



Sachstand

Zur Regulierung von E-Geld-Instituten

Zur Regulierung von E-Geld-Instituten

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 078/22
Abschluss der Arbeit: 11.07.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Welchen Regulierungen unterliegen Finanzdienstleister?	4
1.1.	Erlaubnispflicht	4
1.2.	Laufende Aufsicht	5
2.	Warum greifen die Vorschriften für Banken nicht?	6
3.	Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es für die BaFin oder andere Behörden?	6
4.	Wie sieht die Regulierung in anderen EU-Staaten aus?	7

1. Welchen Regulierungen unterliegen Finanzdienstleister?

Finanzdienstleistungsinstitute sind nach § 1 Abs. 1a Satz 1 des Gesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz – KWG) vom 10. Juli 1961 Unternehmen, die für andere gewerbsmäßig Finanzleistungen erbringen und keine Kreditinstitute sind. Dazu zählen nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Zahlungsdienste (Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz – ZAG) vom 31. Oktober 2009, auch Institute, welche elektronisches Geld (E-Geld) als Zahlungsmittel speichern, um es für Zahlungsvorgänge mit Dritten zu verwenden. Diese Unternehmen werden als E-Geld-Institute bezeichnet. Ein klassisches Beispiel ist PayPal.¹

1.1. Erlaubnispflicht

Zahlungsdienstleister, die, wie PayPal, E-Geld-Geschäfte betreiben, unterliegen zunächst einer Erlaubnispflicht. Diese ergibt sich in Deutschland aus § 11 Abs. 1 Satz 1 ZAG und muss bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beantragt werden. Das Erlaubnisverfahren erfordert, dass ein Geschäftsmodell, ein Geschäftsplan mit Budgetplanung für die ersten drei Geschäftsjahre und Maßnahmen zur Erfüllung der Sicherheitsanforderungen der §§ 17, 18 ZAG durch das Institut dargelegt werden. Ferner muss es sich bei dem Antragsteller um eine juristische Person oder Personengesellschaft handeln, die erforderlichen Unterlagen müssen der BaFin vorliegen und sich positiv darstellen und es muss ein gewisses Anfangskapital zur Verfügung stehen (§ 12 Nr. 3 ZAG). Die BaFin überprüft die eingereichten Unterlagen nach den Leitlinien der European Banking Authority (EBA) zur Zulassung und Eintragung.

Diese grundsätzliche Erlaubnispflicht entfällt hingegen, wenn das Institut bereits über eine Erlaubnis in einem anderen Mitgliedsstaat des europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) verfügt und die Errichtung einer Zweigniederlassung (Tochtergesellschaft) in einem weiteren Mitgliedsstaat des EWR anstrebt. Der Standort der Erstiniederlassung stellt sodann das Heimatland dar und der Standort der Tochtergesellschaft das Gastland. Der Wegfall der Erlaubnispflicht ist mit der Besonderheit des europäischen Passes für Kreditinstitute zu begründen. Der europäische Pass stellt einen Behelf der Realisierung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit innerhalb des EWR dar, indem er Unternehmen mit Erstzulassung in einem EWR-Mitgliedsstaat die Errichtung der Zweigniederlassung ohne weitere Erlaubnis des Gastlandes ermöglicht. Dieses Prinzip findet sich hinsichtlich des nationalen Rechts in § 24a KWG, sofern Deutschland das Heimatland darstellt und in § 53b KWG, sofern Deutschland das Gastland ist. Das E-Geld-Institut muss seiner Heimat-Aufsichtsbehörde lediglich mitteilen, wenn es beabsichtigt, eine Zweigstelle zu errichten (Notifikation). Diese Anzeigepflicht ist in Deutschland in § 38 Abs. 1 ZAG geregelt.

Im Fall von PayPal wurde die Banklizenz in Luxemburg erworben, sodass der Erwerb der Erlaubnis nach den Vorgaben des luxemburgischen Rechts erfolgte. Einschlägige Norm für die Vergabe

1 Hakenberg, Michael, in Weber, Rechtswörterbuch, 28. Edition 2022, E-Geld.

der Lizenz ist Art. 7 des luxemburgischen Gesetzes über Zahlungsdienste vom 10. November 2009². Die Bankenaufsicht hat die Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF).

1.2. Laufende Aufsicht

Die grundsätzliche Erlaubnispflicht für E-Geld-Geschäfte (§ 11 Abs. 1 Satz 1 ZAG) in Deutschland entfällt, wie zuvor erläutert, aufgrund des europäischen Passes im Fall von PayPal. Der Aufsichtsbehörde des Gastlandes obliegt somit lediglich eine Residualaufsicht³ in Form der laufenden Aufsicht.

