

Auswirkungen des Zahlungsdienstegesetzes auf den österreichischen Finanzmarkt

Barbara Freitag,
Benedict Schimka¹

Mit 1. November 2009 wurde die Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt (Payment Services Directive – PSD), die den rechtlichen Rahmen für den einheitlichen Zahlungsverkehr im Europäischen Wirtschaftsraum² bildet und eine neue Kategorie von Zahlungsdienstleistern (sogenannte Zahlungsinstitute) einführt, durch das Zahlungsdienstegesetz (ZaDiG) in österreichisches Recht implementiert. Die wesentlichen Regelungsbereiche des ZaDiG betreffen den Marktzutritt mit der Konzessionspflicht für Zahlungsinstitute und die entsprechenden Aufsichtsbestimmungen sowie die Durchführung von Zahlungsdiensten im Hinblick auf Transparenz, Haftung und Regressmöglichkeiten.

Mit Zahlungsinstituten können nunmehr erstmals Nichtbanken – unter bestimmten Konzessions- und Aufsichtsbestimmungen – Zahlungsdienstleistungen erbringen, die als klassische Bankgeschäfte bisher in Österreich ausschließlich Kreditinstituten vorbehalten waren. Aus Sicht der Europäischen Kommission soll damit neuen Zahlungsdienstleistern der Zugang zum Finanzmarkt erleichtert werden.

Der Beitrag gibt einen Überblick über die wichtigsten aufsichtsrechtlichen Vorgaben des ZaDiG. Neben der Evaluierung der aktuellen Bedeutung der neu eingeführten Zahlungsinstitute für den österreichischen Finanzmarkt wird auch die Situation in ausgewählten EWR-Mitgliedstaaten dargestellt.

1 Einleitung

Angesichts rechtlich wie technisch fragmentierter europäischer Zahlungsverkehrsmärkte verfolgt die Europäische Kommission seit den 1990er-Jahren das Projekt der Umsetzung eines einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraums. Während unter dem Schlagwort SEPA (Single Euro Payments Area) die Vereinheitlichung von technischen Standards und Prozessen im Bereich Überweisungen, Lastschriften und Zahlungskarten angestrebt wird,³ betreibt die Europäische Kommission mit der Initiative „Ein neuer Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt“ („New Legal Framework for Payments in the Internal Market“)⁴ die Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften für

den Zahlungsverkehr.⁵ Dieser Rechtsrahmen soll gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten harmonisierte aufsichtsrechtliche Anforderungen implementieren und mit der Einführung einer neuen Kategorie von Zahlungsdienstleistern (den sogenannten „Payment Institutions“) die rechtlichen Marktzutrittsschranken beseitigen sowie den Wettbewerb und die Nutzung effizienter Zahlungssysteme fördern.⁶

Die Europäische Kommission wurde in diesem Zusammenhang vom Europäischen System der Zentralbanken (ESZB), zu dessen grundlegenden Aufgaben gemäß Artikel 3.1 der Satzung des ESZB und der Europäischen Zentralbank auch die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zah-

¹ Oesterreichische Nationalbank, Abteilung für Bankenanalyse, barbara.freitag@oenb.at; Abteilung für Finanzmarktanalyse, benedict.schimka@oenb.at. Die in diesem Beitrag von den Autoren zum Ausdruck gebrachte Meinung kann von der Meinung der OeNB abweichen.

² Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) umfasst die EU-Mitgliedstaaten sowie Liechtenstein, Island und Norwegen.

³ Dies in Zusammenarbeit mit dem European Payments Council (EPC) als Selbstregulierungsinstitution der europäischen Banken.

⁴ Siehe Europäische Kommission (2003).

⁵ Dazu ausführlich Abele et al. (2007), S. 23ff.

⁶ Vgl. Erwägungsgründe 4, 5 und 10 PSD.

Wissenschaftliche
Begutachtung:
a.o. Univ.-Prof. Dr. Guido
Schäfer,
Wirtschaftsuniversität
Wien

lungssysteme zählt, in enger Abstimmung begleitet. Die Arbeiten wurden mit der Verabschiedung der Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 (PSD) bzw. deren nationaler Implementierung in den Mitgliedstaaten (vorerst) abgeschlossen.

2 Wesentliche aufsichtsrechtliche Bestimmungen

2.1 Allgemeiner Überblick über das ZaDiG

Das ZaDiG ist mit 1. November 2009 in Österreich in Kraft getreten und folgt im Wesentlichen der Systematik der PSD.⁷ Die neu eingeführten „Payment Institutions“ werden in Österreich als Zahlungsinstitute bezeichnet. Dabei handelt es sich um gewerblich tätige Zahlungsdienstleister⁸, die bestimmte Zahlungsdienstleistungen (sogenannte Zahlungsdienste) auf Basis einer Zahlungsinstitutskonzession nach den aufsichtsrechtlichen Vorschriften des ZaDiG⁹ und nicht aufgrund einer Bankkonzession nach BWG (Bankwesengesetz) erbringen. Kreditinstitute verlieren somit ihre bisherige Monopolstellung zur Erbringung von Zahlungsdienstleistungen und müssen sich nunmehr diesbezüglich gegenüber Zahlungsinstituten im Wettbewerb behaupten.

Das ZaDiG gliedert sich grundsätzlich – wie die PSD – in (i) aufsichts- und konzessionsrechtliche Bestimmungen für Zahlungsinstitute; (ii) Bestim-

mungen über den Zugang zu Zahlungssystemen und (iii) Bestimmungen über die Durchführung von Zahlungsdiensten samt Rechten und Pflichten der Anbieter und Nutzer,¹⁰ wobei sich die folgenden Ausführungen auf Teil (i) konzentrieren.

