

24.11.23

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung geordneter Kreditweitmärkte und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2167 über Kreditdienstleister und Kreditkäufer und zur Änderung weiterer finanzrechtlicher Bestimmungen (Kreditweitmärktförderungsgesetz)

Der Bundesrat hat in seiner 1038. Sitzung am 24. November 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 21 Nummer 1, § 3 Absatz 5 KrZwMG)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass erst zu Beginn des Jahres beschlossen wurde, dass das Bundesamt für Justiz ab dem 1. Januar 2025 die zentrale Aufsichtsstelle für Inkassodienstleister sein soll. Hintergrund dieser Rechtsänderung war, dass die derzeit bestehende Zersplitterung der Inkassoaufsicht zu einer uneinheitlichen Rechtsanwendung führt, was auch die Effektivität der Aufsicht beeinträchtigt. In dem vorliegenden Entwurf eines Kreditweitmärktförderungsgesetzes ist vorgesehen, dass die Aufsicht über Kreditdienstleister bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht liegen soll. Dort wo vergleichbare gesetzliche Anforderungen für Kreditdienstleistungen und Inkassodienstleistungen vorgesehen sind, bestünde dann entgegen der Ziele des Gesetzes zur Stärkung der Aufsicht bei Rechtsdienstleistungen und zur Änderung weiterer Vorschriften weiterhin die

Gefahr einer uneinheitlichen Aufsichtspraxis. Auch wenn der Gesetzentwurf vorsieht, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und das Bundesamt für Justiz zusammen auf eine widerspruchsfreie Aufsichtspraxis hinwirken sollen, hat der Bundesrat Zweifel daran, dass eine einheitliche Aufsichtspraxis durch den Gesetzentwurf hinreichend sichergestellt wird.

2. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 3 Satz 2 KrZwMG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in § 3 Absatz 3 Satz 2 Kreditweitmarktgesetz zumindest die Wörter „oder einer anderen Verwaltungsbehörde“ gestrichen werden können, um sicherzustellen, dass der laut der Entwurfsbegründung beabsichtigte Gleichlauf mit § 4 Kreditwesengesetz auch tatsächlich hergestellt wird.

Begründung:

Nach § 3 Absatz 3 Satz 2 Kreditweitmarktgesetz (KrZwMG) soll als Zweifelsfall insbesondere jeder Fall gelten, bei dem die Einstufung eines Unternehmens als Kreditdienstleister, Kreditkäufer oder Auslagerungsunternehmen zwischen dem Betreiber des Unternehmens und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) oder einer anderen Verwaltungsbehörde streitig ist. Laut der Entwurfsbegründung soll so die BaFin „entsprechend § 4 KWG“ feststellen können, dass das KrZwMG auf ein Unternehmen anwendbar ist. Hiergegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Allerdings trifft § 4 Kreditwesengesetz (KWG) keine Aussage dazu, wann ein Zweifelsfall vorliegt. Dass eine Streitigkeit zwischen einem Unternehmen und einer anderen Verwaltungsbehörde als der BaFin oder auch eine Streitigkeit zwischen der BaFin und einer anderen Verwaltungsbehörde als ein „Zweifelsfall“ gelten soll, wird in § 4 KWG nicht geregelt. Insoweit geht der Wortlaut des § 3 Absatz 3 Satz 2 KrZwMG-E über den Wortlaut des § 4 KWG hinaus. Auch geht weder aus dem Wortlaut des § 3 Absatz 3 KrZwMG-E noch aus der Entwurfsbegründung hervor, an welche Streitigkeiten mit anderen Verwaltungsbehörden des Bundes oder auch der Länder, bei denen es auf die Anwendung des KrZwMG auf ein Unternehmen ankommen soll, gedacht wird. Durch eine nochmalige Prüfung des Wortlautes des § 3 Absatz 3 KrZwMG-E soll sichergestellt werden, dass der beabsichtigte Gleichlauf mit § 4 KWG sowie die erforderliche Normklarheit des § 3 Absatz 3 KrZwMG-E hergestellt werden.

3. Zu Artikel 1 (Kreditweitmarktgesetz) allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob zusätzlich zu den aufsichtsrechtlichen Bestimmungen in § 7 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 auch eigene Ansprüche des Kreditnehmers gegenüber dem Kreditdienstleister, gerichtet auf Einhaltung von Verpflichtungen des originären Kreditgebers, geschaffen werden können.