In Deutschland haben die BaFin und die Deutsche Bundesbank die laufende Aufsicht über E-Geld-Institute. Diese Zuständigkeit ergibt sich aus § 6 Abs. 1 Satz 1 KWG. Die Regulierung wird im Wesentlichen durch das bereits genannte Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz kodifiziert. Aus diesem ergeben sich Pflichten des Instituts und Rechte der BaFin.

Für den Betrieb der Zweigstelle bestehen gewisse Informationspflichten des E-Geld-Instituts gegenüber der BaFin. Das Institut hat vierteljährlich Angaben zur Eigenmittelausgestaltung zu machen (§ 15 Abs. 2 ZAG). Des Weiteren bestehen Auskunftspflichten hinsichtlich aller Geschäftsangelegenheiten (§ 19 Abs. 1 Satz 1 ZAG) und eine Möglichkeit der Prüfung dieser durch die BaFin (§ 19 Abs. 1 Satz 2 ZAG). Die BaFin sowie die Deutsche Bundesbank können zudem von einem Betretungs- und Besichtigungsrecht Gebrauch machen (§ 19 Abs. 1 Satz 3 ZAG) und durch entsandte Vertreter an Hauptversammlungen, Generalversammlungen oder Gesellschafterversammlungen teilnehmen (§ 19 Abs. 2 ZAG). Sie können auch selbst eine der genannten Versammlungen einberufen und dazu ebenfalls Vertreter entsenden (§ 19 Abs. 3 Satz 1 und 2 ZAG). Das Institut muss einen Jahresabschluss aufstellen und diesen sowohl bei der BaFin als auch bei der Deutschen Bundesbank einreichen (§ 22 Abs. 1 ZAG). Es muss zudem verschiedenen weiteren Anzeige- und Meldepflichten nachkommen (§ 28 Abs. 1 ZAG).

Das Institut hat ferner nach § 7 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG) einen Geldwäschebeauftragten auf Führungsebene sowie einen Stellvertreter zu bestellen. Diese müssen ihre Tätigkeit innerhalb Deutschlands ausüben, § 7 Abs. 5 GwG.

2 Luxembourg law of 10 November 2009 on payment services, on the activity of electronic money institutions and settlement finality in payment and securities settlement systems, englische Fassung unter: [L 101109_psd_eng.pdf \(cssf.lu\)](#), zuletzt aufgerufen am 7. Juli 2022.

3 *Loff, Cetmar und Bauernfeind, Tobias*, „Die unregulierte Zweigniederlassung im Finanzmarktaufsichtsrecht“, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2021, 372.

2. Warum greifen die Vorschriften für Banken nicht?

Bis zur Umsetzung der Richtlinie über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten vom 16. September 2009⁴ in nationales Recht am 30. April 2011 wurden auch E-Geld-Geschäfte in Deutschland als Bankgeschäfte im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 11 KWG angesehen.

Mit der Umsetzung der Richtlinie wurde jedoch das E-Geld-Geschäft als neue Institutskategorie in den Rahmen des ZAG gefasst. Diese Umstrukturierung verfolgte das Ziel der Fortentwicklung und Stärkung des europäischen Binnenmarktes für unbare Zahlungen, welcher durch die erste Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt⁵ vom 13. November 2007 geschaffen worden war. Die E-Geld-Richtlinie von 2009 erweitert den Kreis der Zahlungsdienste und konturiert die Ausnahmetatbestände neu, um so den rechtliche Rahmen den technischen Veränderungen anzupassen.

E-Geld ist kein reales, sondern elektronisches Geld und kann nach der Legaldefinition in § 1 Abs. 2 Satz 3 ZAG als Sonderform des Buchgeldes angesehen werden.⁶ Ferner ist das E-Geld-Konto nicht als Geldkonto anzusehen, da es sich lediglich um ein virtuelles Konto handelt ohne reale, wechselseitige Zahlungsanforderung.⁷ Auch ist der E-Geld-Emittent lediglich ein Zahlungsmediär, welcher den Betrag übermittelt. Somit ist die Differenzierung zwischen E-Geld-Instituten und Banken mit der Entwicklung des Finanzdienstleistungssektors zu begründen.

3. Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es für die BaFin oder andere Behörden?

Bezüglich der Handlungsmöglichkeiten der BaFin ist auf die Antwort zu Frage 1 zu verweisen.

Nach der zweiten Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt vom 25. November 2015⁸, auch PSD2 genannt, können die Staaten der Zweigniederlassungsstellen das Institut außerdem zur Bestellung einer zentralen Kontaktstelle in ihrem Hoheitsgebiet verpflichten.⁹ Diese kann dazu dienen, die Kommunikation und die Beaufsichtigung durch die Aufsichtsbehörden im Heimat- und Gastland zu erleichtern.

In Deutschland muss das Institut nach Aufforderung der BaFin eine zentrale Kontaktperson bestellen, welche im Inland tätig ist (§ 41 Abs. 1 ZAG). Es kann zudem eine Konkretisierung durch

4 Richtlinie 2009/110/EG, [EUR-Lex - 32009L0110 - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), zuletzt aufgerufen am 7. Juli 2022.

