Zahlungsinstrumente und ihren Nutzern betreffen. Sie schließt mit einer Empfehlung, die eine Aktualisierung der Bestimmungen — und deren Anwendung auf die neuen Produkte — einer vorhergehenden Empfehlung⁽⁴⁾ darstellt, deren Grundsätze sich übrigens im Laufe der Zeit bewährt haben.

2. Einführung

2.1. Zehn Jahre sind seit der ersten Mitteilung vom Januar 1987⁽⁵⁾ vergangen: Ein relativ kurzer Zeitraum,

⁽¹⁾ Vgl. Mitteilung der Kommission „Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie für Informations- und Kommunikationstechnologien“, KOM(97) 152 endg. vom 16. April 1997, Stellungnahme: ABl C 19 vom 21.1.1998, S. 1.

⁽²⁾ KOM(97) 157 vom 16. April 1997, ABl. L 208 vom 2.8.1997, Ziffern 47-49, Stellungnahme vom 29. Oktober 1997: ABl. C 19 vom 21.1.1998.

⁽³⁾ Vgl. Mitteilung unter Fußnote 1, Zusammenfassung, Absatz II, sowie die unter Ziffer 1.3 genannte Mitteilung.

⁽⁴⁾ Empfehlung der Kommission 88/590/EWG vom 17. November 1988 zu Zahlungssystemen, insbesondere zu den Beziehungen zwischen Karteninhabern und Kartenausstellern, ABl. L 317 vom 24.11.1988.

⁽⁵⁾ „Trümpfe für Europa: Neues Kartenzahlungssystem“, KOM(86) 754.

in dem sich allerdings eine tiefgreifende Entwicklung der damals als „neu“ bezeichneten Produkte (Zahlungskarten) vollzogen hat und weitere Zahlungsinstrumente (home banking, vorbezahlte Karten) entstanden sind, die es damals noch nicht gab oder die noch im Versuchsstadium waren. Die bargeldlosen Zahlungsinstrumente sind nunmehr fester Bestandteil des täglichen Lebens des Großteils der Bürger und Wirtschaftsbeteiligten und stellen bereits im Jahre 1995 13,5 % der gesamten Zahlungsvorgänge im europäischen Durchschnitt dar, wobei jedoch in einigen Ländern erheblich höhere Prozentsätze verzeichnet werden.

2.2. In ihrem Dokument unterteilt die Kommission die „innovativen Zahlungsmethoden“, die zwischenzeitlich eingeführt wurden, in zwei Kategorien:

- Bankkontozugangs-Produkte: Diese Kategorie beinhaltet Instrumente, die einen Fernzugang zu Konten bei Finanzinstituten ermöglichen; in diese Kategorie fallen auch die Anwendungen des „home banking“ und die Telefonbankdienste⁽¹⁾ sowie die traditionellen Zahlungskarten;
- „elektronisches Geld“/E-Geld-Produkte: In diese Kategorie fallen die Instrumente, auf denen geldwerte Einheiten gespeichert sind, und zwar entweder als Magnetstreifen- oder als Mikroprozessorkarten (vorbezahlte Karten), bzw. Computerspeicher (Cyber-Geld-Produkte).

2.3. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist der Ansicht, daß diese — aus Gründen der gesetzlichen Regelung wichtige — Unterteilung unzufriedenstellend ist, da sie offen läßt, in welche der beiden Kategorien die vorbezahlten Karten von Bankinstituten fallen. Sie ermöglichen den Fernzugang zu einem Bankkonto, auch wenn dieser Zugang ausschließlich auf die Phase der Wertspeicherung beschränkt ist: in dieser Hinsicht würden sie in die Kategorie der „Bankkontozugangs-Produkte“ fallen. Diese Karten ermöglichen allerdings darüber hinaus keinen weiteren Zugang zum Konto während ihrer Verwendung.

