045300/EU XXIII.GP
Eingelangt am 13/10/08

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 9.10.2008
SEK(2008)2572

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Folgenabschätzung zum
Entwurf eines Vorschlags für eine
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2000/46/EG über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten
ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 627 endgültig}
{SEK(2008) 2573}

1. EINLEITUNG

Die Richtlinie 2000/46/EG über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten (nachstehend „E-Geld-Richtlinie“ genannt)[1] wurde mit dem Ziel erlassen, für die neuen vorausbezahlten elektronischen Zahlungsmittel einen klaren Rechtsrahmen zu stecken, der den Binnenmarkt stärken, den Wettbewerb fördern und gleichzeitig ein angemessenes Maß an Beaufsichtigung gewährleisten sollte.

Die E-Geld-Richtlinie definiert elektronisches Geld als „einen monetären Wert in Form einer Forderung gegen die ausgebende Stelle, der i) auf einem Datenträger gespeichert ist, ii) gegen Entgegennahme eines Geldbetrags ausgegeben wird, dessen Wert nicht geringer ist als der ausgegebene monetäre Wert, iii) von anderen Unternehmen als der ausgebenden Stelle als Zahlungsmittel akzeptiert wird”.

Ziel dieser Richtlinie ist es, durch die Einführung von E-Geld-Instituten, die weniger strengen Aufsichtsvorschriften unterliegen als Kreditinstitute, den Markt für die Ausgabe von E-Geld zu öffnen.

2. VERFAHREN UND KONSULTATION INTERESSIERTER KREISE

Gemäß Artikel 11 der E-Geld-Richtlinie leitete die Kommission im Januar 2005 eine Überprüfung der Richtlinienanwendung ein. Ausgehend von dem entsprechenden Bericht nahm die Kommission im Juli 2006 ein Arbeitsdokument ihrer Dienststellen zur Überarbeitung der E-Geld-Richtlinie an. In ihrem Bericht war die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass die Richtlinie überarbeitet werden muss, da einige ihrer Bestimmungen die Entwicklung des Marktes für E-Geld offenbar behindert haben. In dem Bericht wurde ferner vorgeschlagen, vor weiteren Maßnahmen erst den Erlass der Zahlungsdiensterichtlinie abzuwarten, damit die schwierigen Verhandlungen über diese Richtlinie zunächst zum Abschluss gebracht werden können.

Für die vorliegende Folgenabschätzung wurden zahlreiche Konsultationen durchgeführt. Dazu zählten regelmäßige Diskussionen mit Mitgliedstaaten, EZB, Finanzinstituten, Verbraucherverbänden und Mobilfunkbetreibern in den Jahren 2007 und 2008, die insbesondere in den beratenden Ausschüssen für den Massenzahlungsverkehr PSGEG[2] und PSMG[3] stattfanden. Darüber hinaus wurde am 25. Januar 2008 ein Treffen mit Vertretern der E-Geld-Branche und am 30. April 2008 eine Sitzung mit Vertretern der EZB veranstaltet. Im Februar 2008 wurde dann für die Folgenabschätzung eine diensteübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt, in der das Generalsekretariat sowie die Generaldirektionen Wettbewerb, Informationsgesellschaft und Medien sowie Wirtschaft und Finanzen vertreten waren.

---

1 ABl. L 275 vom 27.10.2000, S. 39.

2 Die *Payment Systems Government Experts Group* (PSGEG) ist ein beratendes Gremium aus Regierungsexperten der EWR-Staaten, das zu aktuellen Fragen Stellung nimmt und der Kommission Orientierungshilfen liefern soll. Entsandt werden in dieses Gremium in der Regel Experten aus Finanzministerien und Zentralbanken sowie ein Zahlungsverkehrsexperte der Europäischen Zentralbank als Beobachter.

3 Die *Payment Systems Market Group* (PSMG) ist ein beratendes Gremium, das sich aus Marktexperten für den Zahlungsverkehr zusammensetzt, die in der Regel aus Banken, Unternehmen, Einzelhandel und Interessenverbänden, wie Mittelstands- oder Verbrauchervereinigungen stammen, und das zu aktuellen Fragen Stellung nimmt und der Kommission Orientierungshilfen liefern soll.

