
Christian Koch • Thorsten Reinicke

Zahlungsdienste- aufsichtsgesetz – ZAG

Inhalt des Gesetzes und Kurzkommentierung

3. Auflage

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

3. Auflage 2013

© Deutscher Genossenschafts-Verlag eG, Leipziger Straße 35, 65191 Wiesbaden (2009)

Der Text gibt die Rechtsauffassung der Autoren wieder. Weder sie noch der Herausgeber oder der Verlag haften für die Richtigkeit der Interpretation.

Herausgeber:

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. • BVR, Berlin

Satz: mediaTEXT Jena GmbH, Jena

Druck und Verarbeitung: Görres-Druckerei und Verlag GmbH, Neuwied

Bestell-Nr. 961860 **DG** VERLAG

ISBN 978-3-87151-161-5

Inhaltsübersicht

	Seite
Vorwort	7
1 Einleitung	9
2 Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt	13
2.1 Hintergrund	13
2.2 Wesentliche Inhalte der Richtlinie	13
2.2.1 Gegenstand und Anwendungsbereich	14
2.2.2 Zahlungsinstitute	15
2.2.3 Transparente Bedingungen und Informationspflichten für Zahlungsdienste	19
2.2.4 Autorisierung von Zahlungsvorgängen	24
2.2.5 Unwiderrufbarkeit einer Zahlungsanweisung	24
2.2.6 Beweisregeln bei strittigen Autorisierungen	25
2.2.7 Haftung des Zahlungsdienstnutzers	25
2.2.8 Erstattungsrecht	26
2.2.9 Zeitpunkt des Eingangs und Ausführungszeiten	26
2.2.10 Haftung des Zahlungsdienstleisters	27
2.2.11 Vollständige Harmonisierung und Unabdingbarkeit der Richtlinie	28
3 Zusammenfassender Überblick über das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz	29

3.1	Grundsätzliches	29
3.2	Einzelne Regelungen im Überblick	29
4	Wortlaut und Kommentierung des „Gesetzes über die Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten (Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz – ZAG)“	37
§ 1	Begriffsbestimmungen; Ausnahmen für bestimmte Zahlungsdienste	37
§ 1a	Zusätzliche Begriffsbestimmungen für das E-Geld- Geschäft; Ausnahmen für bestimmte E-Geld-Institute . .	93
§ 2	Für Institute zugelassene Tätigkeiten und verbotene Geschäfte	104
§ 3	Aufsicht; Entscheidung in Zweifelsfällen	114
§ 4	Einschreiten gegen unerlaubte Zahlungsdienste sowie das unerlaubte Betreiben des E-Geld-Geschäfts	117
§ 5	Verfolgung unerlaubter Zahlungsdienste sowie des unerlaubten Betreibens des E-Geld-Geschäfts	119
§ 6	Verschwiegenheitspflicht	123
§ 7	Zugang zu Zahlungssystemen	124
§ 7a	Ausnahmen für neue Zahlverfahren im Massenzahlungsverkehr; Verordnungsermächtigung . . .	129
§ 7b	Konvertierungsdienstleistungen	130
§ 7c	Nutzung des Elektronischen Lastschriftverfahrens; Verordnungsermächtigung	133
§ 8	Erlaubnis für Zahlungsinstitute	137
§ 8a	Erlaubnis für E-Geld-Institute	150
§ 9	Versagung der Erlaubnis für Zahlungsinstitute	154
§ 9a	Versagung der Erlaubnis für E-Geld-Institute	158
§ 10	Erlöschen und Aufhebung der Erlaubnis	159
§ 11	Inhaber bedeutender Beteiligungen	161
§ 12	Eigenkapital bei Zahlungsinstituten	163

