

Positionspapier Deutschlands
zum KOM-Vorschlag über die Aufnahme,
Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten
vom 10. Oktober 2008

I. Ziel des Kommissionsvorschlags und allgemeiner Kontext:

Es ist fraglich, ob die von der Kommission intendierten Ziele der Marktöffnung und damit die Steigerung der Nachfrage nach E-Geldprodukten überhaupt mit der neu gefassten Richtlinie erreicht werden können.

Die solvenzaufsichtsrechtlichen Anforderungen der Richtlinie 2000/46/EG haben entgegen der Auffassung der Kommission die Entwicklung des E-Geld-Markts und die Nachfrage nach E-Geld nicht messbar behindert oder technologische Innovationen gebremst. Nach dieser Richtlinie ist es auch Kreditinstituten gestattet, E-Geld zu emittieren. Obwohl deutsche Kreditinstitute die Mehrzahl ihrer emittierten Debitkarten für Kunden mit Speichermedien für E-Geld ausgestattet und ein technisch sicheres Zahlungssystem geschaffen haben („System Geldkarte“), wurde dieses Produkt von Kunden und vom Handel dennoch nicht nennenswert angenommen. Unberücksichtigt bleibt weiter, dass bereits Artikel 8 der Richtlinie 2000/46/EG eine großzügige Freistellung und damit den Verzicht auf eine Solvenzaufsicht im Einzelfall vorgesehen hat. Auch diese Freistellungsregelung bzw. eine einengende Auslegung des Begriffs „elektronisches Geld“ in der Aufsichtspraxis der Mitgliedstaaten (Artikel 1 Abs. 3b der Richtlinie 2000/46/EG) haben nicht zu einem gesteigerten E-Geldumlauf geführt.

Der Gesetzgeber der Richtlinie 2000/46/EG ging seinerzeit davon aus, dass die mit der Herausgabe von E-Geld verbundenen Risiken ein bestimmtes Niveau der Solvenzaufsicht voraussetzen, das in den Regelungen dieser Richtlinie ihren Niederschlag gefunden hat. Der Kommissionsvorschlag enthält nunmehr signifikante Absenkungen dieses Niveaus (z. B. die Absenkung des Anfangskapitals von 1 Million Euro auf 125.000 Euro). Die Kommission bleibt die Erklärung schuldig, warum sich die Risiken seit dem Jahr 2000 so verändert haben sollen, dass sie eine Absenkung des Aufsichtsregimes rechtfertigen.

Die Vorlage des Kommissionsvorschlags erfolgt im Übrigen zu einem Zeitpunkt, wo sich Kunden und Verbraucher ernsthaft sorgen, wie sie ihre Spargelder und sonstigen Einlagen in der Finanzmarktkrise noch sicher anlegen können. **Die erleichterte Ausgabe von E-Geld und das von der Kommission vorgeschlagene Absenken der Markteintrittsbarrieren für**

E-Geldinstitute, selbst wenn es sich um hohe Beträge handelt, sind ein falsches Signal. Sie können in der Finanzmarktkrise bei den Konsumenten kein Vertrauen schaffen, da es sich bei gespeichertem E-Geld nicht nur aus der Sicht des Aufsehers, sondern auch nach den Vorstellungen des Kunden um Gelder handelt, die Einlagencharakter haben.

Die aktuelle Debatte um das Einlagensicherungssystem in den Mitgliedstaaten der EU verdeutlicht, dass dieses Vertrauensproblem noch in gesteigertem Umfang bei denjenigen E-Geldinstituten, die vom EU-Pass Gebrauch machen, bestehen wird. Schutz und Vertrauen für ausgegebene E-Geldbeträge können nicht durch den Abbau solvenzrechtlicher Anforderungen, sondern nur durch deren Weiterentwicklung erzielt werden.

Im Falle einer Insolvenz des Instituts, das E-Geld emittiert, existieren für den Kunden Ausfallrisiken, denen durch Artikel 9 des Kommissionsvorschlags keine adäquaten Solvenz- und Sicherungsanforderungen gegenüberstehen, zumal Artikel 9 Absatz 2 für die Mitgliedsstaaten nur optional ist. Selbst wenn der Gesetzgeber eines Mitgliedstaats von dieser Regelung Gebrauch machen würde, wären dortige Kunden eines grenzüberschreitend tätigen Anbieters mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat nicht abgesichert.

