



POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz, 11015 Berlin

Bundesministerium der Finanzen
11016 Berlin

- ausschließlich per E-Mail -

HAUSANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37, 10117 Berlin

TEL +49 (0)30 18 580 8250

E-MAIL nkr@bmj.bund.de

WEB www.normenkontrollrat.bund.de

DATUM Berlin, 29. September 2023

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung geordneter Kreditweitmärkte und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2167 über Kreditdienstleister und Kreditkäufer (NKR-Nr. 6815)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Regelungsentwurf mit folgendem Ergebnis geprüft:

I Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen.
Wirtschaft	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	rund 4 Mio. Euro
davon aus Bürokratiekosten:	rund 3,5 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 2,5 Mio. Euro
davon aus Bürokratiekosten:	rund 175.000 Euro
Verwaltung	
Bund	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	rund 2,4 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 318.000 Euro
‘One in one out’-Regel	Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von 404.000 Euro dar. Das Ressort hat keine Angaben zur Kompensation gemacht.

Weitere Kosten	Das Ressort gibt als weitere Kosten für die Kreditdienstleistungsinstitute die Umlage für Finanzierung der BaFin an. Diese werden nicht quantifiziert.
Digitaltauglichkeit (Digitalcheck) <i>Vorprüfung mit positivem Ergebnis und erweiterter Digitalcheck liegen vor.</i>	Das Ressort hat Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) geprüft und hierzu einen Digitalcheck mit nachvollziehbarem Ergebnis durchgeführt.
	<ul style="list-style-type: none"> • Der Vollzugsprozess wurde visuell dargestellt. • Die Bedürfnisse der Betroffenen und des Vollzugs werden in der Regelung berücksichtigt. • Es werden die Voraussetzungen für eine digitale Kommunikation geschaffen. • Das Vorhaben schafft die Voraussetzungen für eine Wiederverwendung von Daten und Standards. • Die Regelung schafft die Voraussetzungen für eine Gewährleistung von Datenschutz und Informationssicherheit. • Das Vorhaben enthält klare Regelungen für eine digitale Ausführung. • Die Regelung ermöglicht die Automatisierung des Vollzugs.
Umsetzung von EU-Recht	Über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2167 über Kreditdienstleister und Kreditkäufer hinaus sollen mit dem Vorhaben Pflichten für den Jahresabschluss sowie über unterjährige Meldungen der Geschäftsentwicklung von Kreditdienstleistungsunternehmen geregelt werden (Gold Plating).
Evaluierung	<p>Eine Evaluierung der gesamten Neuregelung ist nicht vorgesehen. Das Ressort verweist auf die Zielerreichungsprüfung der Europäischen Kommission.</p> <p>Die Bundesregierung plant die Evaluierung des Kreditzeitmarktgesetzes sowie der Änderungen an der Zivilprozessordnung, des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes sowie der Finanzdienstleistungsaufsichtgebührenverordnung bis Ende 2027, sofern der Bericht der Europäischen Kommission zu diesem Zeitpunkt bereits vorliegt.</p> <p>Ziele: Als Regelungsziele werden die dauerhafte Stabilität des Finanzsektors sowie die Reduktion von Risiken bei Kreditinstituten angeführt.</p>

Kriterien/Indikatoren:	Als Indikator wird die Reduktion der Anzahl notleidender Kredite angeführt.
Datengrundlage:	Nicht dargestellt
Nutzen des Vorhabens	Das Ressort hat keinen Nutzen dargestellt.
<p><u>Regelungsfolgen</u></p> <p>Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nachvollziehbar und methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt hiergegen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände.</p> <p>Es wird lediglich angemerkt, dass das Ressort die als weitere Kosten angeführte Finanzierung der BaFin mittels einer Umlage nicht quantifiziert hat.</p>	

II Regelungsvorhaben

II.1 Kreditzweitmarktgesetz (KrZwMG)

