

Bericht*

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 16/11613, 16/11640 –

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinie (Zahlungsdienstumsetzungsgesetz)

Bericht der Abgeordneten Albert Rupprecht (Weiden), Martin Gerster, Frank Schäffler,
Dr. Barbara Höll und Dr. Gerhard Schick

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf **Drucksache 16/11613** sowie die Unterrichtung durch die Bundesregierung „Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates“ auf **Drucksache 16/11640** in seiner 199. Sitzung am 21. Januar 2009 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss und dem Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

Der Finanzausschuss hat seine Beratungen in der 115. Sitzung am 28. Januar 2009 aufgenommen, in der 119. Sitzung am 4. März 2009 fortgesetzt und in der 124. Sitzung am 25. März 2009 abgeschlossen. Außerdem hat der Ausschuss in seiner 118. Sitzung am 11. Februar 2009 eine öffentliche Anhörung durchgeführt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung sollen die aufsichtsrechtlichen Vorschriften der EU-Zahlungsdiensterichtlinie gemäß dem Prinzip der Vollharmonisierung in nationales Recht umgesetzt werden. Daneben sollen mit dem „Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie, des zivilrechtlichen Teils der Zahlungsdiensterichtlinie sowie zur Neuordnung der Vorschriften über das Widerrufs- und Rückgaberecht“ (Drucksache 16/11643) unter Federführung des Rechtsausschusses die zivilrechtlichen Regelungen der Zahlungsdiensterichtlinie für alle Zahlungsdiensteanbieter (z. B. Kreditinstitute, E-Geld-Institute, Zahlungsinstitute) und ihre Zahlungsverfahren (z. B. Überweisung, Zahlungskarte, Lastschrift) umgesetzt werden. Damit werde ein harmonisierter Rechtsrahmen für unbare Zahlungen im europäischen Binnenmarkt geschaffen.

Mit dem Hauptbestandteil des Zahlungsdienstumsetzungsgesetzes, dem Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG),

* Die Beschlussempfehlung ist gesondert auf Drucksache 16/12430 verteilt worden.

werde durch ein spezifisches Erlaubnisverfahren und durch besondere Regelungen für die laufende Aufsicht ein Aufsichtsrahmen für die neue Institutskategorie der Zahlungsinstitute geschaffen. Diese Institute würden zwar bereits als Kreditkartenunternehmen oder Betreiber des Finanztransfergeschäfts ebenso wie Kreditinstitute national oder grenzüberschreitend Zahlungsdienste erbringen, waren aber bisher – anders als Banken – in der Europäischen Union keinem harmonisierten Aufsichtsregime unterworfen. Ein harmonisiertes Aufsichtsregime für Zahlungsinstitute soll gleiche Wettbewerbsbedingungen bei der Erbringung von Zahlungsdiensten schaffen. Dies sei für die Integration des Zahlungsverkehrs und die Vollendung des Europäischen Binnenmarkts von zentraler Bedeutung.

Zudem soll das ZAG Zahlungsinstitute einer Solvenzaufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) unterwerfen. Wenn Zahlungsinstitute die einschlägigen Anforderungen dieses Gesetzes erfüllen, sollen diese mit Inkrafttreten des Gesetzes eine Erlaubnis zur gemeinschaftsweiten Erbringung von Zahlungsdiensten erhalten. Zu den Erlaubnisvoraussetzungen, die die Zahlungsinstitute erfüllen müssen, würden u. a. das Vorhalten von angemessenen Eigenmitteln und die Einhaltung spezifischer Sicherungsanforderungen gehören, die den Zahlungsdienstnutzer im Falle der Insolvenz wirksam absichern sollen. Die in der Zahlungsdiensterichtlinie ausnahmsweise optional ausgestalteten Sicherungsmaßnahmen würden – anders als in vielen anderen Mitgliedstaaten – in Deutschland vollständig ausgeschöpft werden, um für den Fall der Insolvenz des Zahlungsinstituts die Forderungen des Kunden gegenüber dem Zahlungsinstitut zu sichern. Dies sei insbesondere deshalb von Nöten, weil für die entgegengenommenen Gelder in der Richtlinie kein Einlagensicherungssystem vorgesehen ist. Zahlungsinstitute müssten deshalb die entgegengenommenen Beträge auf ein insolvenzfestes Treuhandkonto schaffen oder für diese Beträge Garantien von Banken oder Versicherungsunternehmen beibringen. Im Ergebnis werde das Gesetz das Aufsichtsinstrumentarium stärken, um Solvenzrisiken, die aus dem Anbieten von Zahlungsdiensten resultieren, zielgerichtet zu minimieren.

Ferner werde mit dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz ein Aufsichtsgefälle zwischen Kreditinstituten und Zahlungsinstituten behoben. Kreditkartenunternehmen oder Institute, die das Finanztransfergeschäft anbieten, würden ebenso wie Banken ein angemessenes Eigenkapital vorhalten müssen und seien einer umfangreichen Solvenzaufsicht unterworfen. Damit stelle das Gesetz einen wichtigen Baustein zur Herstellung von Transparenz für alle Marktteilnehmer, die im nationalen und grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr tätig sind, dar. Es stärke das Aufsichtsinstrumentarium, um Solvenzrisiken, die aus dem Anbieten von Zahlungsdiensten resultieren, zielgerichtet zu minimieren.

III. Anhörung

Der Finanzausschuss hat am 11. Februar 2009 zu dem Gesetzentwurf eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

– Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

- Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Peter Schaar
- Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
- Bundesvereinigung Deutscher Geld- und Wertdienste e. V.
- BVI Bundesverband Investment und Asset Management e. V.
- Deutsche Bank
- Deutsche Bundesbank
- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Escher, Dr. Markus, IG Kreditkarten
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
- Godschalk, Dr. Hugo, PaySys Consultancy GmbH
- Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e. V.
- Körner, Hans Ludwig, Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e. V.
- Reifner, Prof. Dr. Udo
- Scholz, Prof. Dr. Rupert
- Verband der Auslandsbanken in Deutschland e. V.
- Verbraucherzentrale Bundesverband
- Western Union Financial Service GmbH
- Zentraler Kreditausschuss

Das Ergebnis der Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll der öffentlichen Beratung ist einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung am 25. März 2009 in seiner 89. Sitzung beraten und empfiehlt Annahme mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN.

Der **Rechtsausschuss** hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung am 25. März 2009 in seiner 132. Sitzung beraten und empfiehlt Annahme in der Fassung der Änderungsanträge der Fraktionen der CDU/CSU und SPD mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN. Den ebenfalls im Rechtsausschuss vorliegenden Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. beschließt der Rechtsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN abzulehnen.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 16/11613) am 25. März 2009 in seiner 101. Sitzung beraten und empfiehlt Annahme unter Berücksichtigung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Ferner empfiehlt der Ausschuss Kenntnisnahme der Unterrichtung der Bundesregierung (Drucksache 16/11640).