2.2 Anwendungsbereich des ZaDiG

Das ZaDiG ist auf die gewerbliche Erbringung von Zahlungsdiensten anzuwenden. Laut den erläuternden Bemerkungen zu § 1 Abs. 1 ZaDiG ist für die Beurteilung der Gewerbsmäßigkeit ebenso wie im BWG § 2 Abs. 1 UStG 1994 heranzuziehen. Die kostenlose Erbringung von Zahlungsdiensten ist daher, solange dies nicht Hauptzweck ist, nicht vom Anwendungsbereich erfasst (so auch Erwägungsgrund 6 PSD). Dreipersonale Verhältnisse wie Leasing oder Sendung per Nachnahme fallen zum Beispiel nicht in den Anwendungsbereich des ZaDiG, da hier die Erbringung von Zahlungsdiensten nicht im Vordergrund steht.¹¹ Dies gilt regelmäßig auch für Zahlungsdienste, wie sie von Inkassobüros, Rechtsanwälten, Notaren und Ähnlichen erbracht werden. Die Weiterleitung dieser Gelder wird nicht eigens in Rechnung gestellt und stellt nur eine Nebenleistung zur eigentlichen Hauptdienstleistung dar.¹²

Ebenfalls explizit vom ZaDiG aufgenommen sind die Europäische Zentralbank, Zentralbanken anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie die Oesterreichische National-

⁷ Mit Inkrafttreten des ZaDiG ist in Österreich das Überweisungs-gesetz aufgehoben worden. Auf EU-Ebene wurden die Verordnung (EG) 2560/2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro und die Richtlinie 97/5/EG über grenzüberschreitende Überweisungen von der Verordnung (EG) 924/2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft abgelöst.

⁸ Neben Zahlungsinstituten dürfen auch Kreditinstitute, E-Geldinstitute, die Post, die OeNB sowie Bund, Länder und Gemeinden im Rahmen ihrer Privatwirtschaftsverwaltung Zahlungsdienste erbringen (vgl. § 1 Abs. 3 ZaDiG).

⁹ Vgl. Koch (2009), S. 869.

¹⁰ Dazu ausführlich Gapp und Landschützer (2009), S. 170 ff; Haghofer (2009), S. 747 ff.

¹¹ Vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage 207 der Beilagen, XXIV. GP, zu § 1 Abs. 1.

¹² Vgl. Erläuterungen zum deutschen Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG), Allgemeiner Teil, S. 27.

bank, wenn sie in ihrer Eigenschaft als Währungsbehörde handeln, der Bund, die Länder und Gemeinden, wenn sie als Behörde handeln, sowie die Oesterreichische Kontrollbank (vgl. § 2 Abs. 1 ZaDiG).

2.3 Aufsichtskompetenzen

Nach Ansicht des österreichischen Gesetzgebers hat sich die im bisherigen Finanzmarktaufsichtsrecht geltende Konzessionssystematik im Sinne der ordnungsgemäßen Funktionsweise des Marktes und des Kundenschutzes bewährt.¹³ Das ZaDiG folgt daher hinsichtlich der Aufsichtskompetenzen (und der Konzessionsbestimmungen) der Systematik des BWG und sieht diesbezüglich eine gemeinsame Verantwortung und klare Kompetenzaufteilung zwischen FMA und OeNB vor. In diesem Zusammenhang nimmt die OeNB neben ihrer auf die Makroaufsicht bezogenen Aufgabe (Analyse der Gesamtwirtschaft sowie der Risiken im Gesamtsystem der Kreditinstitute und des Zahlungsverkehrs) auch eine die Mikroaufsicht betreffende Funktion ein (Analyse der wirtschaftlichen Lage von Einzelinstituten samt regelmäßiger Entgegennahme und Verarbeitung von Daten im Rahmen des aufsichtlichen Meldewesens und regelmäßige Vor-Ort-Prüfung von Einzelinstituten). Primäre Aufgabe der FMA ist, die Analyse- und Prüferkenntnisse der OeNB unter behördlichen Gesichtspunkten zu würdigen; sie verfügt als weisungsfreie Allfinanzaufsicht¹⁴ über Hoheitsgewalt und kann behördliche Maßnahmen setzen. Das bedeutet, die FMA entscheidet über die Vergabe von Konzessionen; sie

kann behördliche Erhebungen durchführen, aufsichtliche Maßnahmen anordnen und Verwaltungsstrafen aussprechen. Die Aufsicht der FMA umfasst im weitesten Sinn auch die Aufsicht über die Einhaltung von Organisations- und Geldwäschepräventionsvorschriften, die letztendlich nicht bloß systemische Risiken abfedern und die Solvenz und Integrität des Zahlungsinstituts gewährleisten sollen, sondern auch die reibungslose und gesetzeskonforme Erbringung der Zahlungsdienste (Verhaltensregeln) unterstützen sollen.¹⁵

Innerhalb der FMA ist die Aufsicht, das heißt Konzessionierung und laufende Beaufsichtigung, im Bereich I „Bankenaufsicht“ angesiedelt; in der OeNB ist die Hauptabteilung Finanzmarktstabilität und Bankenprüfung für die Aufsicht über Zahlungsinstitute zuständig. Mit der Einführung des sogenannten Single-Point-of-Contact (SPOC)-Konzepts ist für jedes Einzelinstitut je ein Ansprechpartner in der OeNB und der FMA nominiert.

2.4 Konzessionsverfahren und laufende Aufsicht

Zur Aufnahme der Tätigkeit als Zahlungsinstitut ist gemäß § 5 ZaDiG eine Konzession erforderlich. Das Konzessionsverfahren nach ZaDiG wurde stark an jenes des BWG angelehnt. Dies trifft insbesondere auf Informationspflichten bzw. Nachweise zu, die im Rahmen des Konzessionierungsprozesses der FMA beizubringen sind. Aufgrund des im Vergleich zu Banken eingeschränkten Tätigkeitsfelds und der damit verbundenen geringeren Risikogenigkeit¹⁶ unterliegen Zahlungsinsti-

¹³ Vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage 207 der Beilagen, XXIV. GP, allgemeiner Teil; Leixner (2009), § 1 Rz 2.

¹⁴ Die FMA beaufsichtigt neben Zahlungsinstituten auch Kreditinstitute, Versicherungen, Finanzkonglomerate und Pensionskassen. Ebenso fällt die Börse- und Wertpapieraufsicht in ihre Zuständigkeit.

¹⁵ Leixner (2009), § 1 Rz 31.

