



Bundesvereinigung Deutscher  
Geld- und Wertdienste e. V.

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**

### **„Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinie (Zahlungsdiensteumsetzungsgesetz)“ Drucksache 16/11613**

**sowie zur Gegenäußerung der Bundesregierung der  
Stellungnahme des Bundesrates  
Drucksache 16/11640**

**Öffentliche Anhörung  
im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages**

**11. Februar 2009 in Berlin**

## **1. Vorbemerkungen**

Die Bundesvereinigung Deutscher Geld- und Wertdienste begrüßt ausdrücklich den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinie (Zahlungsdiensteumsetzungsgesetz). Dieses Gesetz schafft grundsätzlich die rechtlichen Voraussetzungen für Cash-Recycling. Bevor wir zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfes Stellung beziehen, ist es notwendig, den Bezug zu den anstehenden Veränderungen im jahrzehntelang gewachsenen Bargeldhandling herzustellen.

## **2. Gesetzlicher Rahmen für „Cash-Recycling“**

Die Bargeldver- und -entsorgung hat für das Funktionieren der Gesamtwirtschaft in Deutschland nach wie vor eine enorme Bedeutung. Die Nachfrage nach Bargeld ist trotz alternativer Zahlungsmöglichkeiten wie Scheck-, Kredit- oder Prepaid-Karten ungebrochen. Die Deutsche Bundesbank hat seit 2002 Banknoten im Wert von über 206 Mrd. € ausgegeben (Quelle: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Januar



Bundesvereinigung Deutscher  
Geld- und Wertdienste e. V.

2009, S. 18\*). Zum Vergleich: Kurz vor Ende der „DM-Zeit“ waren rund 260 Mrd. DM im Umlauf. Über 65 % aller Transaktionen werden bar abgewickelt.

Die Bargeldversorgung der Banken und die Bargeldentsorgung des Handels liegt heute fast ausschließlich in den Händen der Geld- und Wertdienstleistungsunternehmen. Deutschland hat die mit Abstand sichersten Geld- und Werttransporte in Europa. Tagtäglich werden in 2.500 gepanzerten Spezialgeldtransportfahrzeugen unserer Mitgliedsunternehmen ca. 3 Mrd. € transportiert und in den firmeneigenen Cash-Centern bearbeitet. Bezogen auf das gesamte Jahr sind das 780.000 Fahrzeugtage mit über 25 Mio. Transportfahrzeugen, den nach der letzten Polizeilichen Kriminalstatistik von 2007 lediglich 6 Raubüberfälle gegenüberstehen.

Auf die Schadensfälle des Jahres 2006 hat der Verband reagiert und einen eigenen BDGW-Sicherheitsstandard entwickelt. Dieser fordert von den Mitgliedsunternehmen u. a. eine regelmäßige Überprüfung der buchhalterischen Prozesse sowie von Kundengeldern und eine schriftliche Bestätigung durch externe Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Mit ihrem Sicherheitsstandard trägt die BDGW zu einer effizienten und sicheren Bargeldent- und -versorgung in Deutschland bei.

Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestags hat sich am 11. Dezember 2006 in einer nicht öffentlichen Anhörung mit dem Thema „Bargeldversorgung“ (Protokoll Nr. 16/41) eingehend beschäftigt. Wir haben in unserer damaligen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass das System des jahrzehntelang gewachsenen Bargeldhandlings sich durch die Anforderungen von Kreditgewerbe und Handel, durch den Rückzug der Deutschen Bundesbank aus der Fläche und von bestimmten Aufgaben und vor allem durch Vorgaben der Europäischen Zentralbank nachhaltig verändert. „In Zukunft“, so auf Seite 1 unserer Stellungnahme „wird grundsätzlich ein Bargeldkreislauf jenseits der Deutschen Bundesbank möglich sein („Cash-Recycling““).

Hintergrund für unsere Aussage war der im Jahr 2004 vom EZB-Rat verabschiedete „Handlungsrahmen für die Falschgeldererkennung und die Sortierung von Euro-Banknoten nach Umlauffähigkeit durch Kreditinstitute und professionelle Bargeldakteure“. Dieser ermöglicht es Kreditinstituten und anderen professionellen Bargeldakteuren (also vor allem Geld- und Wertdienstleistern) Euro-Banknoten wieder in Umlauf zu bringen, sofern sie diese zuvor ordnungsgemäß auf Echtheit und Qualität geprüft haben. Banknoten, die über Geldausgabegeräte wieder dem Bargeldkreislauf zugeführt werden, müssen von Banknotenbearbeitungsgeräten geprüft werden, die von einer nationalen Notenbank erfolgreich getestet worden sind und auf der Homepage der EZB gelistet sind. Im Zentrum dieses Handlungsrahmens steht somit eine deutliche Verkürzung des Bargeldkreislaufes.



