

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

– Drucksache 20/9093 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

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 Kreditweitmärkteförderungsgesetzes 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 Kreditweitmärktegesetz 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 Kreditzeitmarktgesetz (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 (Kreditzeitmarktgesetz) 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 Grundschuld verbunden. Wird das Darlehen verändert, können sowohl Darlehensvertrag als auch Sicherungsabrede geändert werden, ohne dass die eingetragene Grundschuld 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 Hypothekendarlehen). 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 Selbsthalten können insgesamt für eine Vielzahl von Deckungswerten durch Ermittlung der Selbsthalte 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 Deckungsbetrag des Pfandbriefs durch Schäden nicht gemindert wird.

Bei Gebäudeversicherungen werden zunehmend Selbsthalte 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 Deckungsbetrag. Aufgrund der meist überschaubaren Höhe der Selbsthalte und maximalen Beleihungsgrenze 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 zwischen-geschalteten 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.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung geordneter Kreditweitmärkte und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2167 über Kreditdienstleister und Kreditkäufer sowie zur Änderung weiterer finanzmarktrechtlicher Bestimmungen (Kreditweitmärkteförderungsgesetz) wie folgt:

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

Die Bundesregierung hat eingehend geprüft, ob die Aufsicht über Kreditdienstleister bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht liegen soll oder bei dem Bundesamt für Justiz. Letzteres übernimmt die Aufsicht über die Inkassodienstleister erst im Jahr 2025, während die Aufsicht über die Kreditdienstleister bereits ab 2024 eingerichtet werden muss. Die Auslegung der Vorschriften des Kreditweitmärktegesetzes muss als Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2167 in jedem Fall europarechtskonform erfolgen, während für das Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) keine europäischen Vorgaben bestehen. Eine vollständig einheitliche Auslegung der Regelungen ist daher nicht möglich beziehungsweise hätte eine Anpassung der Regelungen des RDG an die europäischen Vorgaben erfordert, die nicht sachgerecht wäre. In jedem Fall ist die Bundesregierung der Auffassung, dass eine einheitliche Aufsichtspraxis durch den Gesetzentwurf hinreichend sichergestellt wird, weil vorgesehen ist, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und das Bundesamt für Justiz zusammen auf eine widerspruchsfreie Aufsichtspraxis hinwirken sollen, wo vergleichbare gesetzliche Anforderungen für Kreditdienstleistungen und Inkassodienstleistungen bestehen.

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

Die Bundesregierung hält die Änderung des Wortlauts von § 3 Abs. 3 S. 2 nicht für angezeigt. Die Formulierung entspricht nahezu wortgleich dem § 4 Abs. 4 S. 1 des Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetzes. Die Normklarheit dieser Vorschrift wurde nach Kenntnis der Bundesregierung nie beanstandet. Überdies geht es in der Vorschrift nicht um Streitigkeiten „zwischen der BaFin und einer anderen Verwaltungsbehörde“, sondern um Streitigkeiten zwischen dem Unternehmen und der BaFin oder einer anderen Verwaltungsbehörde.

3. Zu Artikel 1 (Kreditweitmärktegesetz) allgemein

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen.

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

Die Bundesregierung behält sich eine Prüfung vor. Entgegen der Begründung des Bundesrats handelt es sich nicht um eine rein sprachliche oder redaktionelle Anpassung, sondern um eine inhaltliche Änderung: Derzeit heißt es im Einleitungsteil des § 34c Abs. 5 GewO, dass die Absätze 1 bis 3 für die nachfolgend aufgeführten Gewerbetreibenden nicht gelten (Kreditinstitute mit KWG-Erlaubnis, Kapitalverwaltungsgesellschaften, etc.). Somit finden zum einen die Absätze 1 und 2 (Erlaubnispflicht) keine Anwendung, zum anderen sind auch Absatz 2a (Weiterbildungspflicht für Immobilienmakler) und Absatz 3 (Rechtsgrundlage für die MaBV) nicht anwendbar.

Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderung würde die Erlaubnispflicht nach § 34c Abs. 1 Satz 1 GewO entfallen, aber insbesondere die in Absatz 2a enthaltene Regulierung zu Weiterbildungspflichten für Makler würde im Anwendungsbereich von Absatz 5 künftig greifen,

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)

Die Bundesregierung lehnt die Änderung in der vorgeschlagenen Form ab. Das Anliegen, bei Gelegenheit der Änderung des PfandBG auch eine Klarstellung vorzunehmen, durch die selbstständige Schuldversprechen als Form der Sicherungsabrede in § 12 PfandBG berücksichtigt werden, ist dem Grund nach nachvollziehbar, soweit diese mit dem Grundpfandrecht hinreichend eindeutig verbunden sind. Dies wäre in der Formulierung sicherzustellen, indem auf „Ansprüche aus mit der Bestellung des Grundpfandrechts in dieselbe notarielle Urkunde aufgenommenen, eine selbstständige Zahlungsverpflichtung begründenden Erklärungen“ abgestellt wird.

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

Die Bundesregierung wird das Anliegen prüfen. Die Zielsetzung des Anliegens, zu vermeiden, dass die Pfandbriefbank in jedem Einzelfall den Betrag des Selbstbehalts bei Gebäudeversicherungen zu ermitteln hat, was die Prüfung der jeweiligen Gebäudeversicherung (und ggf. deren Änderungen) erfordert, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die vorgeschlagene Änderung, eine Schätzung anhand einer Stichprobe zuzulassen, ist jedoch nach Einschätzung der Bundesregierung aufgrund der Heterogenität der verwendeten Selbstbehalte methodisch unzureichend. Die Bundesregierung prüft, ob eine Regelung gefunden werden kann, die dem Interesse an einer Reduzierung des operativen Aufwands Rechnung trägt, solange die Werthaltigkeit der Deckungsmasse sichergestellt ist. Dafür bedürfte es zunächst einer besseren Datengrundlage.

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

Die Bundesregierung lehnt die Änderung in der vorgeschlagenen Form ab. Das Anliegen, bei Gelegenheit der Änderung des PfandBG Pfandbriefbanken zu gestatten bestimmte, mit einer staatlichen Garantie versehene Exportfinanzierungen zum Zweck einer international wettbewerbsfähigen Refinanzierung in Deckung zu nehmen, bei denen die Inanspruchnahme aus der staatlichen Garantieverpflichtung ausschließlich in einem abgestuften Verfahren über einen zwischengeschalteten Dritten erfolgt, ist dem Grund nach nachvollziehbar, jedoch muss in der Formulierung sichergestellt werden, dass nur solche Garantien zugelassen werden, die dem Grunde nach nicht auch im allgemein für Kreditinstitute bestehenden Solvenzregime zulässig sind, und dass die Berücksichtigung von mittelbaren bzw. abgestuften Garantieverpflichtungen mit den Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/2162 über gedeckte Schuldverschreibungen vereinbar ist.