Das Regelungsvorhaben dient der Umsetzung von EU-Recht¹. Mit dem Vorhaben werden aufsichtliche Anforderungen an Käufer notleidender Bankkredite (Englisch: *non-performing loan*, abgekürzt NPL) und an Unternehmen geregelt, die Dienstleistungen zu NPLs für solche Käufer ausführen (Kreditdienstleister). Das Vorhaben sieht die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als die Behörde vor, welche die Zuständigkeit für Zulassung und Aufsicht der Kreditdienstleister erhalten soll. Da die Kreditdienstleister gleichzeitig als Inkassounternehmen fungieren, würden sie nach geltender Rechtslage neben der Aufsicht nach dem KrZwMG zusätzlich von der Rechtsdienstleistungsaufsicht nach dem Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (RDG) beaufsichtigt, welche ab 2025 beim Bundesamt für Justiz (BfJ) liegen wird. Um eine Doppelaufsicht durch BaFin und BfJ zu verhindern, nimmt das Vorhaben die Kreditdienstleister aus dem Anwendungsbereich des RDG aus.

Der Entwurf regelt im Weiteren die Befugnisse der BaFin und der Bundesbank, Informationspflichten von Kreditinstituten gegenüber potentiellen Käufern und Aufsichtsbehörden sowie den Verbraucher- und Datenschutz, dem die Kreditdienstleister unterliegen. Außerdem werden mit dem Vorhaben weitere Regelungen zu Kreditdienstleistern bezüglich der grenzüberschreitenden Erbringung von Kreditdienstleistungen, der Auskunfts- und Anzeigepflichten der Kreditdienstleistungsinstitute sowie zur Abschlussprüfung getroffen. Die Regelungen zur Abschlussprüfung sind dabei anderen Aufsichtsgesetzen nachgebildet und die Pflicht zur Abschlussprüfung wird nicht erweitert. Zuletzt werden mit dem KrZwMG die Befugnisse der BaFin, die der Gefahrenabwehr und dem Umgang mit Insolvenzen von Kreditdienstleistern dienen, gesetzlich geregelt. Zudem werden die Untersagung und Verfolgung unerlaubter Kreditdienstleistungen,

¹ Richtlinie (EU) 2021/2167 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2021 über Kreditdienstleister und Kreditkäufer sowie zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2014/17/EU

Beschwerden über Kreditdienstleistungsinstitute an die BaFin und die Bekanntmachung entsprechender Gegenmaßnahmen der BaFin inklusive Straf- und Bußgeldvorschriften im Fall von Verstößen geregelt.

II.2 Weitere Änderungen

Um den Aufbau eines effizienten, transparenten und umfassenden Sekundärmarkts für notleidende Kredite zu ermöglichen, enthält das Vorhaben diverse Änderungen am Bestandsrecht. Es sind folgende Änderungen am materiellen Recht enthalten:

- **Bürgerliches Gesetzbuch:** Die Änderung verpflichtet Darlehensgeber dazu, dem Darlehensnehmer vor jeder Änderung der Bestimmungen eines Verbraucherdarlehensvertrags bestimmte Informationen zu übermitteln.
- **Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz und Finanzdienstleistungsaufsichtsgebührenverordnung:** Die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Kreditdienstleister wird in den gesetzlichen Grundlagen für die Aufgabenerfüllung durch die BaFin und für die Erhebung von Gebühren und Umlagen berücksichtigt. Darüber hinaus werden fehlende Regelungen für die Wertpapierinstitute und die Kryptoregisterführung nachgezogen.
- **Kreditwesengesetz:** Kreditinstitute werden verpflichtet, Abläufe so zu organisieren, dass vor Vollstreckungsmaßnahmen gegenüber Verbrauchern als Kreditnehmern Stundungsmaßnahmen oder ähnliche Maßnahmen geprüft werden müssen.

III Bewertung

III.1 Erfüllungsaufwand

Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger fällt kein Erfüllungsaufwand an.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft löst das Regelungsvorhaben einen **jährlichen Erfüllungsaufwand von rund 4 Mio. Euro** aus. Davon entfallen **rund 3,5 Mio. Euro auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten**. Zudem entsteht **einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 2,5 Mio. Euro**, von dem **rund 175.000 Euro auf einmalige Bürokratiekosten** entfallen.

