

Stellungnahme

Zur Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie (Consumer Credit Directive, CCD 2) in Deutschland

Berlin, 18. Juli 2025

Zusammenfassung

Das Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz („BMJV“) hat am 23. Juni 2025 einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2225 (Consumer Credit Directive 2, „CCD 2“) („Ref-E“) veröffentlicht. Der Ref-E sieht vor allem die Einführung des Absatzfinanzierungsaufsichtsgesetzes („AbsFinAG“) vor, nach dem „Kreditgeber“ einer einfachen Registrierungspflicht unterfallen. Allerdings differenziert das AbsFinAG-Ref-E nicht zwischen der Konsumfinanzierung und Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen und bezieht daher Unternehmen, die im Rahmen ihres Geschäftsmodells den Absatz von Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen, d.h. nachhaltigen Verbraucherinvestitionen, finanzieren, in seinen Anwendungsbereich ein. Dies sollte aus rechtlichen Gründen korrigiert werden.

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	2
A. ZUSAMMENFASSUNG	3
B. ANLASS UND HINTERGRUND	6
C. POLITISCHE BEDEUTUNG EINER ANGEMESSENEN UMSETZUNG DER CCD 2 IN DEUTSCHLAND	7
I. Bisherige politische Stoßrichtung: Teilhabe der Verbraucher an der Energiewende	8
1. Gesetzliche Stärkung der energiepolitische Verantwortungsübernahme von Verbrauchern	8
2. Förderung privatwirtschaftlicher Geschäftsmodelle als politische Vorgabe	9
II. Koalitionsvertrag: Verbraucher sollen zu Akteuren der eigenen Energieversorgung gemacht werden	10
III. UN-Nachhaltigkeitsziele	10
IV. Weiter reichendes Aufsichtsregime verhinderte eine „Energiewende durch die Verbraucher“	11
D. RECHTLICHE UMSETZUNG DER CCD 2 IN DEUTSCHLAND	13
I. Keine Erfassung der Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen durch die CCD 2	13
1. Zielvorgabe der CCD 2: Schutz vor Überschuldung durch Konsumfinanzierung	14
2. Keine Konsumfinanzierung nach dem Geschäftsmodell von Enpal	15
II. Keine Zulassung, Registrierung und Aufsicht von Nichtkreditinstituten/-Zahlungsinstituten erforderlich, hilfsweise niedrigschwelliges Regelungsregime	18
1. „Abstandsgebot“ zwischen der Finanzierung konsumtiver und investiver nachhaltiger Verbraucherausgaben	18
2. Überschießende Umsetzung ist nicht zulässig.....	19
III. Anpassungsbedarf bezüglich des AbsFinAG-Ref-E: Klarstellung durch den Gesetzgeber	22

A. ZUSAMMENFASSUNG

1. Das Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz („**BMJV**“) hat am 23. Juni 2025 einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2225 (*Consumer Credit Directive 2*, „**CCD 2**“) („**Ref-E**“) veröffentlicht. Der Ref-E sieht vor allem die Einführung des Absatzfinanzierungsaufsichtsgesetzes („**AbsFin-AG**“) vor, nach dem „Kreditgeber“ einer einfachen Registrierungspflicht unterfallen. Allerdings differenziert das AbsFinAG-Ref-E nicht zwischen der **Konsumfinanzierung** und **Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen** und bezieht daher Unternehmen, die im Rahmen ihres Geschäftsmodells den Absatz von Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen, d.h. nachhaltigen Verbraucherinvestitionen, finanzieren, in seinen Anwendungsbereich ein. Dies sollte aus rechtlichen Gründen korrigiert werden.
2. Der **Gesetzgeber sollte** daher im zu beschließenden Umsetzungsgesetzes zur Richtlinie (EU) 2023/2225 („**CCD 2**“) durch Ergänzung des § 2 AbsFinAG-Ref-E um einen Satz 2 **ausdrücklich regeln**, dass in Übereinstimmung mit der CCD 2 solche Kreditgeber vom Anwendungsbereich des Gesetzes nicht erfasst sind, die es Verbrauchern durch eine Finanzierungshilfe (insbesondere durch Kaufpreisstundungen zur Absatzförderung sowie Mietverträge mit Kaufoption) ermöglichen, durch den Kauf der angebotenen Ware eine **nachhaltige Investition** zu tätigen, die sich typischerweise über die Laufzeit der Finanzierungshilfe amortisiert (hierzu D.III).
3. Die Ausnahme der Absatzfinanzierung nachhaltiger vom Anwendungsbereich des AbsFinAG-Ref-E entspricht dem Schutzzweck der CCD 2. Deren Ziel ist es, Verbraucher vor Überschuldung durch übermäßige und impulsgetriebene Konsumfinanzierung zu schützen. Sie soll einen besseren Verbraucherschutz für Verbraucher gegenüber potenziell nachteiligen Kreditprodukten zur Konsumfinanzierung gewährleisten und somit das Vertrauen der Verbraucher stärken (hierzu B und D.I). Ein solches Überschuldungsrisiko besteht bei nachhaltigen Verbraucherinvestitionen nicht. Dies gilt insbesondere für **Ratenzahlungsmodelle sowie Mietmodelle mit Kaufoption zur Finanzierung von Investitionen** von Verbrauchern **in die Zukunft der eigenen Energieversorgung**.
4. Der Schutzzweck der CCD 2 **umfasst nicht** die Finanzierung investiver Verbraucherausgaben, insbesondere **nachhaltige Investitionen** in die **Versorgung durch erneuerbare Energien** wie Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen. Es handelt sich dabei **nicht** um **Konsumfinanzierung** mit den üblichen Überschuldungsrisiken für Verbraucher. Verbraucherinvestitionen sind

weder impulsgetrieben – im Gegenteil erstrecken sich entsprechende Verkaufsprozesse regelmäßig über sechs bis acht Wochen – **noch Ausdruck eines übermäßigen kurzfristigen Konsums**. Stattdessen wird für den Verbraucher – im Gegensatz zu reinen Konsumfinanzierungen (z.B. Finanzierung eines Urlaubs) – ein **Beitrag zur Vermögensbildung** geschaffen, der dem Verbraucher Erträge generiert. Reine Konsumfinanzierung hingegen hat keine weiteren Erträge zur Folge, das Erworbene verliert häufig rasch an Wert (z.B. Finanzierung eines Fernsehgeräts). Durch nachhaltige Investitionen entstandene Ersparnisse/erwirtschaftete Gewinne tragen dazu bei, dass sich der ursprüngliche Anschaffungspreis **vollständig amortisiert** und sogar **darüberhinausgehende Erträge** erzielt werden (siehe hierzu D.I.1 und D.I.2).

5. Der deutsche Gesetzgeber hat die CCD 2 in einem wirtschaftspolitischen Umfeld umzusetzen, das durch die energiepolitische und wirtschaftliche Transformation von fossilen Energieträgern zur Nutzung erneuerbarer Energien (auf Verbraucherebene insbesondere durch den Einsatz von Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen) geprägt ist (hierzu C). Das Einrichten eines weitreichenden Aufsichtsrahmens für (wirtschaftliche) Kreditgeber, die nachhaltige Produkte der Energietransformation vertreiben, würde allerdings den vom deutschen wie europäischen Gesetzgeber in den letzten Jahren deutlich vorgegebenen (hierzu C.I) und auch im Koalitionsvertrag 2025 (hierzu C.II) verankerten Gedanken einer „Energiewende durch die Verbraucher“ unterminieren (hierzu C