Begründung:

Aus Verbrauchersicht ist fraglich, ob rein aufsichtsrechtliche Regelungen ausreichen, um die Rechte von Verbrauchern im Zusammenhang mit der Übertragung von Aufgaben und Pflichten des Kreditkäufers auf den Kreditdienstleister effektiv zu schützen. Eigene Ansprüche von Verbrauchern gegenüber dem Kreditdienstleister und nicht nur gegenüber dem originären Kreditgeber oder dem Vertragsübernehmer könnten dazu beitragen, dass insbesondere auch Wohlverhaltenspflichten vollumfänglich und effektiv zur Anwendung kommen.

4. Zu Artikel 8 Nummer 1 (§ 34c Absatz 5 Einleitungsteil und Nummer 1 GewO)

Artikel 8 Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

„1. § 34c Absatz 5 wird wie folgt geändert:

a) Der Einleitungsteil wird wie folgt gefasst:

„Keiner Erlaubnis nach Absatz 1 Satz 1 bedürfen“

b) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Kreditinstitute, für die ... < weiter wie Vorlage >““

Begründung:

Sprachliche Anpassung („Keiner Erlaubnis bedürfen“) in Artikel 8 Nummer 1 des Gesetzentwurfs bezüglich § 34c Absatz 5 GewO an die Formulierungen in § 34f Absatz 3 und § 34i Absatz 3 GewO. Hierdurch erfolgt eine Vereinheitlichung der inhaltlich vergleichbaren Regelungen. Zudem wird Wettbewerbsgleichheit zwischen den Gewerbetreibenden mit und ohne Erlaubnis nach § 34c Absatz 1 GewO und ein einheitlicher Verbraucherschutz hergestellt.

5. Zu Artikel 9 Nummer 4 (§ 12 Absatz 3 Satz 1, 2 PfandBG)
Nummer 6 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc
(§ 19 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 PfandBG)

Artikel 9 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nummer 4 ist wie folgt zu fassen:

„4. § 12 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden nach dem Wort „würde“ die Wörter „, Ansprüche aus im Zusammenhang mit der Bestellung eines Grundpfandrechts abgegebenen, eine selbstständige Zahlungsverpflichtung begründenden Erklärungen“ eingefügt.

- b) Satz 2 wird wie folgt gefasst: „<...weiter wie Vorlage...>“

- b) Nummer 6 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc ist zu streichen.

Begründung:

Bei Immobilienfinanzierungen erhöhen selbstständige Schuldversprechen die Einbringlichkeit des gesicherten Darlehens. Denn damit kann zeitnah der Betrag zwangsvollstreckt werden, der tatsächlich aussteht. So muss nicht das gesamte Grundstück in die Zwangsvollstreckung gehen, um einen Teilbetrag zu erhalten. Der Pfandbrief bleibt damit in seinem Wert insgesamt gesichert.

Bei Immobilienfinanzierungen im Inland wird die Darlehensforderung durch schriftliche Vereinbarung (nämlich eine Sicherungsabrede als eine Form des selbstständigen Schuldversprechens) direkt mit der Grundsuld verbunden. Wird das Darlehen verändert, können sowohl Darlehensvertrag als auch Sicherungsabrede geändert werden, ohne dass die eingetragene Grundsuld geändert werden muss. Das ist für die Banken und die Kreditnehmer praktikabel.

Bereits gegenwärtig werden die selbstständigen Schuldversprechen in der Praxis bei den Deckungswerten berücksichtigt und zwar im Rahmen des § 12 PfandBG (Deckungswerte der Hypothekenpfandbriefe). Diese Vorgehensweise wird von der Aufsicht nicht beanstandet. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Ergänzung hat daher einen nur klarstellenden Charakter. Der Bundesrat unterstützt diese Klarstellung. Allerdings sollte die Ergänzung – mit einem entsprechend angepassten Wortlaut – auch in § 12 PfandBG verortet werden. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Aufnahme in § 19 PfandBG (weitere Deckungswerte) könnte stattdessen den Eindruck vermitteln, der Gesetzgeber strebe materielle Änderungen an. Im schlimmsten Fall könnte dies dazu führen, dass die Aufsicht die Deckungsfähigkeit der abstrakten Forderungen zukünftig grundsätzlich in Zweifel zieht. Solche Unsicherheiten sollten vermieden werden.