Der Erfüllungsaufwand resultiert im Wesentlichen aus den folgenden Vorgaben:

Aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben wird ein **Verfahren zur Sicherstellung der Anforderungen an die Beziehung zu Kreditnehmern** etabliert. Es wird von einmaligen 50 Fällen ausgegangen, die jeweils einen Zeitaufwand von 83,5 Stunden aufweisen. Bei Lohnkosten von 80,90 Euro/Stunde resultiert ein **einmaliger Erfüllungsaufwand von 338.000 Euro**.

Es wird ein **Beschwerdemanagement für Kreditdienstleistungsunternehmen** eingeführt, welches EU-rechtlich vorgegeben ist. Es werden rund 4.000 Beschwerdefälle pro Jahr bei einem Zeitaufwand von 3,3 Stunden/Fall erwartet. Bei Lohnkosten von 30,90 Euro/Stunde resultiert jährlicher Erfüllungsaufwand **von 435.000 Euro**. Darüber hinaus wird für die Einführung des Beschwerdemanagements bei 50 Kreditdienstleistungsunternehmen mit einem einmaligen Aufwand von 85 Stunden/Unternehmen gerechnet. Bei Lohnkosten von 80,90 Euro/Stunde fällt zusätzlich ein **einmaliger Erfüllungsaufwand von 342.000 Euro** an.

Den Kreditdienstleistern werden **Pflichten zur Information an Kreditnehmer** auferlegt. Diese Pflichten folgen aus der Umsetzung von EU-Recht. Es wird davon ausgegangen, dass 400.000 Auskünfte jährlich mit einem Aufwand von je 0,27 Stunden anfallen werden. Bei einem Lohnkostensatz von 30,90 Euro/Stunde fällt ein **jährlicher Erfüllungsaufwand von 3,3 Mio. Euro** an.

Die **Pflicht zur Vorlage von Jahresabschluss, Lagebericht und Prüfungsberichten** betrifft insgesamt **45 Unternehmen**. Diese müssen jeweils mit einem Aufwand von je 76 Stunden im Jahr bei Lohnkosten von 80,90 Euro/Stunde rechnen. Es ergibt sich ein **jährlicher Erfüllungsaufwand von 277.000 Euro**.

Es wird eine Pflicht zum Versand von **Mitteilungen von Änderungen eines Verbraucherdarlehensvertrags durch den Darlehensgeber an Verbraucher** eingeführt. Diese Mitteilungen werden einmalig in insgesamt 5.200 Fällen anfallen und einem Zeitaufwand von 5 Stunden/Fall bei Lohnkosten von 49,30 Euro/Stunde einen **einmaligen Erfüllungsaufwand von 1,3 Mio. Euro** nach sich ziehen.

Der Wirtschaft entsteht weiterer Erfüllungsaufwand in Höhe von 356.000 Euro jährlich und 502.000 Euro einmalig aus den folgenden Vorgaben. Aufgrund der Vielzahl der Vorgaben und zur besseren Übersicht wird der Erfüllungsaufwand tabellarisch dargestellt (Werte über 10.000 Euro):

Vorgabe	Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro)	Jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro)	Informationspflicht (ja/nein)
Antragstellung zur Einstufung eines Unternehmens als Kreditdienstleistungsinstitut, Kreditdienstleister, Kreditkäufer oder Auslagerungsunternehmen	171	-	Ja
Erlaubnisantrag für die Erbringung von Kreditdienstleistungen (im Jahr des Inkrafttretens)	124	-	Nein