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD sowie den Stimmen der Fraktion der FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf der Bundesregierung in der vom Ausschuss geänderten Fassung anzunehmen.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und der SPD** betonten die Notwendigkeit einer europarechtlichen Harmonisierung im Bereich der Zahlungsdienste und begrüßten die hierzu vorliegende EU-Richtlinie. Damit werde ein harmonisierter Rechtsrahmen für unbare Zahlungen im europäischen Binnenmarkt geschaffen, der durch einen EU-weiten Marktzugang den Wettbewerb zugunsten der Verbraucher intensivieren werde. In Deutschland stehe die Einführung von „Zahlungsinstituten“ und deren Beaufsichtigung im Mittelpunkt der gesetzlichen Regelung, wobei eine Sicherung der auf einem Zahlungskonto entgegengenommenen Gelder im Insolvenzfall von Zahlungsdienstleistern vorgesehen ist. Es entstehe damit der dringend notwendige, einheitliche Rahmen für die Zulassung und die Aufsicht aller Finanzdienstleistungen, die u. a. bargeldlose Geldtransfers, das europäische Lastschriftverfahren und die europäische Standardüberweisung beinhalten. Damit könne in Zukunft jede grenzüberschreitende Überweisung wie eine Inlandsüberweisung behandelt werden. Davon würden nicht nur die Zahlungsdienstleister, sondern insbesondere die Verbraucher durch einfachere, preisgünstigere und sicherere EU-Auslandsüberweisungen profitieren. Zudem sei der Abbau von Marktzutrittsbarrieren für Zahlungsinstitute und die Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen am EU-Binnenmarkt unter Gewährung eines hohen Niveaus an Kundensicherheit von zentraler Bedeutung, da die verwalteten Gelder bei Zahlungsdiensten nicht durch die Einlagensicherung geschützt sind.

Die Koalitionsfraktionen betonten ferner die breite Zustimmung der zur Anhörung geladenen Sachverständigen, die gezeigt habe, dass die Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie in nationales Recht wichtig und richtig ist. Ein einheitlicher europäischer Rahmen für die Zulassung und Aufsicht aller Finanzdienstleister, die den bargeldlosen Geldtransfer abwickeln, sei dringend nötig. Mit den Änderungsanträgen, die die Koalitionsfraktionen im Rahmen der Ausschussberatungen vorgelegt haben, werde, so betonten die Koalitionsfraktionen, ein Gesetz verabschiedet, das von den Verbänden sehr positiv bewertet wird und das die Interessenskonflikte, die zu Tage getreten sind, vernünftig löst.

Die **Fraktion der FDP** hob hervor, die im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen würden neben dem Verbraucherschutz- und zivilrechtlichen Teil unter Federführung des Rechtsausschusses den aufsichtsrechtlichen Teil der nationalen Umsetzung der Single Euro Payments Area (SEPA), des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraumes darstellen. Die enge 1:1-Umsetzung der europäischen Richtlinie werde ausdrücklich begrüßt. Die Umsetzung stelle für die Zahlungsdienstleister eine sehr große

finanzielle Belastung dar. Die öffentliche Hand sei nun aufgefordert, alles in ihrer Macht stehende zu tun, dass die Instrumente von den Verbrauchern angewandt werden, damit sich die Investitionen der Institute amortisieren können.

Die **Fraktion DIE LINKE.** kritisierte, mit dem vorliegenden Gesetzgebungsverfahren werde eine Chance vertan, eine nach dem Beispiels der USA nun auch in Deutschland drohende Kreditkartenverschuldung der Verbraucher zu unterbinden (zur diesbezüglichen Debatte im Einzelnen vgl. die Ausführungen im Folgenden). Die Fraktion DIE LINKE. werde das Gesetz aus diesem Grund ablehnen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte die Selbstverständlichkeit ihrer Zustimmung zur Bildung eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraums. Dennoch kritisiere sie einzelne Regelungen sowohl der EU-Richtlinie als auch der nationalen Umsetzung, weshalb dem Gesetzentwurf nicht zugestimmt werden könne. Im Einzelnen hob die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Einräumung der Möglichkeit revolvingierender Kreditkarten-Kredite (zur Debatte vgl. Ausführungen im Folgenden) und die Verlagerung der Last des Beweises über die Sperrung von EC-/Kreditkarten auf den Verbraucher als Ablehnungsgründe hervor:

Zurückgehend auf eine Initiative des Freistaats Bayern hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme vorgeschlagen, im Zusammenhang mit diesem Gesetzgebungsverfahren das Informationsfreiheitsgesetz dahingehend zu ändern, dass Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen wie der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Deutsche Bundesbank eine Bereichsausnahme eingeräumt wird. Zur Begründung wurde angeführt, die Informationspflichten gegenüber Privatpersonen würde ihre Tätigkeit als Aufsichtsbehörde beeinträchtigen.

Die Diskussion dieses Vorschlags nahm bei den Beratungen im Ausschuss, insbesondere im Rahmen der öffentlichen Anhörung, breiten Raum ein. Hierzu legte unter anderem der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Peter Schaar, dem Ausschuss mit Schreiben vom 6. Januar 2009 seine Position sowie mit Schreiben vom 26. Januar 2009 eine Entschließung der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vor, in denen die Schaffung einer Bereichsausnahme entschieden abgelehnt wird.

Die Koalitionsfraktionen führten aus, das hohe Gut der Informationsfreiheit müsse im Rahmen der Abwägungsfrage zwischen dem Recht auf Informationszugang für Jedermann und dem berechtigten Schutz vor Ausspähung von Geschäftsgeheimnissen durch Dritte gewahrt werden. Hierbei seien die vorgebrachten Bedenken des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit sowie die Bedenken der Verbraucherschützer gegen die Auswirkungen auf die Stabilität der Finanzmärkte abzuwägen. Derzeit könne nicht abschließend beurteilt werden, inwieweit die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes die Arbeit der Aufsichtsbehörden ausreichend gewichtig beeinträchtigt. Zudem bestünden, wie die Fraktion der SPD auch mit Verweis auf ihre bereits bei der ersten Lesung des Gesetzentwurfs im Plenum des Deutschen Bundestages geäußerte Ablehnung betonte, erhebliche Bedenken, ob die Einräumung einer pauschalen Bereichsausnahme den richtigen Weg zur Lösung der Problematik darstellt.