3. PROBLEMSTELLUNG

Bei der Überprüfung und Konsultation stellten sich im Wesentlichen zwei Probleme heraus: Das erste besteht in der **unklaren Definition von E-Geld und dem Geltungsbereich der Richtlinie** mit der daraus resultierenden Rechtsunsicherheit, die die Weiterentwicklung des Markts behindert. Das zweite ist die **Unzulänglichkeit des rechtlichen Rahmens**. Unter letztgenannten Punkt fallen u.a. die Aufsichtsvorschriften, die Freistellungsregelungen und der Europäische Pass sowie die Anwendung der Geldwäschebestimmungen auf E-Geld-Dienstleistungen. Diese allgemeine Inkohärenz wird mit Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie (bis November 2009) noch weiter zunehmen, da einige ihrer Bestimmungen nicht mit der E-Geld-Richtlinie zu vereinbaren sind.

All diese Probleme haben dazu geführt, dass der Markt für E-Geld sich in Europa **nur begrenzt entwickelt hat**, was sowohl für die Menge des ausgegebenen E-Geldes als auch für die Anzahl der Marktteilnehmer gilt. So befanden sich im August 2007 eine Milliarde Euro E-Geld im Umlauf gegenüber 637 Milliarden Euro Bargeld.

3.1. Fehlende Rechtssicherheit und unscharfer Geltungsbereich der Richtlinie behindern Weiterentwicklung des Markts

Von den betroffenen Interessengruppen wurde beanstandet, dass die Richtlinie wegen ihrer unklaren Definition von E-Geld und ihres unscharfen Geltungsbereichs keine ausreichende Rechtssicherheit biete.

3.1.1. Unklare Definition von E-Geld

Der Begriffsbestimmung zufolge muss E-Geld „auf einem Datenträger gespeichert“ sein. Diese Definition wird als Beschränkung auf eine bestimmte Form des elektronischen Geldes (insbesondere auf Karten) verstanden und schließt damit die verschiedenen anderen auf dem Markt erhältlichen vorausbezahlten Produkte (wie Guthaben auf einem Server) aus. Auch gespeicherte Guthaben, deren Wert den an den Emittenten gezahlten Betrag unterschreitet, können nach der derzeitigen Definition im Prinzip nicht als E-Geld betrachtet werden.

3.1.2. Geltungsbereich der E-Geld-Richtlinie versperrt neuen Anbietern den Markt

Fielen auch Mobilfunkanbieter und Emittenten elektronischer Gutscheine in den Anwendungsbereich der Richtlinie, würde dies die Zahl der Marktteilnehmer und das Volumen des in Umlauf befindlichen E-Geldes erheblich erhöhen und die Entwicklung neuer Dienste ermöglichen. Die Weiterentwicklung dieser beiden Märkte wird den Interessengruppen zufolge derzeit durch die unklaren Verhältnisse verhindert.

3.1.3. Zu starke Beschränkung der Tätigkeiten von E-Geld-Instituten

Die Tätigkeiten von E-Geld-Instituten werden in Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie auf die Ausgabe elektronischen Geldes und eng damit verknüpfte Dienstleistungen beschränkt. In diesem Punkt unterscheidet sich die Richtlinie vom nicht ausschließlichen Ansatz der Zahlungsdiensterichtlinie, derzufolge ein Zahlungsinstitut auch anderen Tätigkeiten (z.B. im Einzelhandel oder in der Telekom-Branche) nachgehen kann. Nach der E-Geld-Richtlinie müssen „hybride Institute“, wie Telekom-Anbieter oder Einzelhändler sich zu diesem Zweck in verschiedene juristische Personen aufspalten, was sich als kostspielig und ineffizient erweisen kann.