2.4. Was den Kontozugang anbelangt, so bemerkt der Ausschuß, daß die Kommission im Zusammenhang mit der unter Ziffer 2.2 angeführten Unterteilung nur ein einziges Mal von einem „Konto bei einem Finanzinstitut“⁽²⁾ spricht. Die zahlreichen anderen Male, in denen dieses Thema in der Folge angesprochen wird, auch in der Empfehlung selbst, wird nur von „Konto“ ohne nähere Angaben gesprochen. Da die Annahme von Einlagen und somit die Kontoeröffnungen den ordnungsgemäß zugelassenen Finanzinstituten vorbehalten sind⁽³⁾, muß klargestellt werden, ob die Unterlassung gewollt ist oder ob unter „Konten“ stets jene zu verstehen sind, die bei Finanzinstituten eingerichtet wurden. Diese Klarstellung ist von grundlegender Bedeutung, um zu verstehen, ob unter „Kontozugangskarten“, Bankverbindungskarten verstanden werden oder eventuell auch

Karten, die nicht von Finanzinstituten ausgegeben wurden. Da das Einlagengeschäft zumindest gegenwärtig ausschließlich Finanzinstituten vorbehalten ist, geht der Ausschuß von der ersten der beiden Interpretationen aus.

2.5. Die Kommission stellt fest, daß Ende des nächsten Jahrzehnts ein erheblicher Teil des Einzelhandels über Internet abgewickelt werden wird, wobei der Wettbewerb die Finanzinstitute zwingen wird, immer einfachere, sicherere und effizientere Zahlungsmittel anzubieten. Will Europa dem Wettbewerb mit Amerika standhalten, wie die Kommission in der Mitteilung über den elektronischen Geschäftsverkehr festgestellt hat, so muß nach Ansicht des Ausschusses die Entwicklung des Handels über Internet und ähnliche Systeme weit vor dem Ende des nächsten Jahrzehnts erfolgen. In punkto Sicherheit wurde mit der Einführung des Systems SET (Secure Electronic Transactions) ein großer Fortschritt erzielt; weitere Innovationen werden gerade eingeführt oder sind geplant. Die Zahlungsmittel müssen überdies auch schrittweise preiswerter werden, nicht nur aufgrund des Wettbewerbs zwischen den Finanzinstituten, sondern auch des Wettbewerbs zwischen den Anbietern von Netzdiensten.

3. Zweck und Inhalte

3.1. Wie bereits unter Ziffer 1.3 angeführt, stellt die Kommission eine Verbindung zwischen Zahlungsmitteln und elektronischem Geschäftsverkehr her, wobei sie betont, daß das Bestehen sicherer und transparenter Systeme unter anderem den Übergang zur einheitlichen Währung erleichtern wird. In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuß daran, daß er in seiner eigenen Stellungnahme zum „Grünbuch über die praktischen Fragen des Übergangs zur einheitlichen Währung“⁽⁴⁾ festgestellt hat, daß die Karten „die einfachste und flexibelste Lösung sind“, und die Kommission ersucht hat, deren Verwendung zu fördern. Dieses Anliegen gilt auch heute noch: die Verwendung dieser Produkte durch die Kunden darf nicht durch die Kostenbelastung und/oder bürokratische Schwerfälligkeiten behindert bzw. erschwert werden.

3.2. Die Kommission nennt vier Hauptgebiete, in denen Maßnahmen im Bereich der Zahlungssysteme erforderlich sind: die Festlegung eines aufsichtsrechtlichen Rahmens für die Ausgabe elektronischen Geldes, die Gewinnung des Vertrauens der Kunden, die Festsetzung klarer Wettbewerbsregeln, die Verbesserung der Sicherheit und die Bekämpfung der Fälschungen. Das zweite dieser Themen wird in der Empfehlung behandelt, die Teil der Mitteilung ist; die anderen sind Gegenstand kurzfristiger Programme, die den rechtlichen Rahmen der Zahlungssysteme vervollständigen dürften, zumindest bis die gegenwärtigen und kommenden Entwicklungen nicht eine Änderung nahelegen.

3.3. Das erste Hauptgebiet ist die Festlegung eines aufsichtsrechtlichen Rahmens für die Ausgabe elektro-

(1) „Home banking“: Kontozugang über einen Terminal wie beispielsweise einen PC (oder Minitel in Frankreich); „Telefonbankdienste“: Zugang über das Telefon.

(2) KOM(353) Einleitung, S. 2.

(3) 1. und 2. Bankenrichtlinie, 77/780/EWG und 89/646/EWG.