Die Fraktion der FDP drückte bereits zu Beginn der Beratung im Ausschuss ihre ablehnende Haltung zu dem Vorschlag des Bundesrates aus. Im Bereich der BaFin müsse das Auskunftsrecht der Bürger erhalten bleiben. Es wäre ein falsches Signal an die Verbraucher, an dieser Stelle das Auskunftsrecht und damit den Verbraucherschutz einzuschränken. Abschließend begrüßte die Fraktion der FDP, dass dem Antrag des Bundesrates fraktionsübergreifend nicht gefolgt werde.

Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN machte bereits zu Beginn der Beratung des Gesetzentwurfs im Finanzausschuss deutlich, sie lehne die Schaffung einer Bereichsausnahme im Informationsfreiheitsgesetz zum heutigen Zeitpunkt ab. Hierbei betonte sie, in Deutschland gebe es, anders als in Großbritannien, Österreich und den Niederlanden, keine Verantwortlichkeit für die Wahrung von Anlegerschutz. Würde man geschädigten Anlegern die Möglichkeit nehmen, ihre Interessen Mittels des Informationsfreiheitsgesetzes durchzusetzen, müssten zunächst andere Wege geschaffen werden. Bei der abschließenden Beratung begrüßte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die fraktionsübergreifende Einigkeit, keine Bereichsausnahme für die Aufsichtsbehörden im Informationsfreiheitsgesetz vorzusehen. Dies wäre gegenüber den Verbrauchern nicht vermittelbar gewesen.

Darüber hinaus beklagte die Fraktion DIE LINKE., mit dem vorliegenden Gesetz werde die Möglichkeit, eine echte Kreditvergabe über Kreditkarten auszuschließen, nicht genutzt. Vielmehr werde, wie dem Ausschuss bei der Anhörung bestätigt wurde, der Einstieg in die Gewährung von Kreditlinien unter Umgehung des KWG vollzogen, womit US-amerikanische Verhältnisse in Deutschland bezüglich der Kreditkartenverschuldung drohten. Über die Rückzahlung von Kreditkarten-Krediten mit einer anderen Kreditkarte könnten „Kredit-Pyramide“ aufgebaut werden, die – einhergehend mit Kreditwucher – zu Überschuldung führen können. Die Fraktion DIE LINKE. legte einen Änderungsantrag vor, mit dem sie beabsichtigt, solche Szenarien zu vermeiden.

Die Koalitionsfraktionen bedauerten, aufgrund der Notwendigkeit zur Vollharmonisierung der Richtlinie sei es EU-rechtlich nicht zulässig, die Frist zur Rückzahlung von Kreditkarten-Krediten von zwölf auf vier Monate zu senken. Die Koalitionsfraktionen hätten hierzu gerne einen Änderungsantrag eingebracht, dies aber aus EU-rechtlichen Gründen unterlassen. Der Sorge des Änderungsantrags der Fraktion DIE LINKE., es könne durch eine Vielzahl von Kreditkarten durch revolvingierende Kreditkarten-Kredite zu einer Aufblähung der privaten Verschuldung und letztlich zu einer Überschuldung von Verbrauchern kommen, könne jedoch nicht gefolgt werden. Anders als in den USA handle es sich in Deutschland um einen um sog. Debit-Karten. Daher könne ein Konstrukt revolvingierender Kredite in Deutschland nicht in entsprechender Weise aufgebaut werden. Zum anderen sei gesetzlich geregelt, dass der Kredit zwingend innerhalb von zwölf Monaten abschließend zurückgezahlt sein muss. Somit werde die Notwendigkeit einer diesbezüglichen gesetzlichen Regelung nicht gesehen. Ferner handle es sich bei dieser Forderung, wie auch die Bundesregierung im Rahmen der Ausschussberatungen ausführte, um eine Regelung des im Rechtsausschuss federführend beratenen zivilrechtlichen Teils der Richtlinienumsetzung.

Die Fraktion der FDP betonte, sie werde den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. ebenfalls ablehnen.

Die Fraktion DIE LINKE. zeigte sich enttäuscht über diese ablehnende Haltung zum ihrem Änderungsantrag. Verbraucherschützer würden klar bestätigen, dass mit der vorliegenden Gesetzeslage Kreditwucher und Überschuldung drohe. Insbesondere in der aktuellen Situation am Finanzmarkt könne dies verheerende Folgen bis hin zur Gefährdung der Stabilität des Gesamtsystems haben. Wäre es tatsächlich so, wie von den Koalitionsfraktionen dargestellt, dass revolvingierende Kreditkarten-Kredite nach deutscher Rechtslage ohnehin nicht möglich sind, könnte dem Vorschlag der Fraktion DIE LINKE. zugestimmt werden, ohne dass die Regelung tatsächlich greifen würde.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vertrat die Auffassung, die Regelung der EU-Richtlinie zu Kreditkarten-Krediten sei ursächlich für die drohende Möglichkeit revolvingierender Kredite. Dennoch könnte sicherlich eine nationale Regelung gefunden werden, um dem Abhilfe zu schaffen, soweit hierzu der politische Wille vorliegt. Werde man dem nicht nachgehen, sei davon auszugehen, dass in einigen Jahren entsprechende Probleme entstanden sind, die dann zu einer gesetzlichen Regelung zwingen.

Die Bundesregierung erklärte, die in der Zahlungsdiensterichtlinie niedergelegten aufsichtsrechtlichen Anforderungen an das Kreditkartengeschäft, das im Rahmen der Abwicklung immer ein kreditierendes Element aufweise, müssten in allen EU-Staaten identisch sein und könnten nicht einseitig in einem Mitgliedstaat geändert werden. Eine solche aufsichtsrechtliche Änderung könne nicht für grenzüberschreitende Kreditkartenzahlungen zur Anwendung kommen, bei denen sich der Sitz des Emittenten der Kreditkarte in einem anderen EU-Staat befindet, aber der Zahlvorgang mittels Kreditkarte in Deutschland stattfindet. Eine Änderung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen für das Kreditkartengeschäft der Zahlungsdiensterichtlinie widerspreche dem „Europäischen Pass“, der es Zahlungsinstituten erlaubt, Zahlungsdienste in allen EU-Ländern nach den gleichen Anforderungen anzubieten. Würde man hier dennoch gesetzgeberisch eingreifen wollen, könnte man dies nicht im aufsichtsrechtlichen Teil der Umsetzung der Zahlungsdienste-Richtlinie tun, sondern müsste den zivilrechtlichen Teil der Umsetzung im Rechtsausschuss ändern.