5 Richtlinie 2007/64/EG, [EUR-Lex - 32007L0064 - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), zuletzt aufgerufen am 7. Juli 2022.

6 *Omlor, Sebastian*: „Digitaler Zahlungsverkehr“ in: Juristische Schulung (JuS), 2019, 289, 292.

7 Anders: *Herresthal*, Münchner Kommentar zum HGB, Band 6, Teil 1 A II 1d aa (2), Rn. 71, 4. Auflage 2019.

8 Richtlinie 2015/2366 vom 25. November 2015, [EUR-Lex - 32015L2366 - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), zuletzt aufgerufen am 7. Juli 2022.

9 Art. 29 Abs. 4 der Richtlinie 2015/2366 vom 25. November 2015, [EUR-Lex - 32015L2366 - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), zuletzt aufgerufen am 7. Juli 2022.

eine Rechtsverordnung (§ 41 Abs. 2 Satz 1 ZAG) erfolgen, von dieser Möglichkeit hat das Bundesministerium der Finanzen bisher keinen Gebrauch gemacht.

4. Wie sieht die Regulierung in anderen EU-Staaten aus?

Aufgrund der Existenz des europäischen Passes gilt auch in anderen Mitgliedsstaaten der EU der Grundsatz, dass eine Erlaubnis des Instituts in einem anderen Mitgliedsstaat auch im Gastland Wirkung entfaltet und nicht weiter zu überprüfen ist.

PSD2 verfolgte das Ziel einer Harmonisierung der Rechte und Pflichten für Zahlungsdienstleister sowie einer Erhöhung des Verbraucherschutzes¹⁰ und wurde in allen Mitgliedsstaaten der EU in nationales Recht umgesetzt.¹¹ Aus diesem Grund unterscheiden sich die Regulierungsmechanismen der EU-Staaten grundsätzlich nicht stark. Beispielsweise hat von der zuvor genannten Möglichkeit der Bestellung einer zentralen Kontaktstelle nach Art. 29 Abs. 4 von PSD2 die überwiegende Anzahl der EWR-Mitgliedsstaaten Gebrauch gemacht.¹²

In einem Bericht vom 25. Januar 2018 adressierte die Europäische Kommission die Auswirkung der PSD2 und der E-Geld-Richtlinie von 2009. Im Ergebnis beurteilt sie den derzeitigen Regulierungsrahmen grenzüberschreitender Beaufsichtigung von E-Geld-Instituten als durchaus angemessen, obgleich sie Möglichkeiten der Verbesserung durch die Vorgabe von Orientierungshilfen insbesondere hinsichtlich der Einstufung von Produkten als E-Geld, der Anwendung der Bestimmung für begrenzte Netze und der Unterscheidung zwischen dem Konzept des Agenten und des Vertreibers im Zusammenhang mit E-Geld sieht. Sie bewertet die Auswirkungen der E-Geld-Richtlinie von 2009 insgesamt als positiv und sieht die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen weitestgehend verwirklicht.¹³ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl der erlaubten E-Geld-Institute innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten sich stark unterscheidet. Der Bericht der Kommission stellt heraus, dass sich fast zwei Drittel der Institute in den drei Ländern Großbritannien (zum Zeitpunkt des Berichtes noch EU-Mitgliedsstaat), Malta und Zypern befinden. Es gibt Stimmen, welche Zweifel an der Realisierung der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen bekunden.¹⁴

-
- 10 Richtlinie 2015/2366 vom 25. November 2015, Gesetzesbegründung Abs. 6, 33, [EUR-Lex - 32015L2366 - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), zuletzt aufgerufen am 7. Juli 2022.
 - 11 Nationale Umsetzungsmaßnahmen nach Mitgliedsstaat, [EUR-Lex - 32015L2366 - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), zuletzt aufgerufen am 7. Juli 2022.
 - 12 *Quennet, Kevin*, „Die zentrale Kontaktstelle – ein Überblick für grenzüberschreitend tätige Zahlungsinstitute“, in: Corporate Compliance Zeitschrift (CCZ) 2022, 52, 60.
 - 13 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 25. Januar 2018 über die Umsetzung und die Auswirkung der Richtlinie 2009/110/EG und insbesondere über die Anwendung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen an E-Geld-Institute, Seite 9f., [EUR-Lex - 52018DC0041 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), zuletzt aufgerufen am 7. Juli.
 - 14 *Walz, Christian*: „Zugelassene E-Geld-Institute: Kommissionsbericht zeigt Ungleichverteilung in der EU“ vom 7. Februar 2018 auf: Payment.Technology.Law.com, [Zugelassene E-Geld-Institute: Ungleichverteilung in der EU | PayTechLaw](#), zuletzt aufgerufen am 7. Juli 2022.