(4) Stellungnahme vom 26. Oktober 1995, Ziffer 5.4.3.3: ABl. C 18 vom 22.1.1996.

nischen Geldes, um die Stabilität und Solidität der Emittenten sicherzustellen. Ein diesbezüglicher Vorschlag einer Richtlinie wird Ende 1997 vorgelegt werden. Der Ausschuß möchte nicht näher auf diesen Punkt eingehen, bevor nicht der Inhalt des Vorschlages bekannt ist; er legt jedoch Wert darauf zu betonen, daß die Richtlinie von dem Konzept ausgehen muß, daß der Schutz des Kunden Vorrang vor allen anderen Erwägungen haben muß. Das Vertrauen in das vom Staat emittierte Geld ist absolut; genauso groß muß auch das Vertrauen in das elektronische oder virtuelle Geld sein. Die Verlässlichkeit der Emittenten, ihre Fähigkeit, gegenüber Kunden und Händlern eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen, sowie die Effizienz der Kontrollen dürfen keineswegs in Frage gestellt werden.

3.4. Ein weiterer Bereich ist der einer klaren Anwendung der Wettbewerbsregeln, um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Interoperabilität und solidem und lebhaftem Wettbewerb zu erreichen. Die Interoperabilität zwischen den verschiedenen Zahlungsinstrumenten hängt von deren technischer und operativer Kompatibilität ab, die sich jedoch ihrerseits in erster Linie aus Absprachen zwischen Systembetreibern ergibt. Die Kommission wird im Laufe des Jahres 1988 ein Dokument vorlegen, um den Finanzinstituten, Händlern und Kunden die rechte Anleitung zu geben. Der Ausschuß lenkt die Aufmerksamkeit auf den Inhalt von Artikel 85 Absatz 3 des EG-Vertrages, der insbesondere in diesem Bereich Leitlinie für die anzuwendende Vorgehensweise sein muß: Jedes Abkommen muß danach beurteilt werden, welchen Nutzen der Markt sowohl hinsichtlich des technischen Fortschritts als auch geringerer Lasten und größerer Sicherheit für den Kunden daraus zieht.

3.5. Ein weiterer Aktionsbereich sind die Mittel für den Kampf gegen die Risiken der mißbräuchlichen Nutzung und Fälschung durch eine verbesserte Sicherheit. Die Kommission weist auf die Notwendigkeit hin, die elektronischen Zahlungsmittel so unangreifbar wie möglich auszugestalten. Anreize sind in diesem Bereich nicht erforderlich, denn die Fragen des Betrugs stellen bereits jetzt das größte Problem der Emittenten dar. Trotz umfangreicher Investitionen in die Forschung und die praktischen Lösungsmöglichkeiten, belaufen sich ihre in den Bilanzen ausgewiesenen Verluste jedes Jahr auf hunderte Millionen Dollar. Die Emittenten sollen weiterhin wachsam sein, die Lösung muß jedoch auf anderer Ebene gesucht werden.

3.6. Der Ausschuß hat bereits in der Vergangenheit zu dieser Frage Stellung genommen: die Sicherheit der elektronischen Zahlungsmittel stößt auf Grenzen. Dies ist auf die damit verbundenen Kosten und auf die Tatsache zurückzuführen, daß die kriminellen Organisationen zur Umgehung der Sicherheitsmaßnahmen erhebliche Mittel einsetzen können; ihr Ziel ist nicht nur das Erzielen von Gewinnen durch Betrug, sondern auch das Weißwaschen von Geld aus illegalen Tätigkeiten. Es ist also nicht die — bereits zufriedenstellende — Produktsicherheit, auf die es ankommt, sondern vielmehr der Kampf gegen die kriminellen Vereinigungen.

3.7. In seiner Stellungnahme zum „Grünbuch über die praktischen Fragen des Übergangs zur einheitlichen

Währung“⁽¹⁾ hat der Ausschuß die Notwendigkeit betont, daß die Fälschungen von Geld und der alternativen Zahlungsmittel zum Geld Gegenstand „einer völlig neuen Vorgehensweise“ bilden müssen: es gehe nicht mehr um die Bekämpfung der Fälschungen oder des Betrugs, sondern der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Dasselbe Konzept — und dieselbe Aufforderung an die Kommission — wurde in einer späteren Stellungnahme⁽²⁾ wiederholt.