Der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Zur Festlegung, ob Inkassotätigkeiten unter das Finanztransfergeschäft oder andere Zahlungsdienste im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 6 ZAG fallen, betonten die Koalitionsfraktionen, es komme auf den konkreten Einzelfall an. Inkassotätigkeiten, mit denen Forderungen im Rahmen einer ausgelagerten Debitorenbuchhaltung oder im Sinne einer Inkassobetriebung eingezogen werden sollen, stellten regelmäßig keinen Zahlungsdienst dar, wobei der konkrete Inhalt des jeweiligen Grundgeschäfts zwischen Gläubiger und Schuldner, anders als in der Gesetzesbegründung offen gelassen, immer unbeachtlich sei.

Außerdem betonten die Koalitionsfraktionen, das sog. Münzgeldhandling durch Geld- und Wertdienstleister im

Rahmen von Cashrecycling falle genauso wenig wie der unter § 1 Abs. 10 Nr. 3 ZAG genannte gewerbsmäßige Transport von Banknoten und Münzen unter den Anwendungsbereich dieses Gesetzes, sofern dieses Münzgeld im Rahmen der Abwicklung des Cashrecycling durch den Wertdienstleister zu keinem Zeitpunkt durch Einzahlung auf Zahlungskonten oder sonstige Konten des Wertdienstleisters in Buchgeld transformiert wird.

Darüber hinaus hoben die Koalitionsfraktionen im Zusammenhang mit der Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Zahlungssystemen nach § 7 Abs. 1 ZAG hervor, unter den hier zur Anwendung kommenden Begriff des Zahlungsdienstleisters würden nach dem organisatorischen Aufbau dieses Gesetzes nicht nur die in § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 genannten Unternehmensgruppen, sondern auch Zahlungsinstitute im Sinne des § 26 Abs. 1 fallen.

Ferner sei aus dem Sinn und Zweck von § 7 Abs. 3 ZAG ersichtlich, dass jeder Zahlungsdienstleister und jedes andere Zahlungssystem im Regelfall allein gegenüber dem Betreiber des Zahlungssystems eine Darlegungspflicht im Sinne dieses Absatzes hat. Eine zusätzliche Darlegungspflicht gegenüber den anderen Teilnehmern des Zahlungssystems bestehe ausnahmsweise nur dann, wenn das Zahlungssystem lose von den Betreibern, etwa in der Form der BGB-Gesellschaft, organisiert und nicht rechtlich verselbständigt ist. Für die Förderung des Wettbewerbs im Zahlungsdienstleistungsbereich sei es somit nicht erforderlich, dass diese Darlegungspflicht immer gegenüber dem Betreiber und zusätzlich gegenüber allen Teilnehmern des Zahlungssystems besteht.

Außerdem seien sich das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten darüber einig, dass die in Artikel 88 Absatz 1 und 2 der Zahlungsdienstrichtlinie als „25. Dezember 2007“ festgelegte Frist für die Aufnahme von richtlinienrelevanten Tätigkeiten durch Zahlungsinstitute falsch wiedergegeben worden ist. Demnach müssten Zahlungsinstitute zunächst auch dann von der Zulassung ausgenommen werden und ihre Tätigkeit fortsetzen können, wenn sie diese Tätigkeit bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgenommen und nicht gegen geltende Gesetze verstoßen haben. Die Bundesregierung teilte mit, der „Schreibfehler“ in der Richtlinie könne nicht im Rahmen der Richtlinienumsetzung durch eine anderslautende, nationale Regelung im § 35 Abs. 2 und 3 ZAG korrigiert werden. Diese Korrektur sei nur durch eine Änderung der Richtlinie selbst möglich. Die Europäische Kommission sei bereits aufgefordert worden, dem nachzukommen. In der Zwischenzeit könne jedoch ein möglicher Ausweg aus Sicht der Koalitionsfraktionen darin bestehen, dass in der Verwaltungspraxis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und – soweit mit dem Offizialprinzip vereinbar – auch in der Praxis der Strafverfolgungsbehörden diese Gesetzgebungslücke berücksichtigt und von den betroffenen Unternehmen keine Einstellung der Geschäfte bis zur endgültigen Erteilung der Erlaubnis durchgesetzt wird.

Darüber hinaus betonten die Koalitionsfraktionen, soweit die Definition des Girogeschäfts im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 KWG neben der Durchführung des Zahlungsverkehrs als weiteres Tatbestandsselement die Durchführung des Abrechnungsverkehrs beinhaltet, bestehe kein Bedürfnis, die Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 KWG insoweit bestehen zu lassen. Die technische Definition der

Zahlungsdienste im Anhang zu Artikel 4 Nummer 3 der Zahlungsdienstrichtlinie, die identisch in § 1 Abs. 2 ZAG übernommen worden ist, umfasse unzweifelhaft auch die Aktivitäten der Abrechnung von Zahlungsvorgängen. Dies stelle klar, dass der Abrechnungsverkehr entsprechend der Stellungnahme des Zentralen Kreditausschusses zur Anhörung des Finanzausschusses nicht Bestandteil des KWG bleiben muss.

Ferner machten die Koalitionsfraktionen mit Verweis auf das Anliegen mehrerer Anbieter deutlich, insofern sich aus dem Gesetz automatisch Erlaubnistatbestände ergäben, die ein Unternehmen nicht nutzen kann oder möchte, soll eine Rückgabe der Erlaubnisse formlos und zeitnah erfolgen können.

Schließlich war die Beaufsichtigung des Zugangs von Zahlungsdienstleistern zu Zahlungssystemen durch die Kartellbehörden oder durch ordentliche Gerichte Gegenstand intensiver Beratungen im Ausschuss. Um insbesondere die Zugangsmöglichkeiten kleinerer Anbieter und damit die Intensivierung des Wettbewerbs sicherzustellen, brachten die Koalitionsfraktionen einen Änderungsantrag ein, der regelt, dass die Kartellbehörden auf eine einheitliche und den Zusammenhang mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wahrende Auslegung des ZAG hinwirken. Grundsätzlich verweise das Gesetz dennoch diejenigen Zahlungsdienstleister, deren Zugang zum Zahlungssystem unter Verstoß gegen § 7 Abs. 1 ZAG behindert worden ist, zur Geltendmachung ihrer Ansprüche auf den ordentlichen Rechtsweg. Da für die Geltendmachung von Ansprüchen eine Vielzahl von örtlich zuständigen Zivilgerichten und unterschiedliche Rechtszüge in Frage kommen können, könne sich durch diese faktische Rechtszersplitterung nur schwer und nur langsam eine herrschende Meinung in der Rechtsprechung herausbilden, was zu Lasten des betroffenen Zahlungsdienstleisters gehen kann und der Förderung des Wettbewerbs nicht unmittelbar nutzt. Aus diesem Grunde forderten die Koalitionsfraktionen die Bundesregierung auf, unter Auswertung der Erfahrungen mit der Implementierung des § 7 ZAG in unmittelbarer Zukunft zu prüfen, ob gesetzliche Nachbesserungen beim Rechtsschutz für die Betroffenen im Sinne rechtseinheitlich zentraler Lösungen nötig sind.