6. Zu Artikel 9 Nummer 4a - neu - (§ 15 Satz 7 - neu - PfandBG)

In Artikel 9 ist nach Nummer 4 folgende Nummer einzufügen:

„4a. Dem § 15 wird folgender Satz angefügt:

„Die Auswirkungen von vereinbarten Selbstbehalten können insgesamt für eine Vielzahl von Deckungswerten durch Ermittlung der Selbstbehalte bei einer angemessenen Stichprobe einzelner Deckungswerte bestimmt und diese durch den Abzug eines einzelnen Gesamtbetrages von der Summe aller Deckungswerte berücksichtigt werden.““

Begründung:

Der Deckungsbetrag eines Pfandbriefs steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Wert des belasteten Grundstücks. Eine Gebäudeversicherung bewirkt, dass eventuelle Schäden schnell behoben werden können, sodass der Deckungswert des Pfandbriefs durch Schäden nicht gemindert wird.

Bei Gebäudeversicherungen werden zunehmend Selbstbehalte vereinbart. Verfügt der Eigentümer dann nicht über die finanziellen Mittel, um einen Schaden kurzfristig selbst zu beheben, kann dies zu einer Wertminderung des Grundstücks führen. Damit sinkt auch der Deckungswert. Aufgrund der meist überschaubaren Höhe der Selbstbehalte und maximalen Beileistungsgrenze von 60 Prozent ergeben sich aber gleichwohl in der Regel keine Auswirkungen auf die Deckung.

Trotzdem fordert die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht mit Hinweis auf den Wortlaut des § 15 Pfandbriefgesetz in jedem Einzelfall die betragsgenaue Ermittlung von Selbstbehalten, damit diese gegebenenfalls beim Deckungsbetrag genau berücksichtigt werden. Das hat einen erheblichen Aufwand für Pfandbriefbanken zur Folge. Aktuell muss in jedem Einzelfall der Betrag des Selbstbehalts ermittelt werden, was die Prüfung der jeweiligen Gebäudeversicherung (und gegebenenfalls deren Änderungen) erfordert. Die vorgeschlagene Änderung, eine Schätzung anhand einer Stichprobe zuzulassen, ist praktikabel und trägt dazu bei, die Konditionen für die Darlehensnehmer nicht zu verteuern.

7. Zu Artikel 9 Nummer 6a - neu - (§ 20 Absatz 1 Nummer 2 Satz 2 PfandBG)

In Artikel 9 ist nach Nummer 6 folgende Nummer einzufügen:

„6a. In § 20 Absatz 1 Nummer 2 Satz 2 werden nach dem Wort „Schuldners“ die Wörter „dem Forderungsinhaber oder einem Dritten, der im Hinblick auf die Gewährleistung im Auftrag des Gewährleistenden handelt,“ eingefügt.“

Begründung:

Forderungen einer Pfandbriefbank gegen ausländische öffentliche Schuldner sind als Deckungswerte für einen Öffentlichen Pfandbrief geeignet (§ 20 Pfandbriefgesetz - PfandBG). Pfandbriefbanken können daher bestimmte, mit einer staatlichen Garantie versehene Exportfinanzierungen zum Zweck einer international wettbewerbsfähigen Refinanzierung in Deckung nehmen. Die Aufsicht versteht den gegenwärtigen Wortlaut von § 20 Absatz 1 Nummer 2 Satz 2 PfandBG allerdings so, dass dies nicht für Exportfinanzierungen gilt, bei denen die Inanspruchnahme aus der staatlichen Garantieverpflichtung ausschließlich in einem abgestuften Verfahren über einen zwischengeschalteten Dritten erfolgt (staatlich garantiert durch abgestufte oder mehrstufige Rechtsverhältnisse). Diese einschränkende Sichtweise behindert die Exportförderung.

Exportkreditgarantien sind ein wichtiger Bestandteil der deutschen Außenwirtschaftsförderung. Eine Absicherung von entsprechenden Krediten mit Pfandbriefen ist nach bestehendem Recht grundsätzlich möglich. Durch eine eindeutige gesetzliche Regelung würde deutlich, dass die Deckungsfähigkeit auch der beschriebenen Exportfinanzierungen über einen zwischengeschalteten Dritten vom Willen des Gesetzgebers gedeckt ist.