§ 12a	Eigenkapital bei E-Geld-Instituten	169
§ 13	Sicherungsanforderungen für die Entgegennahme von Geldbeträgen im Rahmen der Erbringung von Zahlungsdiensten	171
§ 13a	Sicherungsanforderungen für die Entgegennahme von Geldbeträgen für die Ausgabe von E-Geld	174
§ 14	Auskünfte und Prüfungen	176
§ 15	Abberufung von Geschäftsleitern, Übertragung von Organbefugnissen auf Sonderbeauftragte	179
§ 16	Maßnahmen in besonderen Fällen und Insolvenzantrag	181
§ 17	Vorlage von Jahresabschluss, Lagebericht und Prüfungsberichten	184
§ 17a	Anzeigepflicht bei Bestellung des Abschlussprüfers; Bestellung in besonderen Fällen	185
§ 18	Besondere Pflichten des Prüfers	186
§ 19	Inanspruchnahme von Agenten	189
§ 20	Auslagerung	192
§ 21	Aufbewahrung von Unterlagen	196
§ 22	Bargeldloser Zahlungsverkehr; besondere organisatorische Pflichten von Zahlungsinstituten und E-Geld-Instituten sowie Sicherungsmaßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung	196
§ 23	Sofortige Vollziehbarkeit	204
§ 23a	Verbot der Ausgabe von E-Geld über andere Personen .	204
§ 23b	Verpflichtungen des E-Geld-Emittenten bei der Ausgabe und dem Rücktausch von E-Geld	205
§ 23c	Vertrieb und Rücktausch von E-Geld durch E-Geld- Agenten	208
§ 24	Zusammenarbeit mit anderen Behörden	210
§ 25	Errichten einer Zweigniederlassung, grenzüberschreitender Dienstleistungsverkehr	211

§ 26	Unternehmen mit Sitz in einem anderen Staat des Europäischen Wirtschaftsraums	214
§ 27	Zweigstellen von Unternehmen mit Sitz außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums	218
§ 28	Beschwerden über Zahlungsdienstleister	221
§ 28a	Beschwerden über E-Geld-Emittenten	223
§ 29	Anzeigen	224
§ 29a	Monatsausweise und weitere Angaben	230
§ 30	Zahlungsinstituts-Register	231
§ 30a	E-Geld-Instituts-Register	233
§ 30b	Werbung	235
§ 31	Strafvorschriften	235
§ 32	Bußgeldvorschriften	239
§ 33	Zuständige Verwaltungsbehörde	243
§ 34	Mitteilung in Strafsachen	243
§ 35	Übergangsvorschriften	244
§ 36	Übergangsvorschriften für E-Geld-Institute	248
5	Wichtige Änderungen des Kreditwesengesetzes	251
5.1	Änderung des Kataloges der Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäfte	251
5.2	Keine Doppelbeaufsichtigung von Zahlungsinstituten oder E-Geld-Instituten, die Factoring betreiben	252
5.3	Herausnahme von E-Geld-Instituten aus dem KWG	253
5.4	Änderungen der geldwäscherechtlichen Regelungen	253
5.5	Änderungen durch das SEPA-Begleitgesetz	272
6	Inkrafttreten	275
7	Glossar (nicht alphabetisch)	277

Vorwort

In der Vergangenheit haben Kreditinstitute einen Großteil der Zahlungsverkehrsgeschäfte erbracht, da eine Banklizenz Voraussetzung für das Betreiben des Girogeschäftes war. Die nicht unter das Girogeschäft fallenden Zahlungsverkehrsgeschäfte konnten dagegen von jedem Unternehmen außerhalb jeglicher Finanzaufsicht betrieben werden. Mit dem Inkrafttreten des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes (kurz ZAG) begann hier ein neues Kapitel. Sämtliche Zahlungsverkehrsgeschäfte (außer Wechsel und Scheck) sind als Zahlungsdienste im ZAG zusammengefasst worden; ihr Betreiben setzt nunmehr eine Vollbanklizenz oder eine Zulassung als Zahlungsinstitut voraus.

Das ZAG orientiert sich in seinem Aufbau und Regelungsgehalt stark am KWG, ohne allerdings dessen Umfang und Detaillierungsgrad zu erreichen. Schwerpunktmäßig enthält es Regelungen über die Zulassung als Zahlungsinstitut, die Unterlegung von Risiken mit Eigenkapital und Vorschriften über die laufende Beaufsichtigung.

Die Autoren haben sich dazu entschieden, für das ZAG eine Zusammenfassung sowie eine Kurzkommentierung vorzunehmen, die zu jeder einzelnen Vorschrift erläuternde Ausführungen enthält. Das Werk soll in erster Linie dem Praktiker bei seiner täglichen Arbeit dienen und einen praxisgerechten Überblick über das ZAG sowie Hilfestellung bei dessen Anwendung geben. Damit Fragen zum Gesetzestext sofort geklärt werden können, befindet sich die Kommentierung stets unterhalb des jeweiligen Paragraphen.

Nachdem in der zweiten Auflage des Kurzkommentars insbesondere die Vorgaben der Zweiten E-Geld-Richtlinie und deren Umsetzung im ZAG ergänzt worden sind, galt es für die nunmehr dritte Auflage die Regelungen des SEPA-Begleitgesetzes sowie der SEPA-Migrationsverordnung zu berücksichtigen, die zu Ergänzungen im ZAG geführt haben. Darüber hinaus sind die einschlägigen Merkblätter der Bundesanstalt für Finanz-

Vorwort

dienstleistungsaufsicht sowie der Deutschen Bundesbank zum Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz in die Kommentierung eingearbeitet worden. Schließlich wurde die dritte Auflage um ein umfangreiches Glossar zum Zahlungsdiensterecht ergänzt.

Berlin, im August 2013

Rechtsanwalt Dr. Christian Koch

Rechtsanwalt Thorsten Reinicke

1 *Einleitung*

Mit der nationalen Umsetzung der EU-Zahlungsdiensterichtlinie¹ hat der deutsche Gesetzgeber die Abwicklung des Zahlungsverkehrs grundlegend neu reguliert. Die **aufsichtsrechtlichen Vorschriften** der Zahlungsdiensterichtlinie, die für die neue Institutskategorie der Zahlungsinstitute ein spezifisches Erlaubnisverfahren und besondere Regelungen für eine laufende Aufsicht vorsehen, sind durch das „Gesetz zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinie“ (Zahlungsdiensteumsetzungsgesetz) in nationales Recht umgesetzt worden. Wesentlicher Bestandteil dieses Artikelgesetzes ist das **Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz** (ZAG, Artikel 1 des Zahlungsdiensteumsetzungsgesetzes), das die Beaufsichtigung der neuen Institutskategorie der Zahlungsinstitute regelt. Soweit die Zahlungsdiensterichtlinie **zivilrechtliche Vorgaben** enthält, sind diese in einem eigenständigen Gesetz („Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie, des zivilrechtlichen Teils der Zahlungsdiensterichtlinie sowie zur Neuordnung der Vorschriften über das Widerrufs- und Rückgaberecht“) umgesetzt worden – und zwar im Wesentlichen durch eine Ergänzung des Bürgerlichen Gesetzbuches (§§ 675c-675z, 676-676c BGB-neu) sowie des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (Art. 248 EGBGB-neu). Sowohl die aufsichtsrechtlichen als auch die zivilrechtlichen Vorschriften sind am 31. Oktober 2009 in Kraft getreten.

Darüber hinaus ist das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz aufgrund der **Vorgaben der Zweiten E-Geld-Richtlinie** zum 30. April 2011 geändert worden. Denn die Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten, zur Änderung der

1 Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 97/5/EG, ABl. L 319 vom 5. Dezember 2007, S. 1 ff. Umfangreich zur Richtlinie siehe Koch/Lohmann, WM 2008, 57 ff.

Richtlinien 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2000/46/EG (ABl. L 267 vom 10. Oktober 2009, S. 7) – Zweite E-Geld-Richtlinie – war bis zum 30. April 2011 in deutsches Recht umzusetzen. Ihr Inhalt ist in wesentlichen Teilen mit der Zahlungsdiensterichtlinie 2007/64/EG und mit den Geschäftsaktivitäten der Zahlungsinstitute verzahnt. Daher sind die aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zweiten E-Geld-Richtlinie, die für die neue Institutskategorie der E-Geld-Institute ein spezifisches Erlaubnisverfahren und besondere Regelungen für eine laufende Aufsicht vorsehen, in das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz integriert worden, das entsprechende Regelungen bereits für den Institutstypus des Zahlungsinstituts geschaffen hatte. Die sachliche Nähe der beiden Institutstypen und die weitgehende Entsprechung der europarechtlichen Vorgaben legten regelungstechnisch die Behandlung in einem Gesetz nahe. Den Besonderheiten des E-Geld-Geschäfts wurde unterdessen durch die Schaffung eines eigenen Institutstypus für dieses Geschäftsfeld und einiger das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz ergänzender Rechtsnormen Rechnung getragen.

Im Gegenzug sind die E-Geld-Institute aus dem Kreditwesengesetz (KWG) herausgenommen worden, wo sie seit dem 1. Juli 2002 mit Inkrafttreten des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes als eigener Institutstypus innerhalb der Kategorie der Kreditinstitute geregelt wurden. Nach der Zweiten E-Geld-Richtlinie ist die Kreditinstitutseigenschaft nicht mehr zwingende Voraussetzung für das Betreiben des E-Geld-Geschäfts.

Im Rahmen der nunmehr dritten Auflage des Kurzkommentars war zu berücksichtigen, dass am 31. März 2012 die Verordnung (EU) Nr. 260/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 (ABl. L 94 vom 30. März 2012, S. 22, **SEPA-Migrationsverordnung**) in Kraft getreten ist. Ziel der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 ist die weitere Verwirklichung eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (Single Euro Payments Area – SEPA). Der einheitliche Euro-Zahlungsverkehrsraum soll vor allem dadurch erreicht werden, dass inländische Zahlverfahren nur bis zu einem bestimmten Enddatum genutzt und anschließend vollständig durch unionsweite Zahlverfahren ersetzt werden.