II. Solvenzaufsicht über E-Geldinstitute weiterentwickeln und konkreten Risiken anpassen –Vorschlag Deutschlands:

Die Ausgabe und Verwaltung von E-Geld hat entgegen dem KOM-Vorschlag materiell nach wie vor Einlagencharakter. Aufgrund dessen gelten die Ziele und Erwägungsgründe des Richtliniengebers der E-Geldrichtlinie 2000/46/EG ungeschmälert fort. Das Aufsichtsregime hat dem auch in Zukunft angemessen Rechnung zu tragen. **Für die Ausgabe von E-Geld bedarf es also - mittelbar auch im Interesse des Verbrauchers - einer konsequenten Solvenzaufsicht auf dem Niveau der Richtlinie 2000/46/EG.**

Diese Anforderungen müssen im Rahmen einer harmonisierten Freistellungspraxis nur dann nicht zur Anwendung kommen, wo die Ausgabe von E-Geld eines Anbieters durch technische Maßnahmen bei den Speichermedien auf sog. Kleinzahlungen (150 Euro; vgl. Art. 53 Abs. 1 Zahlungsdiensterichtlinie) einheitlich beschränkt wird.

Dieses einfache Modell öffnet unbürokratisch die bisher bestehende Markteintrittsbarriere für Kleinzahlungen mittels E-Geld, fällt jedoch bei der Emittierung von E-Geld über 150 Euro wegen der insoweit bestehenden Risiken im Falle der Insolvenz des Unternehmens nicht hinter die Anforderungen der E-Geldrichtlinie aus dem Jahr 2000 zurück.

Deutschland schlägt vor, dass die Ausgabe von E-Geld drei Gruppen von Unternehmen vorbehalten sein soll:

1. Kreditinstituten im Sinne von Artikel 4 Nummer 1 Buchstabe a der Richtlinie 2006/48/EG,
2. E-Geld-Instituten, die definitionsgemäß im Sinne dieser Richtlinie eine Erlaubnis für die Ausgabe von E-Geld durch die zuständigen Behörden ihres Herkunftsmitgliedstaats erhalten haben, und
3. Unternehmen, die von den zuständigen Behörden von der Anwendung dieser Richtlinie freigestellt werden.

Zu 1:

Die Erlaubnis der Kreditinstitute für die Hereinnahme von Einlagen oder anderen rückzahlbaren Geldern des Publikums deckt die Annahme von Geldern gegen die Ausgabe von E-Geld begrifflich und materiell mit ab (Die Ergänzung des Anhangs I der Richtlinie 2006/48/EG um eine neue Ziffer, die die Ausgabe von E-Geld ausdrücklich nennt, dient nur der Klarstellung).

Zu 2:

Unternehmen, die Gelder des Publikums gegen die Ausgabe von E-Geld annehmen, betreiben materiell das Einlagengeschäft, das nach der Richtlinie 2006/48/EG Kreditinstituten vorbehalten ist. Unter der Voraussetzung, dass sie den Inhabern auf dem elektronischen Speichermedium E-Geld jeweils nur bis zu einem **Höchstbetrag von 2000 EUR** zur Verfügung stellen, sollen sie die Möglichkeit haben, bei den zuständigen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats eine Zulassung für die Ausgabe von E-Geld zu beantragen. Mit der Erteilung der Zulassung werden die Unternehmen als E-Geld-Institute eingestuft und unterfallen unter diesem Sonderstatus dem im Vergleich zur Beaufsichtigung der Banken leichteren Aufsichtsregime dieser Richtlinie. Allerdings gelten die Anforderungen der Richtlinie 2000/46/EG für das Anfangskapital und die Eigenmittel weiter. Die Vorschriften über Kreditinstitute sollen auf sie dann nur noch soweit zur Anwendung kommen, wie es diese Richtlinie anordnet. Sie bleiben trotzdem im Genuss des Europäischen Passes. Solange ein E-Geld-Institut die Höchstbetragsgrenze beachtet, gilt es nicht als Kreditinstitut und gelten die Gelder, die es gegen die Ausgabe von E-Geld annimmt, nicht als Einlagen im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2006/48/EG.