3.8. Der Rat von Amsterdam hat einen Aktionsplan gegen das organisierte Verbrechen⁽³⁾ angenommen und ersuchte die Kommission und den Rat, bis Ende 1998 Initiativen im Bereich der Zahlungsmittel, einschließlich der elektronischen, zu ergreifen⁽⁴⁾; der Ausschuß weist darauf hin, daß die von ihm empfohlene Vorgehensweise jene ist, die auch vom Rat angenommen wurde, stellt jedoch die Frage, ob tatsächlich eineinhalb Jahre notwendig sind, um einen Rohentwurf eines Vorschlags zu erarbeiten. Die Kommission hat die Aufforderung des Rates angenommen und erklärt, daß sie feststellen werde, ob Initiativen in diesem Bereich notwendig sind: Ein zu vorsichtiger Ton, der schlecht zu dem offensichtlichen — und dringenden — Bedarf einer angemessenen gesetzlichen Regelung paßt.

3.9. Die Kommission kündigt schließlich Überlegungen an, die zu einer Änderung einer früheren Empfehlung⁽⁵⁾ führen könnten, die insbesondere auf die Beziehungen zwischen Emittenten und Zahlungsempfängern eingeht. Eine Änderung könnte sich im Lichte der jüngsten und bevorstehenden Entwicklungen tatsächlich als notwendig erweisen.

4. Leitlinien für Anbieter und Benutzer

4.1. Die Kommission hat es als notwendig erachtet, die Empfehlung von 1988 zu ändern, um den neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Ihr Anliegen ist es, das Kundenvertrauen in die elektronischen Zahlungsmittel durch eine ausgewogene Verteilung der Verpflichtungen von Emittenten und Benutzern zu fördern. Für die Kunden sind vor allem folgende Punkte von besonderem Interesse: die Haftung im Falle des Verlusts oder des Diebstahls und die Frage der Beweislast, die Verfügbarkeit umfassender Kundeninformation und wirksame Beschwerdeverfahren.

4.2. Die Mitteilung erinnert ferner daran, daß seit 1988 eine völlig neue Generation von „E-Geld-Produkten“ eingesetzt wurde, zu denen die vorbezahlten Karten

(1) Stellungnahme vom 26. Oktober 1995, Ziffern 7.11 bis 7.14, ABl. C 18 vom 22.1.1996.

(2) Stellungnahme vom 31. Oktober 1996 zum Thema „Die Auswirkungen der für den Übergang zur einheitlichen Währung erforderlichen Gesetze und Regelungen auf den Markt“: ABl. C 56 vom 24.2.1997, Ziffern 5.2.1 bis 5.2.5.

(3) ABl. C 97 vom 28.4.1997; ABl. C 251 vom 15.8.1997.

(4) ABl. C 97 vom 28.4.1997; ABl. C 251 vom 15.8.1997, Kapitel VI.

(5) Empfehlung der Kommission 87/598/EWG vom 8. Dezember 1987 für einen Verhaltenskodex im Bereich des elektronischen Zahlungsverkehrs (Beziehungen zwischen Finanzinstituten, Händlern, Dienstleistungserbringern und Verbrauchern); ABl. L 365 vom 24.12.1987.

und die computergespeicherten Wertkarten zählen. Da sich das elektronische Geld noch in einer relativ frühen Entwicklungsphase befindet, ist es jedoch wichtig, so die Kommission, „schwerfällige Verwaltungsvorschriften zu vermeiden“, um die Entwicklung nicht im Keim zu ersticken und Innovationen abzublocken. Die Empfehlung von 1988 (die für die traditionellen und elektronischen Zahlungskarten, das home-banking und die Telefonbankdienste galt, ohne daß letztere ausdrücklich erwähnt wurden) wurde somit auf die wiederaufladbaren elektronischen Geldprodukte mit Kontozugangsmöglichkeit ausgedehnt: das heißt in der Praxis, bis dato zumindest, die vorbezahlten Bankverbindungskarten. Die Empfehlung findet nach wie vor keine Anwendung auf die vorbezahlten und nicht wieder-aufladbaren Einweckkarten, wie Telefonwertkarten, Autobahnmautkarten u.ä.

4.3. Angesichts der erklärten Notwendigkeit, die Entwicklung der vorbezahlten Karten ohne bürokratische Erschwernisse zu ermöglichen, hat die Kommission beschlossen, daß E-Geld-Produkte nur den Bestimmungen unterliegen sollen, die für den Kunden unmittelbar relevant sind, insbesondere Vorschriften über Vorab-Transparenz, eine begrenzte Zahl von Haftungsvorschriften und Bestimmungen hinsichtlich der Beschwerdeverfahren. Die Emittenten werden jedoch aufgefordert, freiwillig auch jene Bestimmungen anzuwenden, von denen sie befreit sind.