Bundesvereinigung Deutscher  
Geld- und Wertdienste e. V.

Die Deutsche Bundesbank hat auf die Vorgaben der Europäischen Zentralbank reagiert und bereits am 13. Dezember 2006 - zwei Tage nach der Sitzung des Finanzausschusses - ihre Strategie verkündet, künftig nur noch einen Anteil von rund 50 % am Recyclingvolumen anzustreben. Dies entspricht einem Volumen von ca. 10 Mrd. jährlich zu bearbeitender Banknoten. Der Rest soll von professionellen Bargeldakteuren bearbeitet werden. Am 9. Juli 2007 hat dann die Deutsche Bundesbank neue Konditionen verkündet und mitgeteilt, dass ab 1. April 2008 die bisherige Gebühr von 1 € je Multistückelungseinzahlung auf 3 € angehoben wird. Damit wurden unsere Forderungen nach marktgerechten Entgelten für diese Dienstleistung ansatzweise erfüllt. Das für das Bargeld zuständige Vorstandsmitglied Dr. Hans Reckers wies in einer Presseerklärung darauf hin, dass mit diesem Schritt die Banknotenbearbeitung für private Dienstleister wirtschaftlich attraktiver werden sollte.

Wir haben bereits in der erwähnten Sitzung, aber auch anschließend in zahlreichen Veröffentlichungen und Pressekonferenzen darauf hingewiesen, dass das Cash-Recycling eine vom Gesetzgeber festgelegte aufsichtspflichtige Tätigkeit sein muss.

### **3. Notwendige Änderungen bzw. Ergänzungen**

Die BDGW hat ausschließlich Anmerkungen zum Artikel 1 des Entwurfs des Zahlungsdienstleistungsgesetzes und hält folgende Änderungen im Gesetz über die Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten (Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetz – ZAG) für notwendig:

#### **§ 1 „Begriffsbestimmung und Anwendungsbereich“**

Die BDGW hält es auf Grund der umfangreichen Anforderungsprofile an die Erfüllung der Voraussetzungen einer Erlaubnis nach §§ 8 und 9 ZAG für notwendig, eine Regelung in den Anwendungsbereich zu integrieren, die eine Geringfügigkeitsgrenze in Höhe von 5 % zum Gegenstand hat. Hiermit ist eine Regelung gemeint, wonach das Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetz erst dann Anwendung auf Geld- und Wertdienstleister finden soll, wenn die über eigene Konten des Wertdienstleisters abgewickelten Geld- und Werttransporte einen bestimmten Prozentsatz in Relation zum Gesamttransportumsatz übersteigt.

Eine Geringfügigkeitsgrenze wird damit begründet, dass bei einem vergleichsweise geringen Ausfallrisiko für die Auftraggeber dem Wertdienstleister aus Handel und Kreditgewerbe Kosten erspart bleiben, um die Voraussetzung für die Erteilung der Erlaubnis nach §§ 8 und 9 ZAG zu erfüllen. Andernfalls hätte eine generelle Erlaubnispflicht nach §§ 8 und 9



Bundesvereinigung Deutscher  
Geld- und Wertdienste e. V.

ZAG auch bei Vorliegen geringerer erlaubnispflichtiger Umsätze einen sofort einsetzenden Marktberichtigungseffekt zur Folge, da gerade die kleineren mittelständischen Geld- und Wertdienstleister die hohen Kosten zur Erfüllung der Voraussetzungen einer Erlaubniserteilung nicht umsetzen können.

§ 1 Absatz 10 Nr. 3 regelt, dass der gewerbsmäßige Transport von Banknoten und -münzen einschließlich ihrer Entgegennahme, Bearbeitung und Übergabe kein Zahlungsdienst sind.

Nach der Gesetzesbegründung gilt allerdings für Geld- und Wertdienstleister eine Rückausnahme von diesem Grundsatz, wenn der Transfer der Gelder nicht durch körperliche Übergabe, sondern durch Zwischenschaltung eines bei einem Kredit- oder Zahlungsinstitut geführten Kontos des Geld- und Wertdienstleisters übermittelt werden. In diesen Fällen ergibt sich eine Erlaubnispflicht nach § 1 Absatz 2 Nr. 1 oder Nr. 6 ZAG-E.