¹⁶ Vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage RV 207 der Beilagen, XXIV. GP, vor § 1; Abele et al. (2007), S. 30.

tute im Vergleich zu Kreditinstituten weniger umfangreichen Aufsichtserfordernissen.¹⁷

Die notwendigen Konzessionsvoraussetzungen werden in § 6 Abs. 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 ZaDiG geregelt und beinhalten insbesondere:

- Das Geschäftsmodell, aus dem die Art der geplanten Geschäfte hervorgeht. Der Zulassungsantrag muss auf konkrete Zahlungsdienste gerichtet sein.¹⁸
- Den Geschäftsplan mit einer Budgetplanung für die ersten drei Jahre. Für Konzessionen nach BWG hat sich hier die Praxis bewährt, die Budgetplanung in ein „worst case“- und ein „best case“-Szenario aufzugliedern, dies ist aber bislang für Anträge gemäß ZaDiG nicht vorgesehen.
- Einen Nachweis, dass die Konzessionswerberin über das notwendige Anfangskapital verfügt (dazu unten).
- Eine Beschreibung der Maßnahmen über den Schutz der Kundengelder (diesbezüglich kann zwischen zwei Varianten – einer Treuhandlösung und einer Versicherung – gewählt werden; dazu unten).
- Eine Beschreibung der Unternehmenssteuerung und des internen Kontrollsystems, insbesondere im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.
- Informationen, aus denen die Zuverlässigkeit der Eigentümer hervorgeht. Diesbezüglich wird in § 11 Abs. 2 ZaDiG auf die entsprechende Regelung im BWG verwiesen (§§ 20 ff. BWG in Verbindung mit der Eigentümerkontrollverordnung).

- Den organisatorischen Aufbau des Unternehmens, Informationen über die Geschäftsführung, die Rechtsform und Satzung der Antragstellerin und den Sitz der Hauptverwaltung.

Zahlungsinstitute haben zudem jederzeit ausreichende Eigenmittel zu halten (§ 16 Abs. 1 ZaDiG). Zur Definition der Bestandteile der Eigenmittel wird auf die entsprechende Regelung des § 23 Abs. 1 Z 1 und 2 BWG verwiesen. Das Mindesteigenmittelerfordernis für Zahlungsinstitute ist aber anders als für Kreditinstitute kein absoluter Wert (vgl. § 5 Abs. 1 BWG), sondern variiert je nach Geschäftsmodell (das heißt der betriebenen Zahlungsdienste) zwischen 20.000 EUR und 125.000 EUR (vgl. § 15 Abs. 1 ZaDiG). Darüber hinaus haben Zahlungsinstitute gemäß § 16 ZaDiG ihrer Geschäftstätigkeit entsprechend zusätzliche Eigenmittel zu halten. Diesbezüglich werden drei Methoden definiert, deren Komplexität risikobasiert zunimmt. Zahlungsinstitute haben im Rahmen des Konzessionierungsprozesses einen Vorschlag betreffend die zu wählende Methode zu machen, die FMA kann jedoch auch eine andere Methode mittels Bescheid vorschreiben (§ 16 Abs. 3 ZaDiG).¹⁹

Zu den oben angeführten Maßnahmen über den Schutz der Kundengelder ist anzumerken, dass es sich bei Geldbeträgen für die Erbringung von Zahlungsdiensten oder Guthaben auf Konten von Zahlungsinstituten gemäß § 5 Abs. 3 ZaDiG ausdrücklich nicht um Einlagen handelt. Gelder, die bei Zahlungsinstituten eingezahlt werden, dürfen auch nicht verzinst werden und unterliegen nicht der Einlagensiche-

¹⁷ Dies insbesondere hinsichtlich der Anforderungen an die Vorhaltung von Eigenmitteln und Liquidität.

¹⁸ Vgl. Wagner und Eigner (2008), S. 644.

¹⁹ Dazu ausführlich Gapp und Landschützer (2009), S. 116.

zung.²⁰ Im ZaDiG werden jedoch andere Vorgaben zur Sicherung der Kundengelder normiert, deren Einhaltung durch die laufende Aufsicht (Analyse der Meldedaten, der Jahresabschlüsse, Management- bzw. Aufsichtsgespräche und gegebenenfalls Vor-Ort-Prüfungen) überprüft wird. Zahlungsinstitute können in diesem Zusammenhang zwischen zwei Sicherungsvarianten wählen: Variante A bietet eine Treuhandlösung für Kundengelder, die sich am Ende des auf den Tag ihres Eingangs folgenden Geschäftstags noch in Händen des Zahlungsinstituts befinden; Variante B sieht eine Versicherung oder eine ähnliche Garantie eines Versicherungsunternehmens oder eines Kreditinstituts zur Sicherung der Kundengelder vor. Auch dürfen die bei Zahlungsinstituten eingezahlten Gelder nicht zur Finanzierung der Zahlungsdienste verwendet werden.

Die FMA hat Konzessionsanträge gemäß § 6 Abs. 2 ZaDiG samt den beigefügten Dokumenten zu prüfen und der Konzessionswerberin binnen drei Monaten nach Feststellung der Vollständigkeit des Antrags mittels Bescheid entweder die Konzession zu erteilen oder zu verweigern. In diesem Punkt unterscheidet sich das Konzessionsverfahren für Zahlungsinstitute von jenem für Kreditinstitute insofern, als eine Entscheidung über eine Konzession nach BWG innerhalb von sechs Monaten nach Erhalt des vollständigen Antrags zu treffen ist (allgemeine behördliche Entscheidungspflicht gemäß § 73 Abs. 1 AVG).

Der Konzessionsbescheid wird auf die Erbringung bestimmter Zahlungsdienste ausgestellt. Will ein Zahlungsinstitut zu einem späteren Zeitpunkt seinen Geschäftsbereich auf weitere Zahlungsdienste ausdehnen, muss eine Erweiterung der Konzession beantragt werden und die dafür erforderlichen Konzessionsanforderungen dargelegt werden.²¹ Im Rahmen der Prüfung des Antrags hat die FMA gemäß § 7 Abs. 2 Z 1 ZaDiG die OeNB anzuhören. Der OeNB kommt zudem die wirtschaftliche Analyse des Konzessionsantrags zu. Diese erfolgt OeNB-intern durch die Abteilung für Bankanalyse (BAKA) unter Einbeziehung der Erkenntnisse aus der Zahlungssystemaufsicht, die von der Abteilung für Finanzmarktanalyse (FINMA) wahrgenommen wird.²² Seitens der OeNB wird das Ergebnis der Analyse an die FMA übermittelt, die dann unter Berücksichtigung der übrigen gesetzlichen Anforderungen ihre Entscheidung zum Konzessionsantrag trifft.