Zu 3:

Unter der Voraussetzung, dass die Unternehmen technisch sicherstellen, dass den Inhabern auf dem elektronischen Speichermedium E-Geld jeweils nur bis zu einem Höchstbetrag von 150 EUR ausgestellt werden kann oder bis zu diesem Höchstbetrag tatsächlich zur Verfügung gestellt wird, sollen die zuständigen Behörden die Möglichkeit haben, sie von der Anwendung dieser Richtlinie ganz freizustellen. Solange ein freigestelltes Unternehmen die Höchstbetragsgrenze beachtet, gilt es nicht als Kreditinstitut und gelten die Gelder, die es gegen die Ausgabe von E-Geld annimmt, nicht als Einlagen im Sinne des Artikels 5 der

Richtlinie 2006/48/EG. Das freigestellte Unternehmen kommt allerdings auch nicht in den Genuss des Europäischen Passes. Die Mitgliedstaaten geben den zuständigen Behörden die erforderliche Ermittlungs- und Eingriffskompetenz, um die Einhaltung der Höchstbetragsgrenze effektiv durchzusetzen.

Die von Deutschland vorgeschlagene „Drei-Stufen-Lösung“ wird auch besser dem Prinzip der Vollharmonisierung gerecht, das im Vorschlag der Kommission durch die Ausnahmemöglichkeit in Artikel 10 (Ausnahmemöglichkeiten) und Artikel 1 Absätze 3 und 4 (negativer Anwendungsbereich) verwässert wird.

Der Vorschlag Deutschlands stellt ebenfalls sicher, dass die Ausgabe von E-Geld nicht mit den strukturell andersartigen Dienstleistungen im Annex der Zahlungsdiensterichtlinie vermischt wird. Wer als Zahlungsinstitut das E-Geldgeschäft betreiben will, soll die entsprechende Erlaubnis beantragen oder von der Freistellung bei der Emittierung kleiner Beträge profitieren.

18 November 2008

**German Position Paper
on the Commission Proposal of 10 October 2008
for a Directive on the Taking up, Pursuit and Prudential
Supervision of the Business of Electronic Money Institutions**

I. Objectives of the Commission proposal and general context:

It is questionable whether the Commission's intended objectives of opening the market and hence of stimulating demand for electronic money products are at all capable of being attained by means of the proposed replacement directive.

Contrary to the Commission's opinion, the prudential requirements under Directive 2000/46/EC (the Electronic Money Directive, or EMD) have not measurably held back the growth of the electronic money market or of demand for electronic money and have not impeded technological innovation. The EMD also permits credit institutions to issue electronic money. Although most debit cards issued to customers by German banks can store electronic money and German banks have set up a secure payments system ('System

Geldkarte'), neither customers nor retailers have made appreciable use of the product. Moreover, no allowance is made of the fact that Article 8 of the EMD provides for a generous waiver of application and hence a means of dispensing with prudential supervision for individual banks. Neither this waiver nor a restrictive interpretation of the term 'electronic money' Article 1 (3b) of the EMD in the supervisory practices of Member States has led to greater circulation of electronic money.

The Community legislator of the existing EMD, which was adopted by the Council and the EU Parliament in 2000 deemed the risks associated with e-money activities to require the level of restrictions and control measures as laid down in the EMD. The commission contains considerable changes of the prudential regime for e-money institutions (e.g. lowering initial capital requirements from EUR 1.000 000 to EUR 125.000). It is not comprehensible how the risks associated with the activities of an e-money-institution have changed since then. There is also the fact that the Commission proposal is presented at a time when customers and consumers are seriously concerned, in light of the financial crisis, about where it is still safe for them to invest their savings and other funds. **Rendering it easier to issue electronic money and the Commission's proposal for lowering the barriers to entry for electronic money institutions (ELMIs) even for large amounts send out the wrong signal. These measures are not capable of generating confidence in consumers, as both supervisory authorities and customers regard stored electronic money as deposits.**

The current debate about deposit guarantee schemes in EU member states underscores that this confidence problem will be even more pronounced with regard to ELMIs that make use of the EU passport. The way to obtain security and confidence in issued electronic money is not by scaling down prudential requirements but by further refining them.