4.4. Der Ausschuß ist mit der unter den Ziffern 4.2 und 4.3 beschriebenen Vorgehensweise einverstanden. Er ist jedoch der Ansicht, daß es für die Kunden von einem gewissen Interesse ist, neben den dargelegten Gründen eingehendere Informationen darüber zu erhalten, warum die nicht wiederaufladbaren vorbezahlten Karten von der Empfehlung ausgeschlossen wurden. Diese Karten sind unter den Verbrauchern weit verbreitet; ihre Eigenschaften sind der niedrige Stückwert, der einen Verlust oder Diebstahl wirtschaftlich tragbar macht, die Anonymität der Verwendung und die Übertragbarkeit (kein Code ist erforderlich) und nicht zuletzt die niedrigen Kosten, die durch den Einsatz von Off-line-Geräten ermöglicht werden. Auch wenn die Kommission gewisse mögliche Nachteile (beispielsweise die Abnutzung des Magnetstreifens) oder einige Mißbräuche (z. B.: Ablaufdatum der Karte und keine Rückerstattungsmöglichkeit) durchaus erkennt, ist sie offensichtlich zu der Ansicht gelangt, daß aufgrund der praktischen Beschaffenheit des Instruments und des geringen Werts, der dabei auf dem Spiel steht, kein Regelungsbedarf besteht.

4.5. Der Ausschuß billigt diesen Ansatz, ersucht jedoch die europäischen und nationalen Behörden sowie die Verbraucherorganisationen, darauf zu achten, daß etwaige Nachteile und Mißbräuche von Fall zu Fall beseitigt werden. Er fordert daher die Kommission auf, die Entwicklung des Marktes zu überwachen und zu gegebener Zeit zu entscheiden, ob es notwendig ist, gesetzliche Vorkehrungen zu treffen.

4.6. Die Mitteilung schließt mit einer Aufforderung an die Emittenten, bis zum 31. Dezember 1998 im

Rahmen der Bestimmungen der neuen Empfehlung zu handeln, und an die Mitgliedstaaten, zu gewährleisten, daß geeignete und wirksame Mittel zur Beilegung von Streitfällen zwischen Emittenten und Benutzern existieren. Die Empfehlung selbst verfolgt allerdings einen anderen Ansatz (Artikel 10 und 11 — vgl. Ziffer 5.13).

5. Die Empfehlung

5.1. Da die Empfehlung bereits am 30. Juli 1997⁽¹⁾ von der Kommission angenommen wurde, beschränkt der Ausschuß seine Bemerkungen auf die Probleme, die seiner Auffassung nach im Hinblick auf eine etwaige künftige Änderung des Dokuments überdacht werden sollten. Das besondere Augenmerk des Ausschusses gilt allerdings den Bestimmungen, die die in der Empfehlung angeführten neuen Produkte betreffen, das heißt die E-Geld-Produkte.

5.2. Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a)

Dem Wortlaut zufolge bezieht sich die Empfehlung auf „Überweisungen mittels eines elektronischen Zahlungsinstrumentes, ausgenommen solche, die durch Finanzinstitute in Auftrag gegeben und ausgeführt werden“. Bei den ausgenommenen Überweisungen scheint es sich um Banküberweisungen zu handeln, die, wenn sie Landesgrenzen überschreiten, Gegenstand einer eigenen Richtlinie sind; es könnten jedoch auch die Überweisungen mitgemeint sein, die von einem Kunden mittels eines elektronischen Zahlungsinstrumentes der eigenen Bank in Auftrag gegeben werden. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die Definition nicht klar genug ist.

5.3. Der oben zitierten Formulierung zufolge schließt die Definition alle Überweisungen ein, die mittels eines beliebigen elektronischen Zahlungsinstrumentes ausgeführt werden: Zahlungskarten, vorbezahlte Karten, home-banking, Telefonbankdienste. Hinsichtlich der im vorhergehenden Abschnitt angeführten Überweisungen, bei denen es sich um Zahlungen handelt, die in Auftrag gegeben jedoch nicht ausgeführt werden, müßte man schließen, daß diese Art von Geschäften nicht Gegenstand der Empfehlung ist und andererseits in den Anwendungsbereich der entsprechenden Richtlinie über Geldüberweisungen fällt. Diese Punkte müßten in jedem Fall genauer geklärt werden, um Interpretationsschwierigkeiten zu vermeiden.