Im Vergleich zu einem Konzessionsverfahren nach BWG ergeben sich daher keine wesentlichen formalen Unterschiede. Eine Erleichterung für potenzielle Zahlungsinstitute im Konzessionsverfahren wird sich jedoch regelmäßig durch den geringeren Geschäftsumfang und geringere Unterlagenanforderungen im Vergleich zu Kreditinstituten ergeben. Auch fallen für ZaDiG-Konzessionen niedrigere Gebühren als für Bankkonzessionen an. Nach der FMA-Gebührenverordnung – FMA-GebV (2. Abschnitt Z 33a) betragen die Gebühren für einen Konzession

²⁰ Dazu ausführlich Leixner (2009), § 5 Rz 9.

²¹ Vgl. Leixner (2009), § 5 Rz 1.

²² In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Aufsichtsbestimmungen des ZaDiG die Aufsicht über Zahlungssysteme unberührt lassen, für die nach Artikel 105 Abs. 2 vierter Gedankenstrich des Vertrags über die Europäische Union das Europäische System der Zentralbanken verantwortlich ist. In Österreich wird diese Aufgabe seit dem Jahr 2002 von der OeNB im Rahmen des § 44a NBG wahrgenommen.

sionsantrag nach ZaDiG 3.000 EUR; diese Summe ist, anders als etwa in Deutschland oder dem Vereinigten Königreich, unabhängig vom beantragten Konzessionsumfang (das heißt von der Anzahl der beantragten Zahlungsdienste). Ähnliches gilt auch bei Konzessionen nach BWG, für die allerdings eine Pauschalgebühr in Höhe von 4.000 EUR zu entrichten ist (2. Abschnitt Z 6 FMA-GebV). In der Praxis hat sich bislang gezeigt, dass die Gebühr von 3.000 EUR auf die potenziellen Konzessionswerber abschreckend wirkt und als zu hoch kritisiert wird.²³ Zudem wurde bemängelt, dass von der FMA nach Auslegung des § 7 Abs. 1 Z 9–15 ZaDiG die Bestellung von zwei Geschäftsleitern für Zahlungsinstitute empfohlen wird. Dies ergibt sich aus dem Gesetzeswortlaut, nach dem stets von mehreren Geschäftsleitern gesprochen wird, sowie aus einer Analogie zum BWG (vgl. § 5 BWG). Aus wirtschaftlicher Sicht ist diese Regelung zu begrüßen, da auf diese Weise das Vier-Augen-Prinzip gewahrt bleibt.

2.5 „Europäischer Pass“ – Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit

In einem Mitgliedstaat des Europäischen Wirtschaftsraums konzessionierte Zahlungsinstitute (Herkunftsmitgliedstaat im Sinne des § 3 Z 1 ZaDiG) können gemäß Art. 25 PSD aufgrund des Niederlassungsrechts oder der Dienstleistungsfreiheit europaweit (in den sogenannten Aufnahmemitgliedstaaten nach § 3 Z 2 ZaDiG) tätig sein. Zahlungsinstitute, die dieses Recht gemäß § 12 ZaDiG in Anspruch nehmen wollen, haben die zuständigen

Behörden ihres Herkunftsmitgliedstaats hiervon in Kenntnis zu setzen. Diese haben wiederum die zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats innerhalb eines Monats nach Erhalt dieser Mitteilung entsprechend zu informieren. Man spricht diesbezüglich vom Notifikationsverfahren oder dem sogenannten „Europäischen Pass“, durch den einheitliche Marktzutrittsvoraussetzungen und damit ein Level Playing Field für alle Anbieter von Zahlungsdiensten geschaffen wurden.²⁴

Die Aufsichtsanforderungen an das jeweilige Zahlungsinstitut fallen in die Zuständigkeit der Herkunftsmitgliedstaatsbehörde; die Beaufsichtigung der Regeln, die die Verpflichtungen im Interesse des Kunden betreffen, fällt hingegen in die Zuständigkeit des Aufnahmemitgliedstaats. Im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit fällt die gesamte Beaufsichtigung des Zahlungsinstituts der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaats zu.²⁵

Die Mitgliedstaaten haben öffentlich zugängliche Register über die zugelassenen Zahlungsinstitute zu führen. In Österreich führt die FMA ein solches öffentliches Zahlungsinstitutsregister, in das alle Zahlungsinstitute mit Sitz in Österreich einzutragen sind und das auf der Internetseite der FMA eingesehen werden kann.²⁶ Dieses Register wird regelmäßig aktualisiert und beinhaltet auch ein Verzeichnis der Zahlungsinstitute, die in Österreich zur Erbringung von Zahlungsdiensten aufgrund des Europäischen Passes berechtigt sind (vgl. § 10 ZaDiG).

²³ Dies vor allem vor dem Hintergrund der nur unwesentlich höheren Gebühr für eine Vollkonzession nach BWG.

²⁴ Vgl. Hohensinn (2008), S. 189; Karasu (2009).

²⁵ Vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage 207 der Beilagen, XXIV. GP, zum 2. Abschnitt.

²⁶ <http://www.fma.gv.at/cms/site/DE/einzel.html?channel=CH0531>

2.6 Meldeerfordernisse für Zahlungsinstitute

Die PSD enthält grundsätzlich keine Regelungen über laufende Meldepflichten zur Geschäftstätigkeit von Zahlungsinstituten. Im Interesse der Finanzmarktstabilität hat aber der österreichische Gesetzgeber in den §§ 5 Abs. 5 Z 4 und 20 Abs. 5 ZaDiG Verordnungsermächtigungen für Meldeerfordernisse vorgesehen. Auf dieser Grundlage wurden seitens der FMA die Zahlungsinstitute-Meldeverordnung (ZIM-V) und die Verordnung über die Anlage zum Prüfbericht für Zahlungsinstitute (ZAP-V) erlassen. So sind Zahlungsinstitute – ähnlich wie Kreditinstitute – verpflichtet, Bilanz, Gewinn- und Verlustdaten, Informationen zur Beurteilung und Überwachung der Risiken von Zahlungsinstituten, Auskünfte zur Überprüfung der Einhaltung der Eigenmittelvorschriften, unternehmensbezogene Stammdaten sowie einen Jahresabschluss und eine Anlage zum Prüfungsbericht zu melden. Darüber hinaus haben Zahlungsinstitute statistische Informationen zu den von ihnen erbrachten Zahlungsdiensten (z. B. Anzahl der ausgegebenen Zahlungskarten, Transaktionszahlen und -werte, Verfügbarkeit etc.) vierteljährlich zu melden. Diese Angaben sind notwendig, um eine umfassende Erhebung der Risiken von Zahlungsinstituten zu ermöglichen, und stellen somit eine Art Risikoausweis dar. In der Praxis werden die Meldungen in standardisierter Form auf elektronischem Weg an die OeNB übermittelt, die der FMA im Rahmen einer gemeinsamen Datenbank den Zugriff auf die Meldeinhalte ermöglicht.