3.1.4. Rücktauschbarkeit

Nach Artikel 3 der E-Geld-Richtlinie kann ein Inhaber elektronischen Geldes während der Gültigkeitsdauer von der ausgebenden Stelle den Rücktausch zum Nennwert in Münzen und Banknoten oder in Form einer Überweisung auf ein Konto verlangen, ohne dass diese dafür andere als die zur Durchführung dieses Vorgangs unbedingt erforderlichen Kosten in Rechnung stellen darf. Diese Bestimmung wurde aus Verbraucherschutzgründen in die Richtlinie aufgenommen, um zu gewährleisten, dass die Kunden ihr Geld jederzeit zurückbekommen können. Für Mobilfunknetzbetreiber und Emittenten elektronischer Gutscheine stellt diese Rücktauschbarkeit aber offensichtlich ein Problem dar. So sind die Netzbetreiber nicht in der Lage, die von ihren Kunden gebildeten Guthaben im Voraus in zwei Konten für Mobilfunkdienste bzw. E-Geld aufzuspalten.

3.2. Inkohärenz des rechtlichen Rahmens

Zwar ist weithin anerkannt, dass die E-Geld-Richtlinie Nichtbanken Zugang zum E-Geld-Markt verschafft hat, doch haben die hohen Eigenkapitalanforderungen sowie bestimmte in der Richtlinie verfügte Einschränkungen und Anforderungen dem Bericht über die Anwendung der Richtlinie zufolge die Entwicklung dieses Markts behindert. Die inzwischen erlassene Zahlungsdiensterichtlinie, die zurzeit in innerstaatliches Recht umgesetzt wird, wird den allgemeinen rechtlichen Rahmen noch komplexer und inkohärenter machen und letztendlich dazu führen, dass Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute nicht unter den gleichen Wettbewerbsbedingungen arbeiten.

3.2.1. Aufsichtsregelung

Die Aufsichtsvorschriften der Richtlinie sollen eine solide und umsichtige Tätigkeit der E-Geld-Institute gewährleisten. Bei der Überprüfung hat sich allerdings gezeigt, dass einige dieser Anforderungen im Verhältnis zu den durch die E-Geld-Institute verursachten Risiken überzogen sind. Dies gilt umso mehr, wenn man die Auswirkungen der Regelung insgesamt betrachtet. Problematisch sind u.a. folgende Punkte:

- die derzeitige **Anfangskapitalanforderung von einer Million Euro** wird von einigen Interessengruppen als zu hoch und als den Risiken nicht angemessen betrachtet. Für kleinere Firmen, die eine Zulassung als E-Geld-Institut beantragen wollen, stellt sie ein Hindernis dar.

- Die derzeitige **Eigenkapitalanforderung von 2 %** scheint zugelassene E-Geld-Institute für sich genommen zwar nicht vor größere Schwierigkeiten zu stellen, wird aber in Verbindung mit anderen Bestimmungen der Richtlinie (wie dem vorgeschriebenen Anfangskapital, der Kapitalanlagebeschränkung, der Einschränkung der Tätigkeiten) als überzogen empfunden.

- Nach den **Kapitalanlagebeschränkungen** der Richtlinie dürfen E-Geld-Institute nur bestimmte Anlagen tätigen und müssen diese mindestens den finanziellen Verbindlichkeiten aus dem noch nicht in Anspruch genommenen E-Geld entsprechen. Kreditforderungen und Forderungen aus dem Kreditkartengeschäft gelten in diesem Zusammenhang nicht als zulässige Anlagen. Diese Anlagebeschränkungen ziehen für expandierende Unternehmen erwiesenermaßen strengere Kapitalanforderungen nach sich als die Eigenkapitalrichtlinie sie für Kreditinstitute vorschreibt.

3.2.2. Unterschiede bei der Umsetzung einiger Bestimmungen

3.2.2.1. Unterschiedliche Nutzung der Freistellungsmöglichkeiten

Die E-Geld-Richtlinie gestattet es den Mitgliedstaaten, kleine E-Geld-Institute ganz oder teilweise von den Zulassungsanforderungen freizustellen, um neuen Wettbewerbern Marktzutritt und Innovation ohne die volle Härte der Zulassungsvorschriften zu ermöglichen. Diese Möglichkeit wurde von den Mitgliedstaaten unterschiedlich stark in Anspruch genommen, und vier von ihnen haben sogar ganz darauf verzichtet. was innerhalb einzelner Länder zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte.