Erlaubnisantrag für Erbringung von Kreditdienstleistungen (ab dem 2. Jahr nach Inkrafttreten)	21	-	Nein
Erlaubnisantrag für Erbringung von Kreditdienstleistungen (Übergangsvorschrift)	186	-	Nein
Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation	-	14	Nein
Abschluss von Kreditdienstleistungsvereinbarungen	-	19	Nein
Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen an die Beziehung zu Kreditnehmern	-	10	Nein
Auskunftspflichten auf Verlangen und im Rahmen von Prüfungen	-	14	Nein
Jahresabschlussprüfung durch Wirtschaftsprüfer	-	18	Nein
Unterjährige Meldung über Geschäftsentwicklung	-	12	Ja
Auskunftspflichten auf Verlangen bei unerlaubter Geschäftstätigkeit	-	140	Nein
Mitwirkungspflichten im Beschwerdeverfahren	-	42	Nein
Anzeigen nach § 24 Abs. 1c KWG zu gebilligten höheren Höchstwerten nach § 25a Abs. 5 S. 2, 5 KWG	-	37	Nein
Anzeigen nach § 24 Abs. 1d KWG zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle	-	50	Nein
Summe	502	356	

Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht durch das Regelungsvorhaben ein **jährlicher Erfüllungsaufwand von 2,4 Mio. Euro**. Zudem entsteht ein **einmaliger Erfüllungsaufwand von 318.000 Euro**. Der Mehraufwand betrifft ausschließlich die **Bundesverwaltung**.

Die **BaFin entscheidet in Zweifelsfällen über die Anwendung des KrZwMG**. Dies wird voraussichtlich in 50 Fällen pro Jahr erforderlich sein. Der Zeitaufwand pro Fall liegt bei 74 Stunden und zieht bei Lohnkosten von 70,50 Euro/Stunde für Tätigkeiten des höheren Dienstes einen **jährlichen Erfüllungsaufwand von 262.000 Euro** nach sich.

Die **BaFin** wird jährlich rund 45 Risikobewertungen vornehmen. Eine Bewertung nimmt dabei 122,3 Stunden/Fall in Anspruch. Bei einem Lohnkostensatz von 70,50 Euro/Stunde für Tätigkeiten des höheren Dienstes entsteht ein **jährlicher Erfüllungsaufwand von 388.000 Euro**.

Der BaFin wird die **Untersagung unerlaubter Kreditdienstleistungen sowie die Abwicklung von Kreditdienstleistern** eingeräumt, die unerlaubte Kreditdienstleistungen ausführen. Außerdem übernimmt die BaFin die **Verfolgung unerlaubter Kreditdienstleistungen**. Es wird von jeweils 60 Fällen pro Jahr bei einem Zeitaufwand von 110,75 Stunden/Fall ausgegangen. Bei einem Lohnkosten von 70,50 Euro/Stunde für Tätigkeiten des höheren Dienstes resultiert ein **jährlicher Erfüllungsaufwand von 937.000 Euro**.

Weiterer Erfüllungsaufwand für die Bundesverwaltung in Höhe von 993.000 Euro jährlich und 304.000 Euro einmalig entsteht aus den folgenden Vorgaben (ausschließlich Werte über 10.000 Euro dargestellt):

Vorgabe	Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro)	Jährlicher Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro)
Anordnungen im Einzelfall	-	17
Anordnung erhöhter Meldefrequenz in Krisenzeiten (Kreditinstitut)	-	56
Anordnung erhöhter Meldefrequenz in Krisenzeiten (Kreditkäufer)	-	56
Bearbeitung Erlaubnisanträge für die Erbringung von Kreditdienstleistungen (im Jahr des Inkrafttretens)	114	-
Bearbeitung Erlaubnisanträge für Erbringung von Kreditdienstleistungen (ab dem 2. Jahr nach Inkrafttreten)	19	-
Erlaubnisantrag für Erbringung von Kreditdienstleistungen (Übergangsvorschrift)	171	-