3 Aktuelle Bedeutung der Zahlungsinstitute für den österreichischen Finanzmarkt

3.1 Situation in Österreich

Seit dem Inkrafttreten des ZaDiG am 1. November 2009 wurde in Österreich noch keine Konzession gemäß ZaDiG erteilt. Bislang²⁷ wurde erst ein Konzessionsantrag bei der FMA gestellt; dieser betrifft das Finanztransfergeschäft im Sinne des § 1 Abs. 1 Z 5 ZaDiG.

Darüber hinaus liegen derzeit drei Konzessionsanträge in Verbindung mit der Übergangsbestimmung des § 75 Abs. 2 ZaDiG bei der FMA vor. Diese Norm stellt darauf ab, dass Unternehmen, die bereits vor dem 25. Dezember 2007 ihre Tätigkeit zur Erbringung von Zahlungsdiensten im Sinne des § 1 Abs. 2 Z 4 oder 6 ZaDiG aufgenommen haben, auch in Zukunft dieses Geschäftsfeld vorerst ohne Konzession verfolgen können. Da bis 1. November 2009 bestimmte Varianten des Zahlungsinstrumentengeschäfts (Z 4) sowie des digitalisierten Zahlungsgeschäfts (Z 6) in Österreich nicht vollständig von einer Konzessionspflicht erfasst waren, und um zu verhindern, dass Unternehmen, die diesem Geschäftsmodell bereits nachgehen, ohne Konzession operativ tätig sind, wurde eine Übergangsfrist von 18 Monaten, also bis 30. April 2011, gesetzt. Die Erbringung dieser Dienste in der Übergangsfrist ist allerdings nur auf Österreich beschränkt und lässt keine grenzüberschreitende Tätigkeit im Rahmen des Europäischen Passes zu. Voraussetzung ist, dass die betroffenen Unternehmen nachweislich die für sie geltenden Bestimmungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eingehalten haben.²⁸ Bedingung für die Inanspruch-

²⁷ Stand 11. April 2010.

²⁸ Vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage 207 der Beilagen, XXIV. GP, zu § 75 Abs. 2.

nahme der Übergangsbestimmung gemäß § 75 Abs. 2 ZaDiG war die Einhaltung der Befristung für die Konzessionsantragstellung bei der FMA bis 31. Oktober 2009. Die Konzessionsverfahren betreffend diese drei Unternehmen sind derzeit in Bearbeitung.

Darüber hinaus besteht gemäß § 75 Abs. 1 ZaDiG auch für Kreditinstitute, die bisher ausschließlich eine Konzession gemäß § 1 Abs. 1 Z 23 BWG (Finanztransfergeschäft) besitzen und diese mit 1. Mai 2011 aufgrund der ZaDiG-Implementierung verlieren, die Möglichkeit einen Konzessionsantrag bei der FMA zu stellen. Aus den Erläuterungen zur Regierungsvorlage ergibt sich zwar, dass diesen Kreditinstituten ein erleichtertes Konzessionsverfahren ermöglicht werden soll;²⁹ dies kann in der Praxis jedoch nur auf die Verwendung bereits gemeldeter Daten laut Melde-Verordnungen zum BWG (VERA-V, ONA-V, JKAB-V)³⁰ bezogen werden. Da auch bereits nach BWG konzessionierte Unternehmen ex lege die Konzessionsvoraussetzungen der §§ 6 bzw. 7 ZaDiG erfüllen müssen, ist die FMA auch in diesen Konzessionsverfahren verpflichtet, sämtliche Unterlagen bzw. Informationen einzufordern und zu prüfen, die gesetzlich vorgegeben sind. Bislang gibt es in Österreich keinen Konzessionsantrag, der auf § 75 Abs. 1 ZaDiG gestützt ist. Für die betroffenen Kreditinstitute gilt allerdings – anders als nach § 75 Abs. 2 ZaDiG – eine Antragsfrist bis zum 30. April 2011. Es wäre daher denkbar, dass von den fünf Kreditinstituten, die derzeit ausschließlich eine Konzession nach § 1 Abs. 1 Z 23 BWG besitzen, noch einige von dieser Regelung Gebrauch machen werden.

Hinsichtlich jener Unternehmen, die die Übergangsregelungen des § 75 ZaDiG in Anspruch genommen haben, kann allerdings aus wirtschaftlicher Sicht nicht von tatsächlichen Neukonzessionierungen gesprochen werden, da sie bereits in ihrem jeweiligen Geschäftsfeld tätig gewesen sein mussten. Bei den Neukonzessionierungen im engeren Sinn, also Unternehmen, die Finanzdienstleistungen erstmals anbieten wollen, wurde somit bislang nur ein Konzessionsantrag bei der FMA gestellt. Darüber hinaus gibt es aber zahlreiche Anfragen von potenziellen Konzessionswerbern, sodass aus heutiger Sicht mit weiteren Anträgen zu rechnen ist.

3.2 Grenzüberschreitend tätige Zahlungsinstitute in Österreich

Gegenwärtig sind 29 grenzüberschreitend tätige Zahlungsinstitute gemäß § 12 ZaDiG in Österreich notifiziert und im Zahlungsinstitutsregister der FMA verzeichnet. Davon haben 25 Zahlungsinstitute ihren Sitz im Vereinigten Königreich, zwei in Irland, eines in Dänemark und eines in der Slowakei (siehe Grafik 1). Mit insgesamt 23 ist die große Mehrzahl der Zahlungsinstitute in diesem Zusammenhang zur Erbringung von Finanztransfergeschäften im Sinne des § 1 Abs. 2 Z 5 ZaDiG berechtigt. Danach folgen das Zahlungsgeschäft (Z 2) und das Zahlungsinstrumentengeschäft (Z 4) mit jeweils sieben berechtigten Zahlungsinstituten; zur Erbringung des digitalisierten Zahlungsdienstes (Z 6) ist hingegen lediglich ein Zahlungsinstitut berechtigt (siehe Grafik 2). Auffallend ist, dass von den Zahlungsinstituten großteils nur ein Zahlungsdienst

²⁹ Vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage 207 der Beilagen, XXIV. GP, zu § 75 Abs. 1.