3.2.2.2. Europäischer Pass

Der Europäische Pass gibt E-Geld-Instituten die Möglichkeit, mit ihrer Zulassung des Herkunftsmitgliedstaats ohne weitere Hürden auch in anderen Mitgliedstaaten tätig zu werden. Allerdings wird in Artikel 2 der E-Geld-Richtlinie auf bestimmte Artikel der Eigenkapitalrichtlinie verwiesen, die für Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten eine Zulassung vorsehen und festlegen, welche Tätigkeiten in diesem Zusammenhang zulässig sind. Einigen Interessenvertretern zufolge haben manche Mitgliedstaaten zusätzliche Anforderungen festgelegt, die den Aufwand erhöhen und E-Geld-Institute letztendlich an der Errichtung von Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten hindern.

3.2.2.3. Geldwäschebekämpfung

Die E-Geld-Richtlinie enthält keine speziellen Vorschriften gegen Geldwäsche. Doch sieht die Richtlinie 2005/60/EG (Geldwäscherichtlinie) in Bezug auf E-Geld eine vereinfachte Regelung zur Feststellung der Kundenidentität vor, die von den Verbrauchern allerdings als schwerfällig und unpraktisch empfunden wird. Für die Unternehmen könnten diese Anforderungen und die damit verbundenen Kosten die Erbringung dieser Art von Dienstleistung wirtschaftlich erheblich erschweren.

4. ZIELE

Mit der Überprüfung der E-Geld-Richtlinie wird ganz allgemein das Ziel verfolgt, das Entstehen eines echten Binnenmarkts für E-Geld in Europa zu fördern, d.h. zur Gestaltung und Umsetzung neuer, innovativer und sicherer E-Geld-Dienstleistungen beizutragen, den Markt für neue Anbieter zu öffnen, zwischen allen Marktteilnehmern einen wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten und so der europäischen Wirtschaft allgemein erhebliche Vorteile zu verschaffen.

Zur Erreichung dieses allgemeinen Ziels wurden zwei operationelle Ziele festgelegt, nämlich die Definition von E-Geld-Dienstleistungen und –Instituten sowie den Geltungsbereich der Richtlinie zu präzisieren und für Kohärenz mit der Zahlungsdiensterichtlinie zu sorgen, um für alle Marktteilnehmer gleiche Wettbewerbsbedingungen zu garantieren. Dies würde mittelfristig zur Erreichung der Einzelziele führen, nämlich die Rechtssicherheit für alle Dienstleister zu erhöhen, einen harmonisierten rechtlichen Rahmen zu schaffen und die Entwicklung neuer und innovativer Dienstleistungen zu fördern.

5. HANDLUNGSOPTIONEN UND INSTRUMENTE

Um die Probleme im Bereich der E-Geld-Dienstleistungen anzugehen und die gesteckten Ziele zu erreichen, wurde über die verschiedensten Lösungen nachgedacht. Wie bereits unter 3 dargelegt, ergeben sich die größten Probleme aus

1. der Definition von E-Geld und dem Geltungsbereich der E-Geld-Richtlinie,

2. den Unzulänglichkeiten des Rechtsrahmens (insbesondere der Aufsichtsregelung, den Freistellungen und den Geldwäschevorschriften).

Nach einer ersten Prüfung der verschiedenen Möglichkeiten unter Berücksichtigung der verfolgten Ziele wurden folgende Optionen geprüft: Einer Bewertung unterzogen wurden die folgenden Gruppen:

- **Option 1: Beibehaltung der E-Geld-Richtlinie in ihrer aktuellen Form**

So genanntes Basisszenario ohne Legislativvorschlag.

- **Option 2: Veröffentlichung eines Leitfadens zum Anwendungsbereich der Richtlinie und zur Definition von E-Geld**

Ein solcher Leitfaden wäre nicht rechtsverbindlich und würde die derzeitige Definition von E-Geld-Institut präzisieren und so klarstellen, welche Unternehmen unter diese Definition fallen.