Das hätte aber die problematische Konsequenz, dass nach dem beabsichtigten neuen Recht die Einzahlungen von Hartgeld, d. h. Münzgeld, auf Konten eines Geld- und Wertdienstleisters nicht wie bisher erlaubt sind bzw. zu den Konsequenzen des ZAG führen. Dies bedarf einer ausdrücklichen klarstellenden Regelung, nach der auch in diesem Punkt, aber auch im Rahmen der späteren Anmerkungen zu Sicherheitsanforderungen des § 13, eine Differenzierung zwischen Münzgeldhandling und Banknotenhandling dringend angezeigt ist und eine Herausnahme des Münzgeldhandlings von den Anforderungen des ZAG notwendig macht.

Wir weisen im Übrigen darauf hin, dass auch der Vertrag der Deutschen Bundesbank mit den nationalen Kreditinstituten über die nationale Umsetzung des Handlungsrahmens für die Falschgeldererkennung und die Sortierung nach Umlauffähigkeit durch Kreditinstitute und andere professionelle Bargeldakteure in Deutschland im Zusammenhang mit dem Cash-Recycling ausschließlich auf die Qualität des Banknotenumlaufs sowie die Falschgeldprävention und -bekämpfung umlaufender Banknoten abstellt. Münzgeld ist hierbei nicht in den Regelungsgehalt aufgenommen worden. Dies muss nach Ansicht der BDGW deshalb auch für das ZAG gelten.

Die BDGW schlägt eine Ergänzung der Begriffsdefinition zu § 1 Absatz 2 Nr. 1 bzw. Nr. 6 im Gesetzestext bzw. alternativ in der Gesetzesbegründung in Bezug auf Einzahlungen von Münzgeld (Hartgeld) durch Zwischenschaltung eines bei einem Kreditinstitut oder Zahlungsinstitut geführten Kontos des Wertdienstleisters in dieser Vorschrift vor:



Bundesvereinigung Deutscher  
Geld- und Wertdienste e. V.

„ (2) Zahlungsdienste sind

*1. die Dienste, mit denen Bareinzahlungen auf ein Zahlungskonto oder Barauszahlungen von einem Zahlungskonto ermöglicht werden, sowie alle für die Führung eines Zahlungskontos erforderlichen Vorgänge (Ein- und/oder Auszahlungsgeschäft); hiervon ausgenommen ist die Einzahlung von Münzgeld durch Zwischenschaltung eines bei einem Kreditinstitut oder Zahlungsinstitut geführten Kontos des Wertdienstleisters, „*

### **§ 8 „Erlaubnis“ Absatz 3 Ziffer 9.**

Der Gesetzentwurf zum ZAG-E enthält in § 8 Absatz 3 mit den Ziffern 1. bis 12. Antragsvoraussetzungen für Erteilung der Erlaubnis nach Absatz 1. Nach § 8 Absatz 3 Ziffer 9. muss der Zahlungsdienstleister im Antrag die Namen der Geschäftsleiter angeben und die für die Geschäftsleitung des Zahlungsinstituts verantwortlichen Personen nachweisen. Neben der fachlichen und persönlichen Eignung der zu bestellenden Personen werden in Ziffer 9. Satz 3 am Ende Zahlungsinstitute mit „geringer Größe“ angesprochen, die nur einen Geschäftsleiter bestellen müssen. Bisher ist dieser Rechtsbegriff sowohl im vorliegenden Entwurf des Gesetzestextes als auch in der beigefügten Gesetzesbegründung unbestimmt und nicht näher erläutert.

Die BDGW hält dringend eine Konkretisierung für erforderlich, welches Zahlungsinstitut mit welcher Größenordnung als so genanntes Zahlungsinstitut mit „geringer Größe“ angesehen wird.

### **§ 12 ZAG-E „Eigenkapital“**

Im Gesetzentwurf ist festgelegt, dass das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt ist, durch Rechtsverordnung im Benehmen mit der Deutschen Bundesbank nähere Bestimmungen über die angemessene Eigenkapitalausstattung der Zahlungsinstitute, insbesondere über die Berechnungsmethoden festzulegen. Mit dieser Regelung ist gegenwärtig für die in Frage kommenden ZAG-Antragsteller - die sowohl Banknoten- und Münzgeldrecycler, aber auch ausschließlich Banknoten- oder Münzgeldrecycler sein können - nicht erkennbar, ob bei der später festzulegenden Rechtsverordnungsbestimmung zur angemessenen Eigenkapitalausstattung eine auch in der Höhe abgestufte Differenzierung zwischen Banknotenrecycling und Münzgeldrecycling beabsichtigt ist.