Anordnung von Maßnahmen zur Wiederherstellung der ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation	-	27
Beaufsichtigung grenzüberschreitender Kreditdienstleistungen	-	32
Gewährung von Amtshilfe bei Durchführung von Prüfungen	-	14
Verarbeitung von Auskünften der Kreditdienstleistungsinstitute durch die BaFin	-	168
Durchführung von Prüfungen der von Kreditdienstleistungsinstituten gelieferten Informationen durch die BaFin	-	176
Durchführung von Aufsichtsgesprächen	-	44
Auswertung der Stellungnahmen zu Geschäftsentwicklung	-	89
Anordnung einstweiliger Maßnahmen oder Moratorien im Krisenfall	-	14
Anordnung von Maßnahmen zur Mängelbeseitigung	-	64
Verwarnung und Abberufungsverlangungen	-	12
Bearbeitung von Beschwerden der Kreditnehmer	-	89
Öffentliche Bekanntmachung von Maßnahmen	-	10
Gesonderte Ermittlung der Kosten/Umlageerhebung und Vorauszahlung	-	25
Anzeigen nach § 24 Abs. 1c KWG zu gebilligten höheren Höchstwerten nach § 25a Abs. 5 S. 2, 5 KWG	-	43
Anzeigen nach § 24 Abs. 1d KWG zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle	-	57
Summe	304	993

III.2 Weitere Kosten

Das Ressort gibt als weitere Kosten für die Kreditdienstleistungsinstitute die Umlage für Finanzierung der BaFin an. Diese werden nicht quantifiziert.

III.3 Umsetzung von EU-Recht

Über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2167 über Kreditdienstleister und Kreditkäufer hinaus sollen mit dem Vorhaben Pflichten für den Jahresabschluss sowie über unterjährige Meldungen der Geschäftsentwicklung von Kreditdienstleistungsunternehmen geregelt werden (Gold Plating).

III.4 Evaluierung

Eine Evaluierung der gesamten Neuregelung ist nicht vorgesehen. Das Ressort verweist auf die Zielerreichungsprüfung der Europäischen Kommission.

Die Bundesregierung plant die Evaluierung des Kreditzeitmarktgesetzes sowie der Änderungen an der Zivilprozessordnung, des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes sowie der Finanzdienstleistungsaufsichtsgebührenverordnung bis Ende 2027, sofern der Bericht der Europäischen Kommission zu diesem Zeitpunkt bereits vorliegt. Als Regelungsziele werden die dauerhafte Stabilität des Finanzsektors sowie die Reduktion von Risiken bei Kreditinstituten angeführt. Als Indikator wird die Reduktion der Anzahl notleidender Kredite angeführt. Eine Datengrundlage für die Evaluierung wird vom Ressort nicht angegeben.

III.5 Digitaltauglichkeit

Das Ressort hat die Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) geprüft und hierzu einen Digitalcheck mit nachvollziehbarem Ergebnis durchgeführt. Zudem wurden mehrere Visualisierungen der geplanten Vollzugsprozesse im Zusammenhang mit dem Kreditzeitmarkt erstellt.

- Die Vollzugsprozesse wurden visuell dargestellt.
- Die Bedürfnisse der Betroffenen und des Vollzugs werden in der Regelung berücksichtigt, da die Regelung mit der für den Vollzug zuständigen Behörde (BaFin) erstellt wurde.
- Es werden die Voraussetzungen für eine digitale Kommunikation geschaffen, indem elektronische Kommunikation explizit vorgesehen wird. Zudem werden bereits genutzte digitale Portale in Aufsichtsverfahren weiterverwendet.
- Das Vorhaben schafft die Voraussetzungen für eine Wiederverwendung von Daten und Standards.
- Die Regelung schafft die Voraussetzungen für eine Gewährleistung von Datenschutz und Informationssicherheit, da klare Regelungen zu Verschwiegenheitspflichten und zum Datenschutz durch die Aufsichtsbehörden enthalten sind.

- Das Vorhaben enthält klare Regelungen für eine digitale Ausführung.
- Die Regelung ermöglicht grundsätzlich die Automatisierung des Vollzugs. Aufgrund der in der Regel notwendigen Einzelfallprüfung wird dies voraussichtlich eher die Ausnahme bleiben.

Der NKR begrüßt die Visualisierung der Vollzugsprozesse, die im Zusammenhang mit der Neuregelung vorgelegt wurde.

IV Ergebnis

Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nachvollziehbar und methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt hiergegen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände. Es wird lediglich angemerkt, dass das Ressort die als weitere Kosten angeführte Finanzierung der BaFin mittels einer Umlage nicht quantifiziert hat.



Lutz Goebel
Vorsitzender



Ulla Ihnen
Berichterstatterin