Alle Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen wurden mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen sowie der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Fraktion DIE LINKE. angenommen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz)

Zur Inhaltsübersicht, Angabe zu § 29a – neu –

Redaktionelle Folgeänderung wegen der Einfügung des § 29a – neu –.

Zu § 1

Zu Absatz 10

Zu Nummer 11

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung mit dem Ziel, eine engere Anlehnung an den Richtlinien-text (vgl.

Artikel 3 Buchstabe l der Zahlungsdiensterichtlinie) herzustellen.

Zu Nummer 13

In Übereinstimmung mit dem Vorschlag des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 19. Dezember 2008 ist es sachgerecht, den Begriff des „institutsbezogenen Sicherungssystems nach § 10c Abs. 2 des Kreditwesengesetzes“ im Zusammenhang mit der Negativabgrenzung von Zahlungsdiensten zu streichen.

Auf dem deutschen Bankenmarkt sind sowohl private Geschäftsbanken als auch die jeweils in kreditwirtschaftlichen Verbundgruppen organisierten Genossenschaftsbanken und Sparkassen nebst ihren jeweiligen Zentralinstituten tätig. Der Verbund zwischen den im genossenschaftlichen Finanzverbund bzw. den in der Sparkassen-Finanzgruppe zusammengeschlossenen Instituten ist bereits seit vielen Jahren im KWG (§ 10 Abs. 2b Satz 1 Nr. 7 Buchst. b und § 20 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 letzter Halbsatz) begrifflich etabliert. In § 20 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 letzter Halbsatz KWG existiert darüber hinaus auch schon eine Ausnahmeregelung zum Liquiditätsausgleich im Verbund zwischen Genossenschaftsbanken und ihren Zentralbanken einerseits sowie zwischen Sparkassen und ihren Girozentralen bzw. deren Zentralkreditinstitut andererseits. Danach gelten für Zahlungsströme zwischen den Instituten kreditwirtschaftlicher Verbundgruppen bereits besondere Regeln hinsichtlich der Anrechnung auf die Großkreditobergrenzen. Die Regelung in § 1 Abs. 10 Nr. 13 ZAG stellt klar, dass es sich bei Zahlungen innerhalb von Konzernen oder zwischen Mitgliedern einer derartigen kreditwirtschaftlichen Verbundgruppe nicht um Zahlungsdienste handelt. Diese Geschäfte begründen auch keine Erlaubnispflicht nach dem KWG.

Zu Absatz 11

Die Änderung dient der Klarstellung des Gewollten.

Nach § 1 Abs. 11 ZAG finden einzelne Vorschriften des ZAG keine Anwendung auf Zahlungsinstitute, die eine Erlaubnis im Sinne des § 32 Abs. 1 Satz 1 KWG haben. Im Hinblick auf die einzelnen, in § 1 Abs. 11 ZAG genannten Vorschriften geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass diese nicht anwendbar sind, da das KWG entsprechende bzw. darüber hinausgehende Pflichten bzw. Kompetenzen enthält.

Dies ist aber nicht in sämtlichen Fällen zutreffend. So ist zum Beispiel die in § 29 Abs. 1 Nr. 10 ZAG vorgesehene Pflicht zur Anzeige einer Auslagerungsabsicht sowie deren Vollzug in § 24 bzw. § 25a Abs. 2 KWG nicht vorgesehen. Mithin fallen diesbezüglich die Anzeigepflichten nach KWG und ZAG auseinander, so dass Zahlungsinstitute mit gleichzeitiger KWG-Erlaubnis über § 1 Abs. 11 ZAG gegenüber sonstigen Zahlungsinstituten privilegiert würden.

Es muss daher klargestellt werden, dass die Ausnahmen nach § 1 Abs. 11 ZAG auf die Fälle beschränkt sind, in denen das KWG tatsächlich deckungsgleiche Pflichten und Kompetenzen vorsieht. Das Bedürfnis der nach dem KWG konzessionierten Institute, nicht Doppelbelastungen ausgesetzt zu sein, bleibt gewahrt. Hingegen ist eine Privilegierung dieser Institute gegenüber den ausschließlich als Zahlungsinstitut konzessionierten Unternehmen weder beabsichtigt noch gerechtfertigt.

Bei der Aufnahme von § 29a handelt es sich um eine redaktionelle Folgeänderung aufgrund der neuen Pflicht, dass Zahlungsinstitute Monatausweise nach § 29a ZAG einzureichen haben. Da Kreditinstitute bereits nach § 25 KWG insoweit verpflichtet sind, findet die Einreichungspflicht nach § 29a ZAG ebenfalls keine Anwendung.

Zu § 2 Absatz 3 Satz 1

§ 2 Abs. 3 Satz 1 enthält eine Rückverweisung auf die Zahlungsdienste mit Kreditgewährung in § 1 Abs. 2 ZAG. Die Änderung ist redaktioneller Art. Die bestehende Rückverweisung ist zu präzisieren, da lediglich die Nummern 3 bis 5 – nicht jedoch die Nummer 2 – Zahlungsdienste mit Kreditgewährung beinhalten.

Zu § 7

Zu Absatz 4 Nummer 2

In Übereinstimmung mit dem Vorschlag des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 19. Dezember 2008 ist es sachgerecht, den Begriff des „institutsbezogenen Sicherungssystems nach § 10c Abs. 2 des Kreditwesengesetzes“ im Zusammenhang mit dem diskriminierungsfreien Zugang zu Zahlungssystemen zu streichen.

Auf dem deutschen Bankenmarkt sind sowohl private Geschäftsbanken als auch die jeweils in kreditwirtschaftlichen Verbundgruppen organisierten Genossenschaftsbanken und Sparkassen nebst ihren jeweiligen Zentralinstituten tätig. Der Verbund zwischen den im genossenschaftlichen Finanzverbund bzw. den in der Sparkassen-Finanzgruppe zusammengeschlossenen Instituten ist bereits seit vielen Jahren in § 10 Abs. 2b Satz 1 Nr. 7 Buchst. b KWG und § 20 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 letzter Halbsatz KWG begrifflich etabliert. In § 20 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 letzter Halbsatz KWG existiert darüber hinaus auch schon eine Ausnahmeregelung zum Liquiditätsausgleich im Verbund zwischen Genossenschaftsbanken und ihren Zentralbanken einerseits sowie zwischen Sparkassen und ihren Girozentralen bzw. deren Zentralkreditinstitut andererseits. Danach gelten für Zahlungsströme zwischen den Instituten kreditwirtschaftlicher Verbundgruppen bereits besondere Regeln hinsichtlich der Anrechnung auf die Großkreditobergrenzen.

Zu Absatz 6 Satz 2 – neu –

Die Ergänzung dient der Klarstellung hinsichtlich der kartellbehördlichen Aufgaben und Zuständigkeiten nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Die Verweigerung des Zugangs zu einem Zahlungssystem durch dessen Betreiber kann z.B. als missbräuchliches Verhalten kartellbehördlich verfolgt werden, wenn der Betreiber eines Zahlungssystems eine marktbeherrschende Stellung inne hat und die weiteren Voraussetzungen des § 19 Abs. 4 Nr. 4 GWB vorliegen. Insbesondere bei der Prüfung, ob eine unbillige Zugangsverweigerung vorliegt, kann eine behördliche Zusammenarbeit der jeweils zuständigen Behörden nach § 50c Abs. 2 GWB erforderlich sein.

Im Bereich der Zahlungssysteme ist die behördliche Zusammenarbeit nach § 50c Abs. 2 GWB insbesondere mit der Deutschen Bundesbank möglich, weil diese über umfangreiche Spezialkenntnisse aus der ihr als Zentralbank übertra-

genen Aufgaben der Zahlungsverkehrsüberwachung verfügt.

Der neue Satz 2 stellt noch einmal ausdrücklich klar, dass die Kartellbehörden gemäß § 48 GWB, mithin das Bundeskartellamt, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie die nach Landesrecht zuständigen obersten Landesbehörden, auf eine einheitliche und die Vorgaben des GWB wahrende Auslegung hinzuwirken haben.

Zu § 12

Zu Absatz 1 Satz 2 und 3 – neu –

Die Ergänzung dient der Klarstellung.

Mit dem neuen Satz 2 wird dem Problem der Mehrfachnutzung von Eigenkapital Rechnung getragen. Hierzu sollen Bilanzaktiva, welche als Eigenkapital nach Satz 1 angerechnet werden dürfen, einer Abzugspflicht unterliegen, wenn diese gegenüber einem anderen Zahlungsinstitut gehalten werden. Werden Anteile bzw. sonstige Eigenkapitalbestandteile gegenüber Instituten oder Versicherungsgesellschaften gehalten, sind diese bereits über den Verweis auf die Absätze 2a und 2b des § 10 KWG in Satz 1 einer Abzugspflicht unterworfen. Mit der neu eingefügten Regelung wird somit die Abzugspflicht nach § 10 Abs. 6 KWG auf Zahlungsinstitute erweitert. Eine Differenzierung nach Beteiligungen von bis und über 10 Prozent erfolgt hierbei nicht. Sind Zahlungsinstitute nachgeordnete Unternehmen in einer Instituts- bzw. Finanzholding-Gruppe, wird eine Mehrfachbelegung von Eigenkapital bereits durch die Anforderungen nach § 10a KWG vermieden, da Zahlungsinstitute in den Kreis der zu konsolidierenden Unternehmen aufgenommen werden.

Zahlungsinstitute dürfen Kredite nach Artikel 16 Abs. 3 Buchstabe d der Zahlungsdiensterichtlinie nur gewähren, wenn die dort genannten vier Anforderungen erfüllt sind. Zu diesen Voraussetzungen gehört auch, dass die Eigenmittel des Zahlungsinstituts nach Auffassung der Aufsichtsbehörden jederzeit in einem angemessenen Verhältnis zum Gesamtbetrag der gewährten Kredite stehen (Artikel 16 Abs. 3d). Der neue Satz 3 dient der Umsetzung dieser Regelung.

Zu Absatz 3

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur.

Zu Absatz 4 Satz 3 – neu –

Mit dem neuen Satz 3 wird Artikel 8 Abs. 3 der Zahlungsdiensterichtlinie umgesetzt. Der Wortlaut des Satzes 3 entspricht inhaltlich der in Artikel 8 Abs. 3 Zahlungsdiensterichtlinie geschaffenen Ermächtigungsgrundlage für die Finanzmarktaufsichtsbehörden.

Falls die Bundesanstalt von dieser Ermächtigungsgrundlage im Einzelfall Gebrauch macht, stellt sich dieser Eingriff als derart massiv für das betroffene Institut dar, dass es sich auch im Interesse der Normklarheit anbietet, eine solche Ermächtigungsgrundlage – entsprechend den Regelungen in § 10 Absatz 1b bzw. § 45b Kreditwesengesetz – unmittelbar im Gesetz und nicht in einer auf § 12 Abs. 6 ZAG gestützten Verordnung zu schaffen.

Zu Absatz 5

Der Absatz 5 grenzt für Zahlungsinstitute, die über eine Erlaubnis nach § 32 Abs. 1 KWG verfügen, die Eigenkapitalanforderungen nach Absatz 1 von den Eigenmittelanforderungen nach § 10 Abs. 1 KWG ab. Die Änderung dient dieser Klarstellung. Sofern daher die Eigenkapitalanforderungen nach ZAG höher sind als die Eigenmittelanforderungen nach KWG, sind nur die Eigenkapitalanforderungen nach dem ZAG abzudecken.

Zu § 16 Absatz 3 Satz 2

Die in § 16 Abs. 3 ZAG vorgesehenen Maßnahmen dienen ebenso wie die Maßnahmen in § 46a Abs. 1 KWG der vorübergehenden Vermeidung eines Insolvenzverfahrens, so dass in diesem Zusammenhang möglicherweise die Gefahr einer Hinauszögerung der Eröffnung des Insolvenzverfahrens bestehen kann. Ebenso wie im KWG sollte daher die in § 46c KWG geregelte Fristberechnung auch auf Maßnahmen nach § 16 Abs. 3 ZAG Anwendung finden.

Zu § 26 Absatz 3 Satz 1

Es handelt sich um eine redaktionelle Klarstellung. Diese ermöglicht, dass Kundenbeschwerden bei Zweigniederlassungen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum gegenüber der zuständigen Behörde am Ort der Zweigniederlassung erhoben werden können (vgl. Artikel 82 Abs. 2 der Zahlungsdiensterichtlinie).

Zu § 29 Absatz 1 Nummer 10

Es handelt sich um eine sprachliche Anpassung, weil das Wort „ihren“ an dieser Stelle überflüssig ist.

Zu § 29a – neu –

Die Änderung ermöglicht der Aufsicht, einen laufenden Einblick in die geschäftliche Entwicklung der Institute zu erhalten. Hierdurch sollen der laufenden Aufsicht benötigte, unterjährige Angaben zur Verfügung gestellt werden, die Einblick in die Vermögens- und Ertragslage der Institute geben. § 29a ZAG lehnt sich an die Regelung in § 25 KWG an. Die Einreichung hat sich bei der Aufsicht über Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute bewährt.

In Absatz 2 des § 29a ZAG wird die Bundesanstalt in den Fällen des § 12 Abs. 2 ZAG (Bestehen einer Gruppe) ermächtigt, einem Zahlungsinstitut die Einreichung eines zusammengefassten Monatsausweises aufzuerlegen.

Der Absatz 3 enthält eine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer Rechtsverordnung über nähere Bestimmungen zur Einreichung der Monatsausweise bzw. zu weiteren, zur Erfüllung der Aufgaben der Bundesanstalt erforderlichen Angaben.

Zu § 30

Zu Absatz 1 Nummer 3

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur des Verweises.

Zu Absatz 2

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur des Verweises und um eine sprachliche Änderung.

Zu § 32 Absatz 2 Nummer 1

Die Ergänzung des § 32 Abs. 2 Nr. 1 ZAG bewirkt, dass ein Verstoß gegen die in § 29a ZAG genannte Verpflichtung eines Zahlungsinstituts zur Vorlage eines Monatsausweises eine Ordnungswidrigkeit darstellt. Die Bußgeldbewährung ist erforderlich, damit die Adressaten die Einreichungspflicht für Monatsausweise nach § 29a ZAG erfüllen. Die Ordnungswidrigkeitsvorschrift des § 32 Abs. 2 Nr. 1 ZAG ist an § 56 Abs. 2 Nr. 5 KWG angelehnt. Die Höhe des Bußgeldes bestimmt sich nach § 32 Abs. 4 ZAG, welcher sich wiederum an § 56 Abs. 5 KWG orientiert.

Zu Artikel 2 (Änderung des Kreditwesengesetzes)**Zu Nummer 2 (§ 2)****Zu Buchstabe a – neu – (Abs. 4 Satz 1)**

Nach § 2 Abs. 4 KWG kann die BaFin ein Unternehmen von den Vorschriften der §§ 2c, 10 bis 18, 24, 24a, 25 bis 38, 45, 46 bis 46c und 51 Abs. 1 KWG insgesamt freistellen, solange das Unternehmen wegen der Art der von ihm betriebenen Geschäfte insoweit der Aufsicht nicht bedarf. Für eine Freistellung nach § 2 Abs. 4 KWG gibt es nur eine Ingesamtlösung. Eine Freistellung für einzelne Bestimmungen kommt danach nicht in Betracht.

Aufgrund eines Redaktionsversehens im Zuge der Umsetzung der 3. Geldwäscherichtlinie fallen unter die Freistellungsregelung seit dem 21. August 2008 auch die §§ 25b bis 25h, die mit Wirkung von diesem Datum durch Artikel 3 Nummer 4 des Gesetzes vom 13. August 2008 (Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz) in das Kreditwesengesetz eingefügt worden sind. Mit diesen Bestimmungen sind Regelungen zur Umsetzung der 3. Geldwäscherichtlinie und zu der Verordnung (EG) 1781/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers im nationalen Recht geschaffen worden. Diese Regelungen stehen außerhalb der engen Grenzen, die Artikel 2 Abs. 2 der 3. Geldwäscherichtlinie und Artikel 4 der Durchführungsrichtlinie 2006/70/EG setzen, nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten. Diese Vorgaben erfordern es, die geldwäscherechtlichen Regelungen aus dem Katalog der Vorschriften in § 2 Abs. 4 KWG herauszunehmen. Die vorgesehene Änderung des § 2 Abs. 4 dient somit einer Behebung eines Redaktionsversehens bei der Umsetzung der 3. Geldwäscherichtlinie.

Zu Buchstabe b – neu – (Abs. 7 Satz 1 und 3)

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen zur aufsichtsrechtlichen Abgrenzung zwischen KWG und ZAG. Diese sind auch durch die im Zusammenhang mit dem Jahressteuergesetz 2009 und der Beaufsichtigung von Leasing- und Factoringunternehmen erfolgten Änderungen bedingt.

Zu Nummer 5 – neu – (§ 14 Abs. 1 Satz 1)

Factoringunternehmen unterlagen bislang als Finanzunternehmen i. S. d. § 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 nach § 14 Abs. 1

Satz 1 dem Millionenkreditmeldeverfahren der Deutschen Bundesbank. Soweit Factoringunternehmen durch Artikel 27 des Jahressteuergesetzes 2009 (Änderung des Kreditwesengesetzes) nunmehr als Finanzdienstleistungsinstitute i. S. d. § 1 Abs. 1a Satz 2 Nr. 9 KWG einzustufen sind, bedarf es der Folgeänderung des § 14 Abs. 1 Satz 1 KWG, der in seiner bisherigen Fassung nur Finanzdienstleistungsinstitute i. S. d. § 1 Abs. 1a Satz 2 Nr. 4 KWG (Eigenhandel) erfasst.

Leasingunternehmen unterlagen bislang, soweit sie nicht als Teil einer Gruppe i. S. d. KWG tätig sind, nicht dem Millionenkreditmeldeverfahren des § 14 KWG. Aufgrund der zentralen Funktion, die Finanzierungsleasing bei der Finanzierung der deutschen Industrie und insbesondere des Mittelstandes wahrnimmt, können Funktionsstörungen als Folge unsolider Geschäftsführung erhebliche über den Kreis der betroffenen Geschäftspartner hinausgehende Schäden verursachen. Um diesen Gefahren zu begegnen, wurden Finanzierungsleasing ausübende Unternehmen durch Artikel 27 des Jahressteuergesetzes 2009 (Änderung des Kreditwesengesetzes) als Finanzdienstleistungsinstitute i. S. d. § 1 Abs. 1a Satz 2 Nr. 10 KWG eingestuft und einer eingeschränkten Aufsicht unterstellt. Diese Gefahren erfordern auch die Einbeziehung von Leasingunternehmen in das Millionenkreditmeldeverfahren, zumal Finanzierungsleasing neben dem Factoring als Finanzierungsform in den letzten Jahren volkswirtschaftlich wesentlich an Bedeutung gewonnen hat. So können nicht vertretbare Risikokonzentrationen frühzeitig erkannt werden.

Zu Nummer 6 – neu – (§ 24a Abs. 3 Satz 1)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung. Sie stellt sicher, dass Einlagenkreditinstitute und E-Geldinstitute auch weiterhin unter dem Europäischen Pass Zahlungsdienste erbringen dürfen (vgl. Art. 92 der Zahlungsdienstrichtlinie).

Zu Nummer 9 – neu – (§ 32 Abs. 6 – neu –)

Die Einfügung eines Absatzes 6 in § 32 KWG ist erforderlich, weil im Zeitpunkt der Verabschiedung des Regierungsentwurfs zum Zahlungsdienstleistungsgesetz am 5. November 2008 das Jahressteuergesetz 2009 noch nicht in Kraft getreten war, in dem das Factoring im Sinne des § 1 Abs. 1a Satz 2 Nr. 9 KWG ab 1. Januar 2009 als erlaubnispflichtige Finanzdienstleistung nach §§ 1, 32 KWG geregelt worden ist.

Im Rahmen der Abwicklung von Kartenzahlungen und auch sonstigen elektronischen Zahlungen kommt es wiederholt vor, dass Zahlungsinstitute, die künftig dem Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetz unterfallen werden, den angeschlossenen Unternehmen/Zahlungsempfängern Forderungen gegen deren Kunden/Zahlungspflichtige abkaufen. Aufsichtsrechtlich wird in diesen Fällen damit häufig ein „Factoring“ gemäß § 1 Abs. 1a Satz 2 Nr. 9 KWG erbracht sein, auch wenn die hierbei von den Vertragsbeteiligten verfolgte Zielstellung nicht in einer Abzielung auf eine Finanzierung, sondern eher auf eine Zahlungsabwicklung gerichtet ist.

Eine hierdurch drohende Doppelbeaufsichtigung von Zahlungsinstituten, die künftig eine Erlaubnis nach § 8 Abs. 1 ZAG besitzen müssen, sowie zusätzlich wegen der Erbrin-

gung des Factoring im Sinne des § 1 Abs. 1a Satz 2 Nr. 9 KWG einer Erlaubnis gem. § 32 Abs. 1 KWG bedürften, wäre nicht zielführend, da die Erlaubnisanforderungen an die Finanzdienstleistung des Factoring erheblich niedriger ausgestaltet sind als die Anforderungen an eine Erlaubnis im Sinne des § 8 Abs. 1 ZAG. Unternehmen, die das Factoring anbieten, unterliegen anders als Zahlungsinstitute keiner Solvenzaufsicht und müssen dementsprechend kein Eigenkapital vorhalten. Die Beaufsichtigung über Zahlungsinstitute bei Erbringung von Zahlungsdiensten wird daher spürbar strenger sein als diejenige bezüglich der Finanzdienstleistungsinstitute, die ausschließlich Factoringleistungen erbringen. Ein Bedürfnis für ein zusätzliches Erlaubnisverfahren besteht somit nicht.

Um Verzerrungen im Millionenkreditmeldeverfahren zu vermeiden, sollen Zahlungsinstitute, die gemäß § 32 Abs. 6 KWG keiner Erlaubnis bedürfen und das Factoring im Sinne des § 1 Abs. 1a Satz 2 Nr. 9 KWG tatsächlich betreiben, insoweit Millionenkreditmeldungen erstatten wie diejenigen Factoringunternehmen, die dem KWG unterliegen.

Zu Nummer 10 – neu – (§ 36 Abs. 2)

Die Änderung schließt eine Regelungslücke. Auf Zahlungsinstitute, die auch eine Erlaubnis nach § 32 Abs. 1 Satz 1 des Kreditwesengesetzes haben, sind die im Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz geregelten Normen für Zahlungsinstitute nicht anzuwenden, soweit diese mit dem Kreditwesengesetz deckungsgleiche Pflichten enthalten (vgl. § 1 Abs. 11 ZAG).

Damit die Aufsichtsbehörde bei Verstößen gegen das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz in diesen Fällen Maßnahmen nach dem KWG treffen kann, ist eine ausdrückliche Nennung des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz vorzusehen.

Zu Nummer 11 (§ 53b)

Zu Buchstabe a – neu – (Abs. 1 Satz 2)

Es handelt sich um eine Folgeänderung. Sie stellt sicher, dass Einlagenkreditinstitute und E-Geldinstitute auch weiterhin unter dem Europäischen Pass Zahlungsdienste erbringen dürfen (vgl. Art. 92 der Zahlungsdiensterichtlinie).

Zu Buchstabe b – neu – (Abs. 7 Satz 1)

Es handelt sich um eine redaktionelle Neufassung des bisherigen Änderungsbefehls, die infolge des Artikels 27 Nummer 5 des Jahressteuergesetzes 2009 notwendig geworden ist.

Zu Artikel 3 (Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes)

Zu Nummer 2 Buchstabe b (§ 16 Abs. 2 Satz 2)

Der zu ersetzende Verweis wird durch das Gesetz zur Fortentwicklung des Pfandbriefrechts geändert und bedarf daher der Aktualisierung.

Zu Artikel 4 (Änderung der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz)

Zu Nummer 1 (§ 5), Nummer 2 (§ 6), Nummer 3 (§ 7), Nummer 4 – neu – (§ 8 Abs. 2 Satz 1), Nummer 5 (§ 13 Abs. 11 – neu –) sowie Nummer 6 (Anlage (Gebührenverzeichnis))

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen an den durch das Gesetz zur Fortentwicklung des Pfandbriefrechts geänderten Wortlaut der FinDAGKostV sowie kleinere redaktionelle Ergänzungen.

Darüber hinaus wird durch die Ergänzung des § 5 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 (Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb) klargestellt, dass Unternehmen, die innerhalb des Aufsichtsbereichs Kredit-, Finanzdienstleistungs-, Zahlungsdienste-, inländisches Investment- und Wagniskapitalbeteiligungswesen Geschäfte betreiben, die nicht jeweils auf Bankgeschäfte, Finanzdienst- oder Zahlungsdienstleistungen beschränkt sind, im umlagerechtlichen Sinne entweder als Kredit- oder als Finanzdienstleistungsinstitut zu qualifizieren sind. Dadurch wird insbesondere vermieden, dass derartige Unternehmen mehrfach Mindestumlagebeträge nach § 6 Abs. 3 Satz 1 zu entrichten haben.

Die neue Übergangsvorschrift des § 13 Abs. 11 (Nummer 5) stellt sicher, dass Unternehmen, auf die die Übergangsvorschrift des § 35 Abs. 2 Satz 1 und 2 ZAG anzuwenden ist, weiterhin umlagepflichtig sind.

Zu Artikel 9 (Inkrafttreten)

Zu Absatz 1

Mit Blick auf die Einfügung einer neuen Verordnungsermächtigung in § 29a Abs. 3 ZAG (Artikel 1) sowie hinsichtlich einer Änderung von § 2 Absatz 4 KWG (Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe a) und § 14 KWG (Artikel 2 Nummer 5 – neu –) handelt es sich hier um eine redaktionelle Folgeänderung.

Berlin, den 25. März 2009

Albert Rupprecht (Weiden)
Berichterstatter

Martin Gerster
Berichterstatter

Frank Schäffler
Berichterstatter

Dr. Barbara Höll
Berichterstatterin

Dr. Gerhard Schick
Berichterstatter

