

# **Leistungsbeschreibung (Anlage 1)**

Aktenzeichen: 2026-0175

Gutachten Identifikations-Anforderungen im Zahlungsverkehr

28. April 2026

# Inhalt

<b>I. Vorbemerkung .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Ausgangslage.....</b>	<b>3</b>
<b>III. Problemstellung .....</b>	<b>3</b>
<b>IV. Zielsetzung und Aufgabenstellung .....</b>	<b>5</b>
1. Geforderte Leistungen .....	5
2. Barrierefreiheit des Gutachtens .....	5
<b>V. Anforderung an das Angebot .....</b>	<b>5</b>
<b>VI. Zeitplan .....</b>	<b>6</b>

# I. Vorbemerkung

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bündelt als Dachverband die Expertise von 16 Verbraucherzentralen und mehr als 30 verbraucherpolitischen Verbänden - darunter über 2.000 Organisationen und sieben Millionen Einzelmitglieder - für einen starken Schutz der Verbraucher:innen in Deutschland. Der vzbv ist die Stimme der Verbraucher:innen – und damit eine entscheidende Kraft in der Politik. Wir wissen, was Verbraucher:innen bewegt und verschaffen ihnen Gehör bei Politik, Wirtschaft und Verwaltung. Strukturelle Missstände decken wir auf, benennen Verbraucherprobleme und entwickeln Lösungen. So tragen wir dazu bei, dass Märkte transparent und gerecht gestaltet werden.

## II. Ausgangslage

Verbraucher:innen werden im Zahlungsverkehr immer wieder Opfer von Betrügern und müssen meistens ihre Schäden selbst tragen. In Deutschland tragen laut der European Banking Authority (EBA) und Europäischen Zentralbank (EZB) die Nutzer:innen von Zahlungsdienstleistungen je nach Zahlungsinstrument bis zu 89 Prozent des durch Betrug entstandenen Schadens.<sup>1</sup>

Die Präventionsdiskussion dreht sich häufig um Warnungen vor Fake-Shops, Phishing oder anderen Betrugsmaschen und verlagert so die Verhinderung von Betrug einseitig auf Verbraucher:innen. Die Strategien von Betrügern ändern sich jedoch schnell, sind raffiniert und die Erbeutung und der Handel mit Zahlungsdaten wird als professionelle Dienstleistung betrieben. Daher und aufgrund von Anbieterverhalten sind Betrugsmaschen für Verbraucher:innen nicht zuverlässig zu erkennen<sup>2</sup>.

Die Payment Service Regulation (PSR), deren politischer Trilog im November 2025 beendet wurde, definiert für Zahlungsdienstleister zusätzliche Sorgfaltspflichten. Um Verbraucher:innen zuverlässig vor Betrug zu schützen, dürften diese Maßnahmen nicht ausreichen. Daher ist es wichtig, weitere Maßnahmen zu identifizieren, die von Zahlungsdienstleistern ergriffen werden sollten, um Verbraucher:innen besser vor Betrug zu schützen.

## III. Problemstellung

Betrüger nutzen unterschiedliche Strategien, um Geld von Verbraucher:innen zu erbeuten. Einerseits täuschen Betrüger gegenüber Online-Shops vor, tatsächliche Verbraucher:innen zu sein und kaufen auf ihre Rechnung ein. Daneben täuschen Betrüger gegenüber Zahlungsdienstleistern vor, ein legitimer Online-Shop zu sein oder sie geben gegenüber der Bank von Verbraucher:innen mit Hilfe von durch Social Engineering erbeuteten Zugangsdaten vor, dass eine Zahlung von Verbraucher:innen als Eigentümern des Zahlungskontos ausgelöst wurden. Dafür nutzen sie Mittel wie Banking-Apps, Authentisierungsinstrumente, Zahlungswallets und in Online-Shops eingebundene Zahlungsabwickler. Die beschriebenen Betrugskonstellationen haben die

---

<sup>1</sup> European Banking Authority und Europäische Zentralbank: 2025 Report on Payment Fraud, 2026.

<sup>2</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband: Bank oder Betrüger: Erkennen von Phishing fällt schwer, 2024.

## Leistungsbeschreibung

(Anlage 1) AZ: 2026-0175

Gemeinsamkeit, dass es Betrügern im Zahlungsverkehr gegenüber Verbraucher:innen oder Zahlungsdienstleistern gelingt, eine andere Identität vorzutäuschen.

Viele Präventionsmaßnahmen greifen im Betrugsprozess zu spät. Eine zuverlässige Überprüfung der Identität könnte Betrüger erfolgreich davon abhalten, sich als Fake Online-Shops bei einem Zahlungsdienstleister zu registrieren. Auch das betrügerische Einsetzen von Zahlungsinstrumenten oder die Registrierung eines Zahlungsinstruments in einer Wallet von echten Verbraucher:innen durch Betrüger könnte so verhindert werden.

Im Rahmen des Gutachtens sollen daher drei Fragestellungen bearbeitet werden.