5.4. Der Ausschuß weist ferner darauf hin, daß im selben Artikel begriffliche und inhaltliche Widersprüche bestehen: Entsprechend dem Titel der Empfehlung („Empfehlung der Kommission zu den Geschäften, die mit elektronischen Zahlungsinstrumenten getätigt werden“) sind die einzigen Geschäfte, die berücksichtigt werden, Überweisungen mittels „elektronischer Zahlungsinstrumente“. Im dritten Erwägungsgrund der Empfehlung wird hingegen festgestellt, daß die Empfehlung auch für nichtelektronische Zahlungen mittels einer Zahlungskarte gilt. Weder der fragliche Artikel noch

⁽¹⁾ ABl. L 208 vom 2.8.1997.

der restliche Text gehen auf nichtelektronische Zahlungen ein. Es bleibt daher offen, ob für Überweisungen mittels Zahlungskarten die Bestimmungen der gegenwärtigen oder der vorhergehenden Empfehlung 88/590/EWG gelten.

5.5. Die Kommission hat im folgenden klargestellt, daß die unter Ziffer 5.4 genannte Empfehlung durch die vorliegende ersetzt wird; der Ausschuß nimmt das zur Kenntnis, bemerkt jedoch, daß aus den Widersprüchen in diesem Falle eine schwerwiegende Unterlassung wird. Auslegungskünste bemüht, könnte man behaupten, daß Kontozugangskarten implizit inbegriffen sind. Aber wie immer man das auch verstehen mag, der Text von Artikel 1 Ziffer 1 in Verbindung mit den Begriffsbestimmungen von Artikel 2 Buchstaben a) und b) schließt die traditionellen Karten, die keine Bankverbindungskarten sind, also keinen Kontozugang erlauben, und die von kommerziellen Einrichtungen ausgegebenen elektronischen oder nichtelektronischen Karten aus. Im letzteren Falle stellt der vom Verbraucher eventuell im voraus hinterlegte Betrag allenfalls eine „Einlage“, aber nicht ein „Konto“ im technischen Sinne des Wortes dar.

5.5.1. Der Schluß kann nur lauten, daß die Definition des Anwendungsbereichs so schnell wie möglich überarbeitet werden muß, damit die unbeabsichtigt gelassenen Lücken verschwinden. Denn die Empfehlung sollte für alle, von wem auch immer ausgegebenen Zahlungsinstrumente, ob elektronisch oder nicht, gelten (wovon die unter Punkt 3 der Beweggründe, letzter Satz, gemachten Einschränkungen sowie die unter Artikel 1 Ziffer 2 angeführten Ausnahmen unbeschadet bleiben). Wenn dies die Absicht der Kommission ist, muß sie Artikel 1 Ziffer 1 klarer formulieren.

5.6. Artikel 1 Absatz 2

In Abweichung von Absatz 1 finden auf Geschäfte, welche mittels E-Geld-Instrumenten (vorbezahlten Karten) getätigt werden, eine Reihe von Bestimmungen keine Anwendung:

- Artikel 4 Absatz 1: Verpflichtung, dem Inhaber Informationen über die getätigten Geschäfte zukommen zu lassen;
- Artikel 5 Buchstabe b), zweiter und dritter Gedankenstrich: Verpflichtung des Inhabers, die Verbuchung eines nicht genehmigten Geschäfts, Fehler oder Unregelmäßigkeiten mitzuteilen;
- Artikel 6: Haftung des Inhabers und insbesondere Festsetzung einer Schadensobergrenze von 150 ECU;
- Artikel 7 Absatz 2 Buchstaben c), d) und e) (erster Gedankenstrich): Verpflichtung des Emittenten, die Geschäfte aufzuzeichnen und die Beweislast zu tragen;
- Artikel 8 Absätze 1, 2 und 3: Haftung des Emittenten für die Nichtabwicklung oder mangelhafte Abwicklung eines Auftrags;
- Artikel 9 Absatz 2: Verpflichtung des Emittenten, bei Verlust, Diebstahl oder betrügerischer Verwendung

geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine weitere Verwendung des elektronischen Zahlungsinstruments zu verhindern.