Die BDGW hält auf Grund des unterschiedlich ausgeprägten Dienstleistungsportfolios ihrer Mitgliedsunternehmen, insbesondere aber im Interesse der stark mittelständisch geprägten privaten Geld- und Wertdienstleister die Festlegung einer deutlich geringeren



Bundesvereinigung Deutscher  
Geld- und Wertdienste e. V.

Eigenkapitalausstattung für Zahlungsdienstleister für erforderlich, die im späteren Geschäftsmodell ausschließlich Münzgeldrecycling betreiben. Hilfsweise regt die BDGW die Schaffung einer Öffnungsklausel an.

Unklar bleibt im jetzt vorgelegten ZAG-Entwurf zu § 12 Absatz 6, ob zur Berechnung des erforderlichen Eigenkapitals auf das gesamte Transportvolumen oder nur auf das Transportvolumen im engeren Sinne abgestellt werden wird, das über die Konten des Wertdienstleisters abgewickelt wird. Dieser Punkt ist für die Antragstellung gemäß § 8 Absatz 3 ZAG-E von Bedeutung.

Die BDGW hält hier eine Klarstellung in der später festzulegenden Rechtsverordnung für erforderlich, aus der hervorgeht, dass zur Berechnung des erforderlichen Eigenkapitals nur auf das Cash-Recyclingvolumen, d. h. auf das Transportvolumen im engeren Sinne, abzustellen ist. Dies ist insofern auch schlüssig, weil der Entwurf in § 1 Absatz 7 Ziffer 3. den gewerbsmäßigen Transport von Banknoten und Münzen einschließlich ihrer Entgegennahme, Bearbeitung und Übergabe von der Definition der Zahlungsdienste herausnimmt. Somit kann die Eigenkapitalanforderung an Wertdienstleister nicht auf ein Transportvolumen abstellen, das über das Cash-Recyclingvolumen hinausgeht.

### **§ 13 „Sicherungsanforderungen“**

Die BDGW hält auch hier eine Unterscheidung zwischen Banknotenhandling und Münzgeldhandling für zwingend notwendig. Die BDGW ist der Ansicht, dass, bedingt durch den unterschiedlichen Grad der Gefährdungspotenziale bei der Entgegennahme von Geldbeträgen, die aus dem Banknotenrecycling einerseits bzw. andererseits aus dem Münzgeldrecycling stammen, differenzierte Sicherheitsanforderungen festzulegen sind. Deshalb tritt die BDGW dafür ein, im Rahmen der Überarbeitung des vorgelegten ZAG-E für vereinfachte Sicherheitsanforderungen im Zusammenhang mit reinem Münzgeldhandling Sorge zu tragen und in Folge dessen reduzierte Sicherheitsanforderungen für reines Münzgeldhandling festzulegen.

Die bisherigen Regelungen im Gesetzesentwurf hätten bei den Geld- und Wertdienstleistern, die nur ihr normales Geschäft weiter betreiben wollen, die Konsequenz, dass im Bezug auf die Münzen ständig Münzgeld zwischen Bundesbankfiliale und Cash-Center des Geld- und Wertdienstleisters hin- und hergefahren werden müsste bei gleichzeitig einhergehenden Prüfungs- und Genehmigungspflichten, wie sie auch Teilnehmer am Cash-Recycling erfüllen müssten, die Banknotenhandling betreiben.



Bundesvereinigung Deutscher  
Geld- und Wertdienste e. V.

**Fazit:**

Unter Berücksichtigung der geringen Gefährdungspotenziale beim Münzgeld einerseits aber auch um andererseits Auslegungsmöglichkeiten zu begegnen, hält die BDGW die grundsätzliche klarstellende Herausnahme des Münzgeldes von den Anforderungen des ZAG für angezeigt. Auf eine Differenzierung bei der Eigenkapitalausstattung und den Sicherungsanforderungen käme es dann nicht mehr an. Mit der Herausnahme des Münzgeldes vom ZAG-Anwendungsbereich bei gleichzeitig geringer Gefährdungslage wären die Voraussetzungen für eine effiziente und praxisnahe Bearbeitung von Hartgeld durch Geld- und Wertdienstleister, die ausschließlich Münzgeldrecycling betreiben wollen, geschaffen.

Bad Homburg, den 6. Februar 2009

*gez. Dr. Harald Olschok*  
Hauptgeschäftsführer