³⁰ Vermögens-, Erfolgs- und Risikoausweis-Verordnung (VERA-V); Ordnungsnormenausweis-Verordnung (ONA-V) bzw. Jahres- und Konzernabschluss-Verordnung (JKAB-V).

angeboten wird (so von 20 der 29 grenzüberschreitenden Anbieter); kein Zahlungsinstitut ist demgegenüber zur Erbringung sämtlicher Zahlungsdienste (Z 1 bis Z 6) berechtigt. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass die einzelnen Zahlungsdienste gemäß ZaDiG sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und

daher auch sehr unterschiedliche technische Infrastrukturen voraussetzen.

3.3 In EWR-Mitgliedstaaten tätige österreichische Zahlungsinstitute

Die FMA hat bislang, wie beschrieben, kein Zahlungsinstitut mit Sitz und Hauptverwaltung in Österreich konzessioniert; dementsprechend sind auch keine österreichischen Zahlungsinstitute in anderen EWR-Mitgliedstaaten tätig.

3.4 Aktuelle Situation in Deutschland, Frankreich und in den Niederlanden

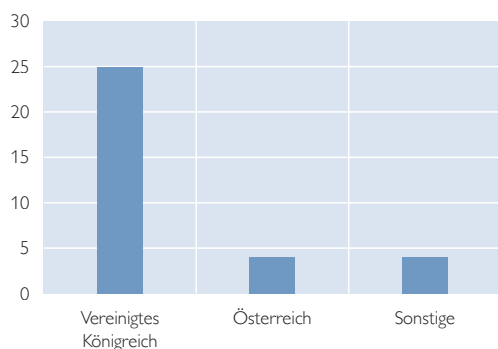
Vor dem Hintergrund der österreichischen Situation mit bislang keinem „nationalen“ und einer Vielzahl grenzüberschreitend tätiger Zahlungsinstitute stellt sich die Lage in ausgewählten Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Niederlande) wie folgt dar.

In Deutschland wurde die PSD im Rahmen des Zahlungsdienstenaufsichtsgesetzes (ZAG)³¹ mit 31. Oktober 2009 implementiert. Bislang³² haben sieben Zahlungsinstitute mit Sitz in Deutschland die „Erlaubnis“ der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)³³ zur Erbringung von Zahlungsdiensten nach § 8 ZAG erhalten. Diese Erlaubnis erstreckt sich für alle sieben Zahlungsinstitute auf sämtliche Zahlungsdienste im Sinn des ZAG.³⁴ Darüber hinaus sind 32 grenzüberschreitend tätige Zahlungsinstitute aufgrund des Europäischen Passes in Deutschland notifiziert.

In Frankreich und den Niederlanden stellt sich die Situation ähnlich wie

Grafik 1

In Österreich tätige Zahlungsinstitute¹

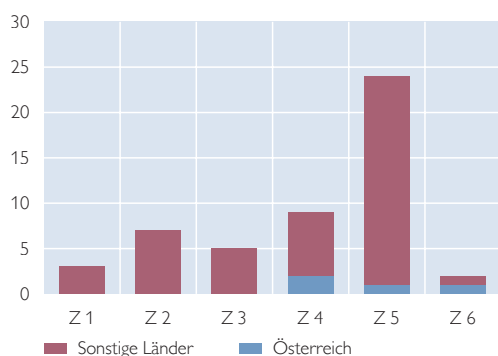


Quelle: OeNB.

¹ Einschließlich der Konzessionsanträge, vorbehaltlich der Entscheidung der FMA.

Grafik 2

Verteilung der Zahlungsdienste auf in- und ausländische Zahlungsinstitute



Quelle: OeNB.

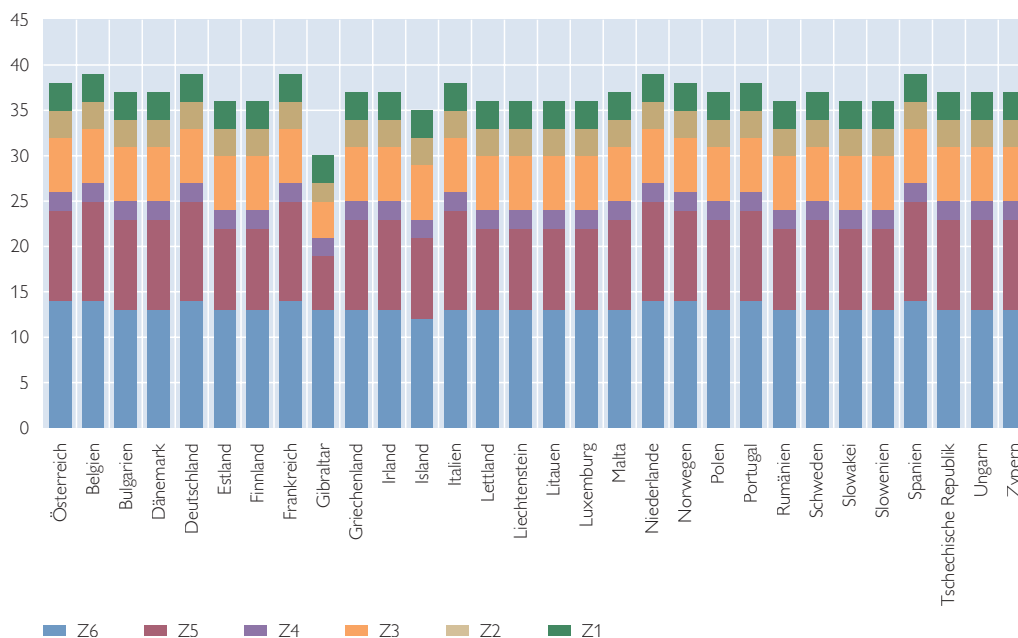
³¹ Gesetz über die Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten idF vom 25. Juli 2009 BGBl. I S. 1506.

³² Stand 11. April 2010.