5.6.1. Unter Berücksichtigung der Funktionseigenschaften der E-Geld-Instrumente ist der Ausschuß der Ansicht, daß diese Bestimmungen bei realistischer Betrachtung annehmbar sind; seine in Ziffer 5.11 angeführten Vorbehalte werden davon jedoch nicht berührt.

5.7. Artikel 1 Absatz 2 ruft allerdings Erstaunen hervor: Er legt fest, daß die Empfehlung zur Gänze auf Geschäfte Anwendung findet, welche mittels E-Geld-Instrumenten getätigt werden und das Laden (oder Entladen) des Instruments selbst durch einen Fernzugang zum Konto des Kunden zum Gegenstand haben. Der Absatz bezieht sich durchgehend auf ein und dasselbe Instrument, die vorbezahlte Bankkarte, die immer einen Kontozugang hat: Sie wird gleichzeitig von bestimmten Verpflichtungen befreit (siehe auch Ziffer 5.6) und diesen unterworfen. Der Widerspruch ist offensichtlich, wahrscheinlich jedoch darauf zurückzuführen, daß ein gutes Konzept mangelhaft ausformuliert wurde.

5.8. Der Gedanke, der dem Konzept der Kommission zugrunde liegt, ist, daß der Schutz des Kontozugangs wichtig ist (3. „Erwägungsgrund“ der Empfehlung). Wie jedoch unter Ziffer 2.3 in Erinnerung gerufen wurde, besteht die Verbindung zum Konto nur beim Laden (oder Entladen) der Karte, während ihre weitere Verwendung keinerlei Bezug zum Konto hat: Die Funktionsweise ist in diesem Punkt bei allen vorbezahlten Karten gleich, ob es sich um Bankverbindungskarten, Telefonwertkarten usw. handelt. Die Kommission hat diese Vorgehensweise gewählt, und der Ausschuß billigt diese.

5.9. Artikel 4 Absatz 2

Dieser Artikel bestimmt, daß der Emittent eines E-Geld-Instruments dem Inhaber die Möglichkeit geben muß, zumindest die fünf letzten Geschäftsvorgänge, die mit dem Instrument getätigt wurden, und den Restbetrag, der noch auf dem Instrument gespeichert ist, nachzuprüfen. Während die letzte Bestimmung keine Schwierigkeiten mit sich bringt, ist es bei den meisten Karten, die auf off-line Terminals ohne persönliche Kennnummer (PIN) verwendet werden können, technisch unmöglich, die 5 letzten Geschäftsvorgänge anzugeben. Der Ausschuß empfiehlt daher eine realistische Formulierung dieser Passage und eine Einschränkung der Vorschrift auf Fälle, in denen die technischen Eigenschaften der Systeme dies gestatten. Solche Systeme existieren bereits oder werden gerade entwickelt: Sie beruhen auf technisch ausgereifteren und wahrscheinlich teureren Verfahren, bieten den Kunden jedoch über den Wettbewerb die Möglichkeit, bewußte Entscheidungen zu treffen.

5.10. Artikel 5 Buchstabe b)

Die Bestimmungen des ersten Gedankenstrichs verpflichten den Inhaber eines elektronischen Zahlungsinstruments oder der persönlichen Kennnummer (PIN), dem Emittenten den Verlust oder den Diebstahl mitzuteilen. Die vorbezahlten Karten („E-Geld-Karten“) sind jedoch

von den im zweiten und dritten Gedankenstrich angeführten Bestimmungen betreffend die Mitteilung der Verbuchung eines nicht genehmigten Geschäfts sowie von Fehlern oder Unregelmäßigkeiten bei der Führung des Kontos ausgenommen. Es wurden somit die technischen Eigenschaften der vorbezahlten Karten berücksichtigt: Ein weiterer Beweis dafür, daß eine klarere Formulierung von Artikel 1 Absatz 2 notwendig ist (siehe Ziffer 5.7).