- **Option 3: Anpassung an die Zahlungsdiensterichtlinie und Anwendung ihrer Aufsichtsvorschriften auch auf E-Geld-Institute**

Diese Option würde die Ausarbeitung eines neuen, der Zahlungsdiensterichtlinie entsprechenden Rechtsrahmens erfordern und die Anwendung ihrer Aufsichtsvorschriften auf E-Geld-Institute bedeuten. Dies könnte durch eine Änderung der E-Geld-Richtlinie oder der Zahlungsdiensterichtlinie geschehen.

- **Option 4: Anpassung an die Zahlungsdiensterichtlinie mit speziellen Aufsichtsvorschriften für E-Geld-Institute**

Diese Option unterscheidet sich von Nummer 3 nur durch die spezielle Aufsichtsregelung für E-Geld-Institute. Sie könnte durch eine Änderung der E-Geld-Richtlinie oder der Zahlungsdiensterichtlinie umgesetzt werden.

- **Option 5: Aufhebung der E-Geld-Richtlinie**

Bei dieser Option würde die Richtlinie aufgehoben.

6. AUSWIRKUNGEN DER EINZELNEN OPTIONEN

Nach Prüfung der einzelnen Optionen wurde die unter **3 und 4** vorgeschlagene Anpassung an die Zahlungsdiensterichtlinie als die geeignetste angesehen**.** Beide Optionen dürften sich positiv auf die Entwicklung des E-Geld-Marktes auswirken, was sowohl für den

E-Geld-Umlauf (der auf 10 Mrd. EUR gesteigert werden könnte) als auch die Zahl der Institute (die sich bis auf 120 erhöhen könnte) gilt.

Hauptvorteile bei Option 4 sind eine spezielle Aufsichtsregelung, die zu den Risiken von E-Geld-Instituten in angemessenem Verhältnis steht, und die Beibehaltung der bestehenden Meldepflichten für E-Geld-Institute, um die Marktüberwachung und die Einhaltung der Aufsichtsvorschriften sicherzustellen. Nachteil wäre ein Mehr an Bürokratie, das aber noch in vertretbarem Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.

Option 3, d.h. Übernahme der Aufsichtsvorschriften für Zahlungsinstitute, hätte den Vorteil, dass sich der Bürokratieaufwand verringern würde, da keine Meldungen erforderlich wären. Der Hauptnachteil besteht darin, dass dies die Marktüberwachung erschweren würde. Außerdem ist die Aufsichtsregelung in diesem Fall über das Zahlungsvolumen indirekt an die Risiken von E-Geld-Instituten gekoppelt, denn für die Ausführung von Zahlungen wird E-Geld verwendet.

Bei Option 1 (keine Maßnahmen) und Option 2 (Leitfaden) wäre der Rechtsrahmen nach Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie 2009 unverändert komplex, was die weitere Marktentwicklung behindern würde. Option 5 (Aufhebung der Richtlinie) würde den rechtlichen Rahmen zwar vereinfachen, aber Rechtsunsicherheit schaffen und der Entwicklung neuer E-Geld-Dienste im Wege stehen.

7. BEWERTUNG UND ÜBERWACHUNG

Eine erste Zwischenbilanz könnte anlässlich der ersten Überprüfung der Zahlungsdiensterichtlinie drei Jahre nach ihrer Umsetzung gezogen werden. Zweitens werden die Kommissionsdienststellen spätestens fünf Jahre nach ihrer Umsetzung einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vorlegen.

Die künftige Rechtsvorschrift wird also einer umfassenden Bewertung u.a. im Hinblick darauf unterzogen, in welchem Umfang die in dieser Folgenabschätzung dargelegten Ziele erreicht wurden, und ob neue Maßnahmen oder Änderungen erforderlich sind. Die Kommission wird auch eine Zusammenlegung der Richtlinie mit der Zahlungsdiensterichtlinie in Betracht ziehen.