³³ Öffentliches Register unter http://www.bafin.de/cln_152/nm_722764/SharedDocs/Artikel/DE/Verbraucher/Recherche/db__register__zag.html

³⁴ Die Zahlungsdienste des § 1 Abs. 2 ZAG entsprechen grundsätzlich – auch in ihrer Reihenfolge – jenen des § 1 Abs. 2 ZaDiG; lediglich die Ziffern 5 und 6 sind hinsichtlich ihrer Reihenfolge vertauscht.

Grenzüberschreitende Tätigkeit der in Österreich notifizierte britischen Zahlungsinstitute



Quelle: OeNB.

in Österreich dar. Bislang wurde kein Zahlungsinstitut mit Sitz und Hauptverwaltung in Frankreich von der „Commission bancaire“ (in Zukunft „Autorité de contrôle prudentiel“) konzessioniert.³⁵ Dafür sind 22 Zahlungsinstitute aus EWR-Mitgliedstaaten auf Grundlage des Europäischen Passes in Frankreich notifizierte, wobei 19 dieser Zahlungsinstitute auch in Österreich zur Erbringung von Zahlungsdiensten aufgrund des Europäischen Passes berechtigt sind. Auch in den Niederlanden wurde bislang kein niederländisches Zahlungsinstitut von der zuständigen Zentralbank („De Nederlandsche Bank“) konzessioniert. Sämtliche 14 grenzüberschreitend in den Niederlanden tätigen Zahlungsinstitute sind auch in Österreich zur Erbringung von Zah-

lungsdiensten aufgrund des Europäischen Passes berechtigt.

4 Schlussfolgerungen

4.1 Zusammenfassung

Mit der PSD bzw. deren nationaler Implementierung war insbesondere die Erwartung einer Marktöffnung verbunden. Durch die neu eingeführten Zahlungsinstitute sollten Nichtbanken den Banken im Zahlungsverkehr gleichgestellt werden und mit diesen auf gleiche Höhe im Wettbewerb gestellt werden. Darüber hinaus sollten sämtliche Zahlungsdienstleistungen, unabhängig davon, ob sie national oder innerhalb des EWR grenzüberschreitend erbracht werden, einen bislang nicht vorhandenen einheitlichen Rechtsrahmen erhalten. Durch gleiche Regelung funktional gleicher Dienstleistungen und Produkte

³⁵ Öffentliches Register unter <http://www.banque-france.fr/fr/supervi/agrement/popetscred/li.htm>

sollten Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Produkten und Anbietern hintangehalten werden.³⁶

Auch für den österreichischen Zahlungsverkehrsmarkt wurde eine weitere Dynamisierung sowie eine verstärkte Konkurrenz zwischen Zahlungsinstituten in einer Funktion als „Bank light“ und Kreditinstituten im für diese bislang sehr ertragreichen Segment des Zahlungsverkehrs erwartet.³⁷ Weiters wurde mit dem Eintritt neuer Marktteilnehmer gerechnet,³⁸ zumal Zahlungsinstitute gemäß § 5 Abs. 2 Z 3 ZaDiG als sogenannte Hybridunternehmen neben Finanzdienstleistungen auch andere Dienstleistungen oder Waren anbieten dürfen. Der Richtliniengesetzgeber hatte diesbezüglich vor allem Telekommunikationsunternehmen vor Augen,³⁹ die Zahlungen zwischen ihren Kunden (Privatkunde an Privatkunde oder Händler an Kunde) abwickeln können. Darüber hinaus sollten die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen vor allem kleineren und mittleren Banken die Möglichkeit geben, ihre Aktivitäten auf das Kerngeschäft zu konzentrieren und ihren Zahlungsverkehr – auf nationaler wie auf europäischer Ebene – an Zahlungsinstitute auszulagern.⁴⁰

Zum erwarteten Eintritt neuer (österreichischer) Marktteilnehmer ist es bislang nicht gekommen. Auch ein vermehrtes Auftreten branchenfremder Anbieter (wie z. B. Steuerberater, Inter-

netprovider, technische Dienstleister oder Einzelhandelsunternehmen, die sich entschließen könnten, selbst Zahlungsdienstleistungsanbieter zu werden) ist nicht zu verzeichnen. Dementsprechend sind Ausgliederungen und Umstrukturierungen im Zahlungsverkehrsbereich von Kreditinstituten bislang in Österreich ausgeblieben. Keine österreichische Bank hat seit der Einführung des ZaDiG ihre Konzession zurückgelegt oder ihren Zahlungsverkehr in ein Zahlungsinstitut ausgelagert.

Lediglich bereits im Zahlungsverkehr tätige österreichische Dienstleistungsunternehmen, die bislang über keine Bankkonzession verfügten (so etwa Betreiber von Terminals,⁴¹ Rechenzentren, Acquirer, Telekommunikationsdienstleister etc.), haben unter Ausnutzung der Übergangsbestimmungen des § 75 Abs. 2 ZaDiG eine entsprechende Konzession beantragt.

Trotz zahlreicher Anfragen von potenziellen Konzessionswerbern ist das Interesse der österreichischen Wirtschaft mit bislang einem einzigen Neuantrag (im wirtschaftlichen Sinn) für eine ZaDiG-Konzession derzeit relativ beschränkt. Dafür sind bereits 29 „ausländische“ Zahlungsinstitute im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in Österreich tätig. Die überwiegende Mehrzahl dieser grenzüberschreitend tätigen Zahlungsinstitute hat ihren Sitz im Vereinigten Königreich; diese sind in na-

³⁶ Vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage 207 der Beilagen, XXIV. GP, vor § 1; Schrank und Marx-Rajal (2009), S. 808.

³⁷ Vgl. Elsenhuber und Schimka (2005), S. 73f; Peintner (2009); Zuffer (2009).

³⁸ Vgl. Elsenhuber und Schimka (2005), S. 73f; Schlögel et al. (2005), S. 377.

³⁹ Vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage 207 der Beilagen, XXIV. GP, zu § 5 Abs. 2 Z 3; Leixner (2009), § 5 Rz 3.

⁴⁰ Vgl. Karasu (2009).