5.11. Artikel 6

Dieser Artikel legt wie bereits in der vorhergehenden Empfehlung die Haftung des Inhabers im Falle des Verlusts oder des Diebstahls eines elektronischen Zahlungsinstruments fest. Diese Bestimmungen betreffen nicht die vorbezahlten Karten: Die praktischen Folgen dieser Ausnahme sind, daß der Kunde die Folgen des Verlusts oder des Diebstahls zu tragen hat. Berücksichtigt man den niedrigen Speicherhöchstwert, so ist der Schaden jedoch im schlimmsten Falle auf den Restbetrag der Karte beschränkt, das heißt normalerweise weniger als 150 ECU. Die kombinierten Bestimmungen der Artikel 7 und 8 schützen den Kunden jedoch vor Versuchen, die Karte zu Lasten seines Kontos wiederaufzuladen. Die vorbezahlten Karten haben somit Vorteile, aber auch mögliche Nachteile: Es ist daher notwendig, den Kunden klar und deutlich schriftlich darauf hinzuweisen.

5.12. Artikel 8 Absatz 4

Gemäß den Bestimmungen dieses Artikels, die sich spezifisch auf vorbezahlte Karten beziehen, haftet der Emittent für den Verlust eines auf dem Instrument verzeichneten Wertes oder für die mangelhafte Abwicklung eines Geschäfts. Diese Bestimmungen können unmöglich auf die — heute vorherrschenden — Instrumente angewendet werden, die Off-line-Systeme ohne persönliche Kennnummer verwenden, behalten jedoch ihre Gültigkeit für jene Systeme (vgl. Ziffer 5.9), deren technische Eigenschaften es ermöglichen.

5.12.1. Aus dem oben Gesagten ergibt sich laut Ausschuß die Notwendigkeit, einen Speicherhöchstwert für eine vorbezahlte Karte festzulegen, damit der Besitzer im Falle ihres Verlustes keinen großen Schaden erleidet. Der für den Verbraucher bereits als tragbarer Verlust gewertete Höchstbetrag von 150 ECU sollte ernsthaft in

Betracht gezogen werden. Erwähnung verdient außerdem der Umstand, daß sich elektronische Geldkarten, die eine Übertragung von Geldwerten von Karte zu Karte ohne Zwischenstufen erlauben, dazu eignen, Geld zu waschen. Einen solchen Mißbrauch sollte die Einführung des Speicherhöchstwertes unterbinden — zum Schutz des Verbrauchers gesellt sich hier also noch ein weiteres wichtiges Motiv, die Verbrechensbekämpfung.

5.13. Artikel 11

Im Gegensatz zur Mitteilung (vgl. Ziffer 4.6) richtet sich die Empfehlung ausschließlich an die Mitgliedstaaten und fordert diese auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Emittenten elektronischer Zahlungsinstrumente die Bestimmungen beachten. Der Ausschuß warnt die Kommission vor dieser Vorgehensweise, die zu unterschiedlichen Lösungen in den einzelnen Ländern führen könnte: Eine nicht auszuschließende Eventualität, wenn man bedenkt, daß noch einige erhebliche Interpretationsschwierigkeiten bestehen.

5.14. Der Ausschuß lenkt die Aufmerksamkeit der Kommission noch einmal auf die Tatsache, daß in keinem Punkt der Mitteilung oder der Empfehlung geklärt wird, ob die vorhergehende Empfehlung 88/590/EWG ihre Gültigkeit für die nichtelektronischen Zahlungsinstrumente behält, die in diesem Dokument an keiner Stelle erwähnt werden.

5.15. Abschließend stellt der Ausschuß fest, daß die Empfehlung auf der Gliederung in Kategorien beruht: Die elektronischen Zahlungsinstrumente, die Instrumente mit Fernzugang, die E-Geld-Instrumente. Die bestehenden Produkte können manchmal nicht zweifelsfrei zugeordnet werden; ihre verschiedenen Eigenschaften erfordern jedoch so viele und so große Unterscheidungen, Ausnahmen und Einbeziehungen, daß eine gemeinsame Regelung schwer verständlich wäre. Der Ausschuß fragt sich, ob es nicht angebracht wäre, den gesamten Bereich kohärenter und transparenter zu gestalten, indem die spezifischen Eigenschaften jedes einzelnen Instruments berücksichtigt und eigene Bestimmungen für jedes einzelne Produkt erarbeitet werden. Angesichts der Tatsache, daß jedes Produkt einen Namen hat, wäre es besser, es auch mit diesem zu benennen: Die Bestimmungen wären dadurch besser verständlich, was vor allem für die Kunden von Vorteil wäre, für die die technische Sprache wenig Aussagekraft hat.

Brüssel, den 28. Januar 1998.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS