Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/26927 –

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/2162 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über die Emission gedeckter Schuldverschreibungen und die öffentliche Aufsicht über gedeckte Schuldverschreibungen (CBD-Umsetzungsgesetz)

A. Problem

In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union existieren bislang sehr unterschiedlich ausgestaltete Regelungen über gedeckte Schuldverschreibungen, also über Schuldverschreibungen, die durch Deckungswerte, wie zum Beispiel Grundpfandrechte oder öffentliche Anleihen besichert sind. Viele dieser Produkte verfügen über eine lange Tradition. Insbesondere für den Immobilienmarkt erfüllen gedeckte Schuldverschreibungen eine wichtige Finanzierungsfunktion. Es besteht daher ein vitales Interesse der Realwirtschaft an einem funktionierenden Markt für gedeckte Schuldverschreibungen. Im europäischen Finanzmarktrecht bestanden bisher gleichwohl nur rudimentäre Regelungen über gedeckte Schuldverschreibungen in Artikel 52 Absatz 4 der Richtlinie 2009/65/EG sowie in Artikel 129 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 (im Folgenden: CRR), die zu keiner europäischen Standardisierung des Produkts geführt haben. Die Unterschiedlichkeit der Regelungen hat bisher eine grenzüberschreitende Vermarktung von gedeckten Schuldverschreibungen behindert. Außerdem wurde eine risikoadäquate Behandlung der Produkte bei Liquiditäts- und Eigenmittelvorgaben der europäischen Finanzmarktregulierung erschwert.

Der vorliegende Gesetzentwurf dient im Wesentlichen der Umsetzung der Richtlinie 2019/2162 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über die Emission gedeckter Schuldverschreibungen und die öffentliche Aufsicht über gedeckte Schuldverschreibungen und zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG und 2014/59/EU (ABl. L 328 vom 18.12.2019, S. 29) [Covered Bonds Directive (CBD)].

Die Covered-Bonds-Richtlinie soll die beschriebene Situation verbessern und damit zugleich die Kapitalmarktunion vertiefen. Die Richtlinie verfolgt den Ansatz

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

einer prinzipienbasierten Mindestharmonisierung, indem sie Mindeststandards vorgibt und Qualitätskriterien sicherstellt, zugleich aber Spielräume und Wahlrechte einräumt, um der heterogenen Struktur des europäischen Marktes für gedeckte Schuldverschreibungen Rechnung zu tragen.

Neben der Covered-Bonds-Richtlinie ist die Verordnung (EU) 2019/2160 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 hinsichtlich Risikopositionen in Form gedeckter Schuldverschreibungen (ABl. L 328 vom 18.12.2019, S. 1; im Folgenden: Covered-Bonds-Verordnung) Bestandteil des Harmonisierungspakets. Diese Verordnung ändert Artikel 129 CRR, sodass gedeckte Schuldverschreibungen, die qualifizierte Anforderungen erfüllen, weiterhin von einer privilegierten Behandlung im Rahmen der risikogewichteten Eigenmittelanforderungen profitieren können.

B. Lösung

Die Umsetzung der Covered-Bonds-Richtlinie in deutsches Recht wird ganz überwiegend durch Änderungen des Pfandbriefgesetzes vollzogen. Da das Pfandbriefgesetz im Wesentlichen bereits jetzt im Einklang mit den Mindestharmonisierungsvorgaben der Richtlinie steht, sind nur punktuell Änderungen erforderlich.

Neben der Umsetzung der Covered-Bonds-Richtlinie dient das Gesetz auch der Anpassung der pfandbriefrechtlichen Vorschriften an die Covered-Bonds-Verordnung, so dass sichergestellt ist, dass alle Hypothekendarlehen, Öffentlichen Pfandbriefe und Schiffspfandbriefe die Anforderungen von Artikel 129 CRR erfüllen und von den damit verbundenen Privilegierungen profitieren. Vereinzelt sind darüber hinaus weitere Gesetzesänderungen erforderlich oder zur Fortentwicklung des Regelungsrahmens sinnvoll, ohne dass diese in unmittelbarem Zusammenhang mit dem europäischen Harmonisierungspaket stehen.

Darüber hinaus empfiehlt der Finanzausschuss insbesondere folgende Änderungen am Gesetzentwurf:

- Regelungen zur Erleichterung der elektronischen Deckungsregisterführung indem für elektronisch geführte Deckungsregister das Schriftformerfordernis für die Zustimmung des Treuhänders aufgehoben und stattdessen eine elektronische Zustimmung vorgesehen wird.
- Zulässigkeit der Vereinbarung einer Jahreshöchstentschädigung in Gebäudeeinzelversicherungsverträgen.
- Korrektur von Verweisfehlern und redaktionellen Versehen.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und DIE LINKE.

C. Alternativen

Die Covered-Bonds-Richtlinie muss ordnungs- und fristgerecht umgesetzt werden. Der Charakter der Richtlinie als prinzipienbasierte Mindestharmonisierung räumt den Mitgliedstaaten Umsetzungsspielraum ein. Dieser wurde vorliegend so ausgeübt, dass die bewährten Regelungen und hohen Schutzstandard des Pfandbriefgesetzes soweit wie möglich beibehalten werden und nur zwingend erforderliche Änderungen vorgenommen werden.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Mehreinnahmen für den Bund sind nicht ersichtlich. Es ergeben sich unmittelbar durch dieses Gesetz keine Veränderungen bei den Haushaltsausgaben des Bundes.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht im Saldo laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von etwa 92 Tausend Euro und Umstellungsaufwand in Höhe von etwa 51 Tausend Euro. Dieser Erfüllungsaufwand ergibt sich ganz überwiegend aus der unmittelbar erforderlichen Umsetzung europarechtlicher Vorgaben. Die Regelungen, die nicht der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben dienen, erhöhen den laufenden Erfüllungsaufwand nur geringfügig und den Umstellungsaufwand um etwa 12 Tausend Euro.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Von den laufenden Kosten sind rund 5 Tausend Euro auf die Erfüllung von Informationspflichten zurückzuführen, die fast vollständig aus der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben resultieren. Einmalig zu erfüllende Informationspflichten werden nicht eingeführt.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung reduziert sich der laufende Erfüllungsaufwand im Saldo um etwa 9 Tausend Euro. Umstellungsaufwand der Verwaltung entsteht nicht. Der Aufwand entsteht bei der Bundesverwaltung; für Länder und Kommunen fallen keine Kosten an.

F. Weitere Kosten

Mit weiteren Kosten für Unternehmen und Verbraucher ist nicht zu rechnen. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind daher ebenfalls nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/26927 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

a) Der Nummer 7 wird folgender Buchstabe d angefügt:

„d) In Absatz 3 Satz 1 werden nach den Wörtern „vorzunehmenden Eintragungen“ ein Komma und die Wörter „einschließlich Verfahren und Dokumentation der Zustimmung des Treuhänders nach Absatz 1 Satz 2 und § 8 Absatz 4 Satz 1,“ eingefügt.“

b) Nummer 10 wird wie folgt gefasst:

„10. § 8 Absatz 4 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 wird das Wort „Register“ durch das Wort „Deckungsregister“ ersetzt.

b) In Satz 2 werden nach dem Wort „bedarf“ die Wörter „bei einem in Papierform geführten Deckungsregister“ eingefügt.

c) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Bei einem elektronisch geführten Deckungsregister darf die Pfandbriefbank von einer Zustimmung des Treuhänders ausgehen, wenn sie mittels eines geeigneten Authentifizierungsinstruments erteilt wurde und beweissicher dokumentiert ist.“

c) Nummer 11 wird wie folgt gefasst:

„11. Dem § 12 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Für den Fall der Insolvenz der Pfandbriefbank gilt Satz 1 in Bezug auf einen Anspruch auf die Mittel nach § 251 Absatz 3 Satz 1 der Insolvenzordnung oder die Mittel nach § 64 Absatz 3 Satz 1 des Unternehmensstabilisierungs- und -restrukturierungsgesetzes entsprechend, soweit die Pfandbriefbank wegen der Bestätigung eines Insolvenzplans oder Restrukturierungsplans zum Ausgleich für die Schlechterstellung aufgrund einer gegen ihren Willen vorgenommenen Umgestaltung eines Deckungswerts Anspruch auf diese Mittel hat.“

d) Nummer 12 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

„b) Nach Satz 3 werden die folgenden Sätze eingefügt:

„Ist die Versicherung für eine Vielzahl von Objekten oder eine Vielzahl von ausstehenden Darlehensforderungen abgeschlossen, so ist die Vereinbarung einer Begrenzung der Versicherungsleistung auf den in einem Zeitraum von einem Jahr mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht überschrittenen Schaden (Jahreshöchstentschädigung) zulässig. Bei einer Gebäudeeinzelversicherung ist eine Jahreshöchstentschädigung für einzelne Gefahrenarten mit Ausnahme der Feuergefahr zulässig.“

- e) In Nummer 23 Buchstabe c wird in Absatz 2c die Angabe „Satz 5“ durch die Angabe „Satz 7“ ersetzt.

2. Artikel 2 wird wie folgt geändert:

- a) Der Nummer 1 wird folgender Buchstabe c angefügt:

,c) Nach der Angabe zu § 54 wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 55 Übergangsvorschrift zum CBD-Umsetzungsgesetz“.

- b) Nummer 4 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

,b) In Absatz 1a Satz 3 werden die Wörter „Deckungswerten nach Absatz 1 Satz 3 und den eingetragenen Deckungswerten, die vom Europäischen System der Zentralbanken als notenbankfähig eingestuft werden,“ durch die Wörter „eingetragenen Deckungswerten, die jeweils den Anforderungen der Artikel 10, 11 oder 12 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/61 der Kommission vom 10. Oktober 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Liquiditätsdeckungsanforderung an Kreditinstitute (ABl. L 11 vom 17.1.2015, S. 1), die durch die Delegierte Verordnung (EU) 2018/1620 (ABl. L 271 vom 30.10.2018, S. 10) geändert worden ist, entsprechen und für diesen Zweck nach Maßgabe des Artikels 9 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/61 bewertet werden, sowie den Deckungswerten nach Absatz 1 Satz 3 Nummer 3, deren Restlaufzeit drei Monate nicht übersteigt,“ ersetzt.

- c) In Nummer 6 Buchstabe e wird in Absatz 5 Satz 1 die Angabe „§ 4 Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 Buchstabe b und c“ durch die Angabe „§ 4 Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 Buchstabe a und c“ ersetzt.

- d) In Nummer 8 Buchstabe a werden in Absatz 1 Satz 6 die Wörter „nicht, sofern der in Satz 5 genannte Anteil der Geldforderungen und Ansprüche gegen Kreditinstitute, die derselben Gruppe im Sinne des § 10a Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 2 Satz 1 des Kreditwesengesetzes wie die Pfandbriefbank angehören, nicht höher als 2 Prozent des Gesamtbetrages der im Umlauf befindlichen Hypothekendarlehen ist“ durch das Wort „nicht“ ersetzt.

- e) In Nummer 9 Buchstabe a werden in Absatz 2 die Sätze 4 und 5 durch die folgenden Sätze ersetzt:

„§ 19 Absatz 1 Satz 5 gilt mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Gesamtbetrags der im Umlauf befindlichen Hypothekendarlehen der Gesamtbetrag der im Umlauf befindlichen Öffentlichen Pfandbriefe tritt. § 19 Absatz 1 Satz 6 gilt entsprechend.“

- f) Nummer 10 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb wird wie folgt gefasst:

,bb) Die folgenden Sätze werden angefügt:

„Bei der Deckung gemäß Satz 1 Nummer 3 sind die in Satz 1 Nummer 2 genannten Deckungswerte anzurechnen. Bei der Deckung gemäß Satz 1 Nummer 4 sind die in Satz 1 Nummer 2 und 3 genannten Deckungswerte anzurechnen. Bei der Deckung gemäß Satz 1 Nummer 5 sind die in Satz 1 Nummer 2 bis 4 genannten Deckungswerte anzurechnen. § 19 Absatz 1 Satz 5 gilt mit der

Maßgabe, dass an die Stelle des Gesamtbetrags der im Umlauf befindlichen Hypothekendarlehen der Gesamtbetrag der im Umlauf befindlichen Schiffsdarlehen tritt. § 19 Absatz 1 Satz 6 und § 20 Absatz 3 gelten entsprechend.“ ‘

g) Nummer 11 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb wird wie folgt gefasst:

,bb) Die folgenden Sätze werden angefügt:

„Bei der Deckung gemäß Satz 1 Nummer 3 sind die in Satz 1 Nummer 2 genannten Deckungswerte anzurechnen. Bei der Deckung gemäß Satz 1 Nummer 4 sind die in Satz 1 Nummer 2 und 3 genannten Deckungswerte anzurechnen. Bei der Deckung gemäß Satz 1 Nummer 5 sind die in Satz 1 Nummer 2 bis 4 genannten Deckungswerte anzurechnen. § 19 Absatz 1 Satz 5 gilt mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Gesamtbetrags der im Umlauf befindlichen Hypothekendarlehen der Gesamtbetrag der im Umlauf befindlichen Flugzeugdarlehen tritt. § 19 Absatz 1 Satz 6 und § 20 Absatz 3 gelten entsprechend.“ ‘

h) Folgende Nummer 20 wird angefügt:

,20. Folgender § 55 wird angefügt:

„§ 55

Übergangsvorschrift zum CBD-Umsetzungsgesetz

§ 28 Absatz 5 ist in Bezug auf die Angaben nach § 28 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, 3, 5, 6, 8 bis 10 und 12 in der ab dem 8. Juli 2022 geltenden Fassung erstmals auf das am 1. Juli 2023 beginnende Quartal anzuwenden.“ ‘

Berlin, den 14. April 2021

Der Finanzausschuss

Katja Hessel
Vorsitzende

Sepp Müller
Berichterstatter

Johannes Schraps
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Sepp Müller und Johannes Schrap

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/26927** in seiner 215. Sitzung am 4. März 2021 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Gesetzentwurf dient im Wesentlichen der Umsetzung der Richtlinie 2019/2162 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über die Emission gedeckter Schuldverschreibungen und die öffentliche Aufsicht über gedeckte Schuldverschreibungen und zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG und 2014/59/EU (ABl. L 328 vom 18.12.2019, S. 29; Covered-Bonds-Richtlinie)). Die Richtlinie stellt Mindestanforderungen an die Ausstattung von und die Aufsicht über gedeckte Schuldverschreibungen. So werden wesentliche Strukturmerkmale von gedeckten Schuldverschreibungen vorgegeben. Dazu zählt insbesondere das Prinzip des doppelten Rückgriffs, d.h. dass der Gläubiger neben der emittierenden Bank im Nichtleistungsfall auch die Werte der Deckungsmasse zur Bedienung seiner Forderung in Anspruch nehmen kann. Des Weiteren ist die vermögensmäßige Trennung der Deckungswerte, die als Sicherheiten dienen, von den übrigen Vermögenswerten der Bank wesentlich sowie der Umstand, dass weder diese noch die Verbindlichkeiten aus gedeckten Schuldverschreibungen von einem Insolvenzverfahren über das Vermögen der emittierenden Bank erfasst sind. Weiter werden in der Covered-Bonds-Richtlinie die Anforderungen an die Art der deckungsgerechten Vermögenswerte festgelegt, die Emittenten zur Offenlegung verschiedener Anlegerinformationen verpflichtet, und es wird die Existenz einer besonderen öffentlichen Aufsicht, die in Deutschland durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht wahrgenommen wird, verlangt. Das wesentliche Wahlrecht, das die Richtlinie enthält, ist die Möglichkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, für gedeckte Schuldverschreibungen im Einklang mit der Richtlinie einen Mechanismus zur Fälligkeitsverschiebung vorzusehen.

Die verschiedenen in der Europäischen Union existierenden Regelungsregime über gedeckte Schuldverschreibungen werden dadurch in zentralen Punkten harmonisiert. Zuvor existierten mit Artikel 52 Absatz 4 der Richtlinie 2009/65/EG und Artikel 129 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 (CRR) nur rudimentäre Anforderungen an gedeckte Schuldverschreibungen.

Neben der Richtlinie umfasst das Harmonisierungspaket für gedeckte Schuldverschreibungen die Verordnung (EU) 2019/2160 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 hinsichtlich Risikopositionen in Form gedeckter Schuldverschreibungen (ABl. L 328 vom 18.12.2019, S. 1; Covered-Bonds-Verordnung). Der dadurch geänderte Artikel 129 CRR gewährt für gedeckte Schuldverschreibungen, die qualifizierte Anforderungen erfüllen, eine privilegierte Behandlung im Rahmen der Eigenmittelanforderungen für Institute. Derart privilegierte gedeckte Schuldverschreibungen dürfen zukünftig zudem unter der Bezeichnung „Europäische gedeckte Schuldverschreibung (Premium)“ vertrieben werden.

Um Liquiditätsengpässen vorzubeugen, räumt Artikel 17 der Covered-Bonds-Richtlinie den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Möglichkeit ein, eine Verschiebung von Fälligkeiten gedeckter Schuldverschreibungen zuzulassen. Von diesem Wahlrecht macht das Gesetz Gebrauch. Damit wird dem Problem Rechnung getragen, dass die Verwertung der Deckungswerte von Pfandbriefen einige Zeit in Anspruch nehmen kann und die vorhandenen Liquiditätspuffer dann möglicherweise nicht ausreichend sein könnten, um Tilgungen und Zinszahlungen fristgerecht zu erbringen. Die Verschiebung der Fälligkeiten von Tilgungen und stark eingeschränkt auch der Zinszahlungen soll daher den notwendigen zeitlichen Puffer verschaffen, um eine Verwertung der Deckungswerte

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

zu ermöglichen. So soll eine frühzeitige Insolvenz der zur Abwicklung dienenden „Pfandbriefbank mit beschränkter Geschäftstätigkeit“ verhindert werden. Gleichzeitig wird durch zahlreiche Einschränkungen sichergestellt, dass die Interessen der Pfandbriefgläubiger gewahrt bleiben. Insbesondere können die Fälligkeiten im Wesentlichen nur im Falle der Insolvenz der Pfandbriefbank verschoben werden. Die Entscheidung über die Fälligkeitsverschiebung trifft der Sachwalter, der mit der Verwaltung der Deckungswerte, die das Vermögen der Pfandbriefbank mit beschränkter Geschäftstätigkeit bilden, beauftragt ist. Der Umfang der Fälligkeitsverschiebung beträgt maximal 12 Monate. Überdies muss zukünftig in den Emissionsbedingungen auf die Möglichkeit der Fälligkeitsverschiebung hingewiesen werden.

Die Richtlinienvorgaben zu Derivaten, die nur unter eingeschränkten Bedingungen als Deckungswert in die Deckungsmasse aufgenommen werden dürfen, werden insbesondere durch den neu zu schaffenden § 4b PfandBG umgesetzt. Damit werden die bisher an verschiedenen Stellen enthaltenen Vorschriften über Derivategeschäfte in einer zentralen Norm zusammengefasst. In Umsetzung von Artikel 11 der Covered-Bonds-Richtlinie dürfen die Derivategeschäfte nur zu Sicherungszwecken in die Deckungsmasse aufgenommen werden.

Die der Anlegerinformation dienenden Transparenzpflichten nach § 28 PfandBG werden punktuell erweitert, um den Vorgaben der Covered-Bonds-Richtlinie zu entsprechen.

Verschiedene Gesetzesänderungen dienen der Weiterentwicklung und der Anpassung des Gesetzesrahmens, ohne dass sie unmittelbar mit der Umsetzung der Covered-Bonds-Richtlinie in Verbindung stehen. So wird etwa die bislang im Pfandbriefgesetz enthaltene Verordnungsermächtigung zur Regelung der Vergütung und der Erstattung von Auslagen des Sachwalters, von der kein Gebrauch gemacht worden ist, durch eine Regelung unmittelbar im Pfandbriefgesetz ersetzt.

III. Öffentliche Anhörung

Der Finanzausschuss hat in seiner 123. Sitzung am 22. März 2021 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

1. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
2. Deutsche Bundesbank
3. Deutsche Pfandbriefbank AG
4. Stürner, Emeritus Prof. Dr. Rolf, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
5. Verband deutscher Pfandbriefbanken (vdp) e. V.
6. WWF Deutschland

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf in seiner 138. Sitzung am 14. April 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und DIE LINKE. Annahme.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Gesetzentwurf in seiner 89. Sitzung am 14. April 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich in seiner 72. Sitzung am 3. März 2021 mit dem Gesetzentwurf befasst. Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes sei gegeben. Jedoch werde kein Bezug zu den Prinzipien und Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie erstellt. Daher erfolge eine Prüfbitte.

Die Bundesregierung hat folgende Stellungnahme zur Prüfbitte des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung übermittelt:

„Der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/2162 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über die Emissionen gedeckter Schuldverschreibungen und die öffentliche Aufsicht über gedeckte Schuldverschreibungen (CBD-Umsetzungsgesetz) steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die der Umsetzung der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung dient.

Das Änderungsgesetz trägt insbesondere zur ökonomischen Dimension von Nachhaltigkeit bei, indem es die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Finanzsektors steigert.

Pfandbriefe haben eine wichtige Refinanzierungsfunktion für den Immobilienmarkt. Die Pfandbriefgesetzgebung trägt daher zu guten Investitionsbedingungen und wirtschaftlicher Zukunftsvorsorge bei (Indikator 8.3 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie). Durch die Umsetzung der Richtlinie 2019/2162 über die Emission gedeckter Schuldverschreibungen (Covered Bonds Directive – CBD) wird der Markt für gedeckte Schuldverschreibungen grundsätzlich gestärkt. Durch die Harmonisierung der Strukturmerkmale und Anlegerschutzprinzipien werden gedeckte Schuldverschreibungen nämlich für Anleger leichter vergleichbar und transparenter, was Investitionen in die Produkte befördert. Dazu trägt auch die Einführung der Bezeichnungen „Europäische gedeckte Schuldverschreibung“ und „Europäische gedeckte Schuldverschreibung (Premium)“ bei (Art. 2 Nr. 18). Dadurch werden indirekt auch die oben dargestellten Nachhaltigkeitsziele gefördert. Zugleich wird der Zugang zu Finanzdienstleistungen verbessert (SDG-Unterziel 8.10).

Die CBD stellt auch eine effektive Aufsicht und eine effektive Sanktionierung sicher. Durch das CBD-Umsetzungsgesetz wird hier insbesondere die Möglichkeit zur Verhängung effektiver Geldbußen (Art. 2 Nr. 15) und die aufsichtliche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene erleichtert (Art. 2 Nr. 3). Dies verbessert die Regulierung und Überwachung der Finanzmärkte (SDG 10, Unterziel 10.5) und die Leistungsfähigkeit von Institutionen (SDG Unterziel 16.6).

Der Entwurf folgt damit im Ergebnis den in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegten Nachhaltigkeitsprinzipien „Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden“ (Leitprinzip 1), „Nachhaltiges Wirtschaften stärken“ (Leitprinzip 4), „Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern“ (Leitprinzip 5). Es wird außerdem den Nachhaltigkeitszielen der UN (Sustainable Development Goals – SDG) in Bezug auf „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“ (SDG 8), „Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern“ (SDG 10) und „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ (SDG 16) Rechnung getragen.“

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/26927 in seiner 118. Sitzung am 24. Februar 2021 erstmalig beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Nach Durchführung der Anhörung am 22. März 2021 hat der Finanzausschuss die Beratung des Gesetzentwurfs in seiner 125. Sitzung am 24. März 2021 fortgeführt und in seiner 128. Sitzung am 14. April 2021 abgeschlossen.

Der Finanzausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und DIE LINKE. Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/26927 in geänderter Fassung.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, der Weg zu einer einheitlichen Kapitalmarktunion in Europa sei richtig. Dies könne man am vorliegenden Gesetzentwurf ablesen. Er liege im deutschen Interesse. Die beteiligten Sachverständigen an der öffentlichen Anhörung seien einhellig der Meinung gewesen, dass eine einheitliche europäische Regulierung des Pfandbriefes seit Jahren wünschenswert gewesen sei und zu einer Stärkung des deutschen Pfandbriefes führen werde.

Mit der Covered-Bonds-Richtlinie (CBD) würden die Regelungen über Schuldverschreibungen, die durch Vermögenswerte wie Immobilien oder öffentliche Anleihen gesichert seien, europaweit harmonisiert. In Deutschland habe der Pfandbrief eine lange Tradition. Daher erfolge die Umsetzung in Deutschland auch über eine Anpassung

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

des Pfandbriefgesetzes. Gedeckte Schuldverschreibungen erfüllten eine wichtige Finanzierungsfunktion, insbesondere für den Immobilienmarkt. Durch die Harmonisierung werde der Vertrieb des Pfandbriefs im europäischen Ausland erleichtert. Schon bei der europäischen Richtlinie (CBD) habe man sich stark am deutschen Pfandbriefrecht orientiert. Durch die Umsetzung der CBD würden zwei einheitliche Bezeichnungen eingeführt: „Europäische gedeckte Schuldverschreibung“ und „Europäische gedeckte Schuldverschreibung premium“.

Mit Änderungsantrag 1 der Koalitionsfraktionen würden noch einmal Erleichterungen bei der elektronischen Deckungsregisterführung geschaffen. Es sei wichtig, dass die dazu notwendigen technischen Voraussetzungen einerseits sicher seien, andererseits aber mit einem vertretbaren Aufwand geschaffen werden könnten. Daher solle die Umsetzung möglichst auf der Basis bereits existierender technischer Lösungen geschehen. In Änderungsantrag 2 werde die Zulässigkeit der Vereinbarung einer Jahreshöchstentschädigung in Gebäudeeinzelversicherungsverträgen geregelt.

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD unterstrichen, sie hätten den Wunsch des Verbands der Pfandbriefbanken zur Regelung des Liquiditätspuffers ausführlich geprüft. Man sei aber zur Einschätzung gekommen, dass die Rechtsauffassung des BMF in diesem Zusammenhang richtig sei. Dazu liege auch ein entsprechendes Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags vor, der diese Sicht bestärke.

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD betonten, die Pflicht zur wertdeckenden Versicherung sei ein zentrales Instrument des Pfandbriefrechts, um die Werthaltigkeit der Deckungsmasse sicherzustellen. Selbstbehalte seien daher gemäß den gesetzlichen Vorgaben in der Deckungsrechnung zu berücksichtigen. Um den Pfandbriefbanken die Einhaltung dieser Pflicht im Hinblick auf Selbstbehalte in Versicherungsverträgen operativ zu erleichtern, bedürfe es aus Sicht der Koalitionsfraktionen einer adäquaten Aufsichtspraxis, die die Werthaltigkeit der Deckungsmasse sicherstelle und zugleich keinen unverhältnismäßigen Aufwand für Pfandbriefbanken schaffe.

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD betonten, das CBD-Umsetzungsgesetz schaffe gemäß Artikel 11 der Richtlinie (EU) 2019/2162 (Covered Bonds- Directive – CBD) neue Anforderungen für Derivate in der pfandbriefrechtlichen Deckungsmasse. Sie seien zukünftig nur zur Absicherung gegen Zinsänderungsrisiken oder Währungsrisiken zulässig. Weiterhin müsse zukünftig auch sichergestellt sein, dass die Derivateansprüche im Falle des Erlasses von Abwicklungsmaßnahmen nach dem Sanierungs- und Abwicklungsgesetz sowie der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 (SRM-Verordnung) nicht beeinträchtigt würden (§ 4b PfandBG-E). Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD betonen, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) den tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten der betroffenen Institute bei der Bemessung von Fristen zur Umstellung auf diese neuen Vorgaben, angemessen Rechnung tragen sollte.

Die **Fraktion der AfD** verwies auf die Zustimmung des Verbands der deutschen Pfandbriefbanken in der Anhörung zur Umsetzung der Covered-Bonds-Richtlinie in deutsches Recht. Es sei gelungen, die deutschen Standards in den europäischen Kontext zu etablieren. Die europäischen gedeckten Schuldverschreibungen seien dadurch insgesamt sicherer geworden. Würde die CBD nicht in deutsches Recht umgesetzt, drohe dem deutschen Pfandbrief der Verlust der Privilegierung bei der Eigenkapitalunterlegung.

Aus Sicht der Fraktion der AfD werde der deutsche Pfandbrief mit seiner etablierten Marke dadurch weiter verwässert. Ausländische Anbieter würden bestehende Wettbewerbsnachteile in der Refinanzierung zunehmend ausgleichen können. Umgekehrt schmelze der Wettbewerbsvorteil der Deutschen Pfandbriefemittenten im europäischen Markt. Selbst wenn dies so gewollt sei, halte man das im Kontext der EU für bedenklich.

Auch die Einführung der Marke „Europäische gedeckte Schuldverschreibung premium“ diene nicht dem Schutz der deutschen Marke „Pfandbrief“. Hier bestehe ein erhebliches Potential zur Verwässerung. Man müsse aufpassen, keine deutschen Interessen zugunsten von Multilateralismus zu opfern.

Inhaltlich hätten sich aus der Anhörung zwei wesentliche Punkte mit Nachbesserungsbedarf ergeben: Die Fälligkeitsverschiebung im Insolvenzfall solle dem dann einzusetzenden Sachwalter Luft verschaffen. Aber auch ohne eine vorher bereits implementierte Möglichkeit der Fälligkeitsverschiebung würde sich die Rückzahlung eines fälligen Pfandbriefs im Falle eines Liquiditätseinganges eines in Abwicklung befindlichen Deckungsstocks verzögern. Durch das vorgesehene Instrument der Fälligkeitsverschiebung ergebe sich daher für die Anleger materiell kein Vorteil. Die Fraktion der AfD sehe andererseits den klaren Nachteil, dass Pfandbriefinvestoren dadurch auf die Möglichkeit einer nicht pünktlichen Bedienung bereits in den Bedingungen hingewiesen würden. Dies dürfte den Nimbus des Pfandbriefs als sehr sicheres Anlageinstrument eher verwässern. Auch die dem Kreditgeschäft

innerwohnende Logik, dass kürzere Restlaufzeiten ein geringeres Adressenausfallrisiko beinhalten würden als längere Laufzeiten, werde durch das Instrument der Fälligkeitsverschiebung konterkariert.

Den in der Anhörung vorgebrachten Kritikpunkt bezüglich der Gebäudeversicherungen hätten die Koalitionsfraktionen aufgenommen. Dieser Änderung sowie auch den im ersten Umdruck vorgenommenen Präzisierungen und Richtigstellungen insbesondere zur elektronischen Registerführung könne man zustimmen. Zum Gesetzesentwurf insgesamt enthalte sich die Fraktion der AfD.

Die **Fraktion der FDP** betonte, sie stimme dem vorliegenden Gesetzentwurf zu. Er sei gut und wichtig. Der Pfandbrief habe in Deutschland eine Tradition von mehr als 250 Jahren. Es sei sinnvoll, diesen Rechtsrahmen nun auch auf europäischer Ebene zu schaffen. Gerade bei der Finanzierung von Immobilien sei der Pfandbrief ein bewährtes Instrument. Der Gesetzentwurf sei eine wichtige Spezialregelung, die in ihrer Wirkung eine große Bedeutung für die deutschen Marktteilnehmer haben werde.

Die in der Anhörung aufgeworfenen Detailfragen seien insgesamt zufriedenstellend gelöst worden. Auch die Fraktion der FDP kenne das vom Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags vorgelegte Gutachten und stimme zu, dass der Liquiditätspuffer im vorliegenden Gesetzentwurf nicht wie vom Verband der Pfandbriefbanken gewünscht geregelt werden könne.

Die **Fraktion DIE LINKE.** bezeichnete die Harmonisierung der Regeln zu den gedeckten Schuldverschreibungen im europäischen Rahmen als grundsätzlich sinnvoll. Dennoch bleibe die Fraktion DIE LINKE. kritisch gegenüber dem Projekt einer europäischen Kapitalmarktunion. Man sei nicht überzeugt, dass sich die Realwirtschaft dadurch werde besser refinanzieren können.

Die Fraktion DIE LINKE. sei der Überzeugung, dass durch den erweiterten Anwendungsbereich und die Einführung neuer Produkte wie etwa „Grüner gedeckter Schuldverschreibungen“ der Prüfungsbedarf eigentlich zunehmen müsste. Stattdessen würden die Prüfungsintervalle sogar von zwei auf drei Jahre verlängert. Auch andere Details der Prüfungspraxis seien zu hinterfragen. Daher enthalte sich die Fraktion DIE LINKE. insgesamt zum Gesetzentwurf.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, sie stimme dem vorliegenden Gesetzentwurf zu. Gedeckte Schuldverschreibungen bzw. Pfandbriefe hätten eine wichtige Finanzierungsfunktion insbesondere für den Immobilienmarkt. Dabei würden bestimmte Interessenskonflikte anderer Verbriefungen wie etwa bei Mortgage-Backed Securities vermieden. Dies sei in der Finanzkrise deutlich geworden. Da die CBD sich überwiegend am bewährten deutschen Rechtsrahmen orientiere und die verbindlichen Vorschriften des EU-Harmonisierungspaketes in Deutschland bereits Standard seien, seien die notwendigen Anpassungen des vorliegenden Gesetzentwurfs überschaubar.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN begrüßte, dass im vorliegenden Gesetzentwurf darauf verzichtet worden sei, das Schutzniveau des deutschen Pfandbriefes abzusenken. Dies sei die Voraussetzung für eine Privilegierung des Pfandbriefs im Aufsichtsrecht. Besonders positiv, sei, dass von dem Wahlrecht Gebrauch gemacht worden sei, eine Fälligkeitsverschiebung als zusätzliche Absicherung des Liquiditätsrisikos im Krisenfall einzuführen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe sich auf europäischer Ebene zusätzlich dafür eingesetzt, die CRR-Bedingungen für die Gewährung einer bevorzugten Kapitalbehandlung durch Hinzufügen weiterer Anforderungen zu stärken, beispielsweise durch ein höheres minimales Übersicherungsniveau oder durch stärkere Transparenzanforderungen. Dementsprechend hätte die Höhe der Übersicherung von emittierenden Kreditinstituten öffentlich bekannt gegeben werden müssen, wenn die zuständigen Behörden beschließen würden, eine niedrigere Mindesthöhe der Übersicherung für gedeckte Schuldverschreibungen anzuwenden. Dass entsprechende Regelungen fehlen würden, sei ein Defizit der europäischen Richtlinie, nicht aber des deutschen Umsetzungsgesetzes, dem man zustimme.

Vom Ausschuss angenommene Änderungsanträge

Die vom Ausschuss angenommenen Änderungen am Gesetzentwurf auf Drucksache 19/26927 sind aus der Maßgabe in der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses ersichtlich. Die Begründungen der Änderungen finden sich in diesem Bericht unter „B. Besonderer Teil“. Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD brachten 2 Änderungsanträge ein.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Voten der Fraktionen:

Änderungsantrag 1 der Koalitionsfraktionen (Änderung des Pfandbriefgesetzes)

Zustimmung: CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE., B90/GR

Ablehnung: -

Enthaltung: AfD

Änderungsantrag 2 der Koalitionsfraktionen (Zulässigkeit Jahreshöchstentschädigung in Gebäudeeinzelsicherungsverträgen)

Zustimmung: CDU/CSU, SPD, AfD, FDP, B90/GR

Ablehnung: -

Enthaltung: DIE LINKE.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

B. Besonderer Teil

Zu Nummer 1 (Artikel 1 Änderung des Pfandbriefgesetzes)

Die Änderungen in Nummer 1 Buchstabe a und Buchstabe b dienen der Erleichterung der elektronischen Deckungsregisterführung indem für elektronisch geführte Deckungsregister das Schriftformerfordernis für die Zustimmung des Treuhänders aufgehoben und stattdessen eine elektronische Zustimmung vorgesehen wird.

Zu Buchstabe a (§ 5)

Die Änderung erweitert die Ermächtigungsgrundlage der Deckungsregisterverordnung im Hinblick auf die Anforderungen an die Zustimmung eines Treuhänders zur Eintragung von Derivaten in das Deckungsregister (§ 5 Absatz 1 Satz 2 PfandBG) und zur Löschung eines Deckungswerts (§ 8 Absatz 4 Satz 1 und 2 PfandBG). Dies betrifft insbesondere Anforderungen an die Benutzerauthentifizierung und -identifizierung sowie an eine beweis-sichere Dokumentation. Diese technischen Voraussetzungen sollen gleichzeitig sicher und mit vertretbarem Aufwand umsetzbar sein. Die Umsetzung soll soweit möglich auf der Basis bereits existierender technischer Lösungen möglich sein. Damit soll eine elektronische Zustimmungserteilung ermöglicht werden.

Zu Buchstabe b (§ 8)

Die Änderung von Absatz 4 Satz 2 PfandBG beschränkt das bislang geltende Schriftformerfordernis für die Zustimmung des Treuhänders zur Löschung von Deckungswerten auf in Papierform geführte Register. Für elektronisch geführte Register sollen dagegen Dokumentations- und Verfahrensanforderungen in der Deckungsregisterverordnung festgelegt werden, um die Beweiskraft des elektronischen Deckungsregisters sicherzustellen. Dies soll die elektronische Zustimmungserteilung ermöglichen und auf diese Weise die elektronische Registerführung erleichtern.

Der neue Absatz 4 Satz 3 enthält eine Vermutungswirkung, die eintritt, wenn die Authentifizierungs- und Dokumentationsanforderungen eingehalten sind. Diese Anforderungen sollen durch die Deckungsregisterverordnung konkretisiert werden (siehe Buchstabe a).

Zu Buchstabe c (§ 12)

Die Änderung dient der Berichtigung eines Verweisfehlers.

Zu Buchstabe d (§ 15)

Bei gewerblichen Immobilienfinanzierungen ist die Vereinbarung einer Jahreshöchstentschädigung in Gebäudeversicherungsverträgen gebräuchlich geworden. Dies gilt für einzelne Elementargefahren (Erdbeben, Sturm, Hagel u.ä.), aber auch für die Gefahr von Leitungswasserschäden. Teilweise sind Versicherungen ohne derartige Klauseln nicht mehr zu erhalten. Durch die Änderung soll dieser Entwicklung der Versicherungspraxis Rechnung getragen werden. Werden Jahreshöchstentschädigungsgrenzen entsprechend der nach § 15 Satz 3 Nummer 2 PfandBG geltenden Grundsätze ermittelt, ist den Schutzziele der pfandbriefrechtlichen Versicherungspflicht gleichwohl Genüge getan. Die angemessene Höhe einer Jahreshöchstentschädigung muss die Pfandbriefbank entsprechend der für § 15 Satz 3 Nummer 2 PfandBG aufgestellten Grundsätze nachvollziehen (vgl. BT Drs. 18/3088, S. 332). Bei Feuergefahren ist die Vereinbarung von Jahreshöchstentschädigungen nicht üblich. Insoweit besteht daher auch keine Notwendigkeit, die Regelung auf Feuergefahren auszudehnen.

Zu Buchstabe e (§ 30)

Die Änderung dient der Berichtigung eines Verweisfehlers.

Zu Nummer 2 (Artikel 2 Weitere Änderungen des Pfandbriefgesetzes)

Zu Buchstabe a (Inhaltsübersicht)

Die Änderung ist eine Folgeänderung zur Anfügung eines neuen § 55 PfandBG-E durch Artikel 2 Nummer 20 (neu), vgl. Buchstabe h.

Zu Buchstabe b (§ 4)

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Änderung konkretisiert die Anforderungen an die Guthabenlaufzeit und dient damit der Anpassung an Artikel 16 Absatz 3 Unterabsatz 1 Buchstabe b der Covered-Bonds-Richtlinie. Im Übrigen wird ein Verweisfehler berichtigt.

Zu Buchstabe c (§ 4b)

Die Änderung dient der Berichtigung eines Verweisfehlers.

Zu Buchstaben d bis g (§ 19, § 20, § 26, § 26f)

Die Änderung dient der Beseitigung einer Redundanz: Da § 19 Absatz 1 Satz 5 PfandBG-E bereits die Forderungen gegen jegliche Kreditinstitute derselben Gruppe auf 2 Prozent des Pfandbriefumlaufs begrenzt, gilt diese Begrenzung naturgemäß auch für die nach Satz 6 ausnahmsweise zulässige Deckung durch der Zahlungsabwicklung von Deckungswerten dienende Geldforderungen gegen Kreditinstitute, die derselben Gruppe wie die Pfandbriefbank angehören.

Zu Buchstabe h (neuer § 55)

Durch Artikel 2 Nummer 13 werden teilweise neue Offenlegungsanforderungen eingeführt und teilweise bestehende Offenlegungsanforderungen erheblich geändert. Dies wirkt sich auf die Anforderung zur Veröffentlichung von Vorjahreswerten nach § 28 Absatz 5 PfandBG aus. Die neu einzuführende Übergangsvorschrift soll verhindern, dass die aufgrund der neuen Meldevorschriften zu erhebenden Daten auch rückwirkend für das Vorjahr erhoben werden müssen. Für die Zeit vom Stichtag 30. September 2022 bis einschließlich Stichtag 30. Juni 2023 sind daher die Vorjahreswerte nur für die inhaltlich unverändert gebliebenen Offenlegungsvorschriften anzugeben.

Berlin, den 14. April 2021

Sepp Müller
Berichterstatter

Johannes Schraps
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.