⁴¹ Unabhängige Bargeldausgabeautomatendienstleister, die lediglich Beträge an den Kunden ausgeben und typischerweise nicht zu einem Banknetzwerk gehören (z. B. Bargeldausgabeautomaten in Supermärkten oder Nachtclubs) sind vom Anwendungsbereich des ZaDiG ausgenommen. Vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage 207 der Beilagen, XXIV. GP, zu § 2 Abs. 3 Z 15.

hezu allen EWR-Mitgliedstaaten tätig (siehe Grafik 3), sodass bislang vor allem von einem Interesse der britischen Wirtschaft an Zahlungsinstituten ausgegangen werden kann. Aus den öffentlichen Registern der einzelnen EWR-Mitgliedstaaten ist zudem ersichtlich, dass fast ausschließlich dieselben rund 25 britischen Zahlungsinstitute in den jeweiligen Ländern grenzüberschreitend tätig sind. Zum wirtschaftlichen Gewicht (Transaktionsvolumen, Marktanteil usw.) dieser Anbieter liegen noch keine Informationen vor, bislang erscheint ihre Bedeutung in Österreich aber gering. Es dürfte sich daher vorläufig eher um EU-weite Routineregistrierungen denn um ernsthafte Mitbewerber auf dem inländischen Markt von nennenswerter Größe handeln.

4.2 Bewertung und Ausblick

Die Erwartungen des europäischen Gesetzgebers hinsichtlich einer Marktöffnung und eines verstärkten Wettbewerbs haben sich bis jetzt zumindest in Österreich nicht erfüllt. Eine grundlegende Strukturänderung auf dem österreichischen Zahlungsverkehrsmarkt zeichnet sich nach rund einem halben Jahr seit Inkrafttreten des ZaDiG nicht ab. Neue heimische Wettbewerber für den Bankensektor sind bislang nicht auf

den Markt gedrängt, 29 grenzüberschreitend tätige Zahlungsinstitute – vor allem aus dem Vereinigten Königreich – sind aber mittlerweile zur Erbringung von Zahlungsdiensten in Österreich berechtigt.

Die aufgrund der PSD erwartete Entwicklung neuer Zahlungsverkehrsprodukte, -dienstleistungen und -infrastrukturen⁴² schreitet zwar nach wie vor voran (dies besonders im Zahlungskartenbereich mit vergleichsweise neuen Innovationen wie Prepaid-Karten und Contactless-Payments⁴³ oder etwa bei Overlay-Payments⁴⁴), wird aber nicht vornehmlich von neu geschaffenen Zahlungsinstituten getragen. Ein Ziel des europäischen Gesetzgebers wurde aber mit der Umsetzung der PSD erreicht: Finanzdienstleister müssen sich nunmehr an gemeinschaftsweite Standards halten. In diesem Zusammenhang stellt sich jedoch die grundsätzliche Frage, ob im Zahlungsverkehr die bloße Vereinheitlichung rechtlicher Rahmenbedingungen ausreicht, um mehr Wettbewerb zu schaffen. Vermutlich bestehen zusätzliche grundlegende ökonomische Barrieren, die mehr grenzüberschreitendem Wettbewerb entgegenstehen und kaum durch gesetzliche Maßnahmen beseitigbar sind.⁴⁵

⁴² Vgl. Karasu (2009).

⁴³ Dabei können kleinere Geldbeträge per Funkübertragung „im Vorbeigehen“ bezahlt werden.

⁴⁴ Bei sogenannten „Overlay Payments“ schalten sich beim Einkauf in Internetshops bankenunabhängige Dienstleister zwischen den Endkunden und die Bank. Das Geschäftsmodell stellt darauf ab, dass vom Endkunden geheim zu haltende Sicherheitsmerkmale wie PIN und TAN abgefragt werden, um mit diesen Daten Zahlungsdienste im Netz zu ermöglichen.

⁴⁵ Vgl. Schaefer (2008), S. 23f.

Literaturverzeichnis

- Abele, H., U. Berger und G. Schäfer. 2007.** Kartenzahlungen im Euro-Zahlungsraum. Physica-Verlag Heidelberg, New York.
- Elsenhuber, U. und B. Schimka. 2005.** Payment Institutions – Potenzielle Auswirkungen der neuen Zahlungsdienstleister auf den österreichischen Finanzmarkt. In: Finanzmarktstabilitätsbericht 14. Wien. 68–79.
- Europäische Kommission. 2003.** Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Ein neuer Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt (Konsultationspapier). COM(2003) 718 endgültig.
- Gapp, W. und C. Landschützer. 2009.** Zahlungsdienstegesetz I – Aufsichtsrecht: Konzessionsstatbestände, Eigenmittel, interne Organisation. In: Zeitschrift für Finanzmarktrecht 2009/116. 170–176.
- Gapp, W. und C. Landschützer. 2009.** Zahlungsdienstegesetz II: Informationspflichten, Rahmenvertrag und Zahlungsvorgänge. In: Zeitschrift für Finanzmarktrecht 2009/117. 176–183.
- Haghofer, T. 2009.** Kundenschutz im neuen Zahlungsdienstegesetz. In: ecolex 2009. 747–751.
- Hohensinn, S. 2008.** Die RL über Zahlungsdienste im Binnenmarkt. In: ecolex 2008. 188–190.
- Karasu, I. 2009.** Die neue Konkurrenz. In: Die Bank 02/2009.
- Koch, B. 2009.** Der Zahlungsverkehr nach dem Zahlungsdienstegesetz – Ein Überblick. In: Österreichisches Bank-Archiv 2009. 869–889.
- Leixner, I. 2009.** Zahlungsdienstegesetz Kurzkomentar. Verlag Österreich Wien: 2009.
- Peintner, C. 2009.** Geld abheben im Supermarkt? In: Die Presse. 25. April 2009.
- Schaefer, G. 2008.** An Economic Analysis of the Single Euro Payments Area (SEPA). FIW Working Paper Nr. 11.
- Schlögel, A., U. Elsenhuber und B. Schimka. 2005.** Payment Institutions – die neuen Zahlungsdienstleister im Binnenmarkt. In: Österreichisches Bank-Archiv 2005. Wien. 374–377.
- Schrank, C. und K. Marx-Rajal. 2009.** Das neue Zahlungsdienstegesetz. In: ecolex 2009. 808–812.
- Wagner, D. und W. Eigner. 2008.** Aufsichtsrechtliche Aspekte der Zahlungsdiensterichtlinie. In: Österreichisches Bank-Archiv 2008. 633–648.
- Zuffer, M. 2009.** „Bank light“ bringt Platzhirsche unter Druck. In: Die Presse. 19. April 2009.