1. Mit Hilfe einer systematischen Analyse sollen die rechtlichen Anforderungen an Zahlungsdienstleister für **Identifikations- oder Berechtigungsprüfungen von Verbraucher:innen** bei der Einrichtung von Zahlungsinstrumenten und Wallets (Erstregistrierung (z.B. Neukunden), Neuregistrierung (z.B. nach Verlust des Handys) und Registrierung eines zusätzlichen bzw. Zweitgeräts) ermittelt werden. Konkret bedeutet dies:
  - Welche Maßnahmen – im Sinne von rechtlichen Anforderungen – müssen Zahlungsdienstleister erfüllen, um sicherzustellen, dass die Person, die ein Zahlungsinstrument (wie eine Banking-App, eine App für die Zwei-Faktor-Authentifizierung) oder eine Wallet einrichtet, auch die Person ist, die sie vorgibt zu sein? Ist eine Zwei-Faktor-Authentifizierung hierfür ausreichend?
  - In welcher Weise und auf welcher Rechtsgrundlage muss ein Zahlungsdienstleister prüfen, dass das Endgerät, auf dem ein Zahlungsinstrument oder eine Wallet eingerichtet wird, auch tatsächlich der kontoführenden Verbraucher:in gehört?
  - Wie muss bei der Nutzung von Lastschriften als Zahlungsinstrument sichergestellt werden, dass der Zahlende tatsächlich Eigentümer des angegebenen Kontos ist (z.B. bei der Einrichtung eines Paypal-Gastkontos)?
  - Sind diese Maßnahmen bzw. gesetzlichen Anforderungen geeignet, um Betrug zu verhindern? Wo bestehen Lücken oder Unklarheiten?
2. Die rechtlichen Anforderungen an Zahlungsdienstleister zur **Überprüfung der Identität von Online-Shop-Betreibern** bei der Einrichtung eines Händleraccounts zur Akzeptanz von Zahlungen sollen ermittelt werden. Konkret bedeutet dies:
  - Welche Maßnahmen – im Sinne von rechtlichen Anforderungen – müssen Zahlungsdienstleister erfüllen, um sicherzustellen, dass es sich bei dem Händler, der einen Händleraccount einrichten möchte um einen legitimen Online-Shop handelt?
  - Sind diese Maßnahmen bzw. gesetzlichen Anforderungen geeignet, um Betrug zu verhindern?
3. Zudem sollen mögliche **Anknüpfungspunkte in der deutschen und europäischen Gesetzgebung** für die Schaffung von Identifikationsanforderungen für Verbraucher:innen und Händler durch Zahlungsdienstleister zur Bekämpfung von Betrug identifiziert werden. Wie sollten entsprechende Regelungen ausgestaltet werden?

## IV. Zielsetzung und Aufgabenstellung

Das Gutachten soll den aktuellen Stand der Gesetzgebung (ggf. unter Einbeziehung von Veränderungen durch die Payment Service Regulation) und Rechtsprechung zu Identifizierungspflichten von Verbraucher:innen und Unternehmen durch Zahlungsdienstleister zusammenfassend darstellen und analysieren, inwieweit diese Regelungen zur Verhinderung von Betrug geeignet sind. Auf dieser Grundlage soll das Gutachten Empfehlungen für die Regulierung von Identifikationsmaßnahmen von Verbraucher:innen und Händlern durch Zahlungsdienstleister erarbeiten.

Das Gutachten soll die Arbeit des Teams Finanzmarkt fachlich unterstützen und die Grundlage für die Entwicklung von verbraucherpolitischen Forderungen legen, mit dem Ziel, Verbraucher:innen im Zahlungsverkehr wirksamer vor Betrug zu schützen.

### 1. Geforderte Leistungen

- Inhaltliche Vorbereitung und Teilnahme am digitalen Kickoff-Workshop zur Verifizierung und Konkretisierung des Gutachtenkonzepts
- Erstellung des Endgutachtens
- Ggf. Vorstellung des Gutachtens im Rahmen einer Pressekonferenz oder Veranstaltung

### 2. Barrierefreiheit des Gutachtens

Der Auftragnehmer erstellt das Gutachten als barrierefreies Word-Dokument auf der vom vzbv in der Anlage 7 zur Verfügung gestellten Word-Vorlage.

Dabei sind insbesondere folgende Punkte zu beachten:

- Verwendung der in der Vorlage angelegten Formatvorlagen (auch für Tabellen)
- Verwendung einer konsistenten Überschriftenhierarchie
- Verwendung einer möglichst einfachen und verständlichen Sprache
- Vergabe von Alternativtexten für Bilder und Grafiken
- Durchführung der in Word integrierten Barrierefreiheitsprüfung

Details dazu können Sie dem vzbv-Leitfaden für barrierefreie Word-Dokumente entnehmen. Dieser liegt den Vergabeunterlagen als Anlage 8 bei

## V. Anforderung an das Angebot

1. Bitte reichen Sie mit Ihrem Angebot ein Konzept (maximal 5 DIN A4-Seiten, Arial, Schriftgröße 11) ein, in dem Sie die wissenschaftliche Herangehensweise an die Erstellung des Gutachtens darlegen. Das Konzept geht im Rahmen der Zuschlagskriterien in die Wertung ein.
2. Zusätzlich bitten wir Sie die Erfahrung, der mit der Erstellung des Gutachtens betrauten Mitarbeiter / Gutachter für Analysen von Bank- oder Zahlungsdiensterecht darzustellen. Die

## Leistungsbeschreibung

(Anlage 1) AZ: 2026-0175

Erfahrung der mit der Erstellung des Gutachtens betrauten Mitarbeiters / Gutachters geht ebenfalls im Rahmen der Zuschlagskriterien in die Wertung ein.

3. Es steht ein Budget von maximal 20.000 Euro brutto (inkl. MwSt.) zur Verfügung. Angebote, die diesen Betrag übersteigen, werden von der Wertung ausgeschlossen.

## VI. Zeitplan

Anfang Juni 2026	Auftragserteilung
Mitte Juni	Kick-off Workshop
Mitte August 2026	Vorstellung eines Rohentwurfs
30. September 2026	Abgabe des finalen Gutachtens in elektronischer Form