If an issuer of electronic money were to become insolvent, customers would face credit risks that under Article 9 of the Commission proposal are not met with adequate prudential and safeguarding requirements, especially since Article 9(2) is optional for Member States. If only some member states opt to make this provision national law, those of their citizens who are customers of ELMIs based in the remainder of the Community would not be safeguarded.

II. Refinement of prudential supervision and adaptation of specific risks: German proposal

Contrary to what is stated in the Commission proposal, issuing and administering electronic money is substantively equivalent to receiving deposits. In light of this, the objectives and recitals of Directive 2000/46/EC (the Electronic Money Directive, or EMD) continue to apply without restriction. The supervisory regime must also continue to reflect this state of affairs. **The issuing of electronic money therefore requires – ultimately in the interests of consumers – a rigorous prudential supervision regime of the same standard as is**

provided for in the EMD, and the regime's application should not be optional except where institute's ability to issue electronic money is uniformly restricted by technical means implemented in the storage media to 'small' payments (€150, as provided for in Article 53(1) of the Payment Services Directive).

This straightforward approach unbureaucratically lifts the current barrier to entry for small payments using electronic money while matching the requirements set in the EMD of 2000 for the issuing of electronic money in amounts exceeding the €150 and €2,000 limits and so making provision for the corresponding risks of issuer insolvency.

Germany proposes that the issuing of electronic money be restricted to three groups of institutions:

4. Credit institutions as defined in Article 4(1)a of Directive 2006/48/EC
5. Electronic money institutions, which by definition under this Directive have authorisation to issue electronic money from the competent authorities in their home member state
6. Institutions for which the competent authorities have waived application of this Directive.

Regarding (1):

The authorisation of credit institutions to receive deposits or other repayable funds from the public includes, by definition and in substance, receipt of funds to issue electronic money (the addition to Annex I of the EMD of a new indent to explicitly include issuing electronic money is for clarification purposes only).

Regarding (2):

Institutions that receive funds from the public to issue electronic money (electronic money institutions, or ELMIs) substantively engage in the business of receiving deposits, an activity that Directive 2006/48/EC reserves for credit institutions. Provided that they do not supply holders with more than €2,000 on an electronic storage medium, institutions should be able to apply to the competent authorities in their home member state for authorisation to issue electronic money. Once they have this authorisation, institutions are classified as electronic money institutions, a special status rendering them subject to the supervisory regime provided for in this Directive, this being lighter than the supervision applied to banks but meeting requirements of the existing E-Money-Directive on initial capital and ongoing funds requirements.

The rules on credit institutions then only apply to ELMIs where this Directive specifically requires it. ELMIs nonetheless continue to benefit from the EU Passport. As long as an ELMI observes the €2,000 limit, it is not considered a credit institution and the funds it receives to issue electronic money are not considered deposits within the meaning of Article 5 of Directive 2006/48/EC.

Regarding (3):

Where institutions ensure by technical means that holders can only be issued electronic money up to a maximum amount of €150 or that only up to this amount is actually made available on a storage medium, the competent authorities should be able to waive application of this Directive to such institutions entirely. As long as a waived institution observes the €150 limit, it is not considered a credit institution and the funds it receives to issue electronic money are not considered deposits within the meaning of Article 5 of Directive 2006/48/EC. A waived institution does not benefit from the EU passport, however. Member states grant competent authorities the necessary investigative and interventional powers to effectively ensure that the limits are observed.

The three-way solution proposed by Germany also comes closer to achieving the objective of full harmonisation, which is weakened in the Commission proposal by the exception provided for in Article 10 (waiver) or Article 1 (3), (4) - negative scope -.

The German proposal also ensures that the issuing of electronic money is not lumped together with the structurally distinct services in the annex of the Payment Services Directive. Payment institutions wishing to engage in business as ELMIs should apply for the appropriate authorisation or benefit from the waiver for the issuing of small amounts.