Die Verordnung (EU) Nr. 260/2012 enthält eine Reihe von Vorschriften, die erst durch begleitende Regelungen auf nationaler Ebene wirksam werden können. So haben die Mitgliedstaaten die zuständigen Behörden

zu benennen, die für die Gewährleistung der Einhaltung der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 verantwortlich sind (Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012), und Sanktionen für die Fälle eines Verstoßes gegen die Verordnung (EU) Nr. 260/2012 festzulegen (Artikel 11 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012). Zudem sollen die Mitgliedstaaten angemessene und wirksame außergerichtliche Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren schaffen (Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012).

Darüber hinaus ermöglicht die Verordnung (EU) Nr. 260/2012 den Mitgliedstaaten, optional bis zum 1. Februar 2016 von Übergangsbestimmungen Gebrauch zu machen. So können Mitgliedstaaten den zuständigen Behörden gestatten, alle oder einen Teil der in Artikel 6 Absatz 1 und 2 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 genannten Anforderungen für Zahlungsvorgänge auszusetzen, die an der Verkaufsstelle mithilfe einer Zahlungskarte generiert werden und zu einer Lastschrift von einem durch eine inländische Kontokennung BBAN (Basic Bank Account Number – in Deutschland bisher Kontonummer und Bankleitzahl) oder internationale Kontokennung IBAN identifizierten Zahlungskonto führen (Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012). Diese Vorschrift ermöglicht die Weiternutzung des in Deutschland verbreiteten Elektronischen Lastschriftverfahrens (ELV). Auch können Mitgliedstaaten Zahlungsdienstleistern gestatten, Zahlungsdienstnutzern, soweit diese Verbraucher sind, für Inlandszahlungen Konvertierungsdienstleistungen zur Verfügung zu stellen, die es den Zahlungsdienstnutzern ermöglichen, die bisherigen inländischen Kontokennungen weiter zu nutzen (Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012).

Aufgrund dieser zu ergänzenden Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 hat sich der deutsche Gesetzgeber dazu entschieden, die Verordnung durch ein entsprechendes Bundesgesetz (**SEPA-Begleitgesetz**) zu flankieren. Dazu sind insbesondere das Kreditwesengesetz (KWG) und das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) geändert worden. Das SEPA-Begleitgesetz sieht insoweit folgende Maßnahmen vor:

- ▷ Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) wird im KWG und ZAG als national zuständige Behörde für die Überwachung der Einhaltung der in der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 und in der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 enthaltenen Pflichten durch die Zahlungsdienstleister bestimmt.
- ▷ Die Bußgeldtatbestände des KWG werden um Tatbestände der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 und der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 erweitert.

Einleitung

- ▷ Aufgrund des in Deutschland weit verbreiteten kartenbasierten Elektronischen Lastschriftverfahrens (ELV) soll die weitere Nutzbarkeit des ELV übergangsweise (bis zum 1. Februar 2016) durch befristete Regelungen im ZAG sichergestellt werden.
- ▷ Den Zahlungsdienstleistern wird für eine Interimszeit (bis zum 1. Februar 2016) durch befristete Regelungen im ZAG gestattet, Verbrauchern kostenlos Konvertierungsdienstleistungen für Kontokennungen zur Verfügung zu stellen, die es ihnen ermöglichen, ihre bisherige Kontokennung für Inlandszahlungen weiter zu nutzen, und
- ▷ bundesgesetzliche Regelungen, die bislang Überweisungen auf ein inländisches Konto beziehungsweise auf ein Konto bei einem Zahlungsdienstleister im Inland vorschreiben, werden dahingehend geändert, dass nunmehr auch Überweisungen auf ein Zahlungskonto in einem anderen Mitgliedstaat beziehungsweise auf ein Konto bei einem Zahlungsdienstleister in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen sind.¹

Im Folgenden sollen zunächst die Vorgaben der EU-Zahlungsdiensterichtlinie und des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes im Überblick dargestellt und sodann die einzelnen Regelungen des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes näher kommentiert werden. Das Kapitel 7 enthält ein Glossar mit den wesentlichen Begriffen des neuen Zahlungsverkehrsrechts.

1 BT-Drucks. 17/10038 vom 19. Juni 2012, S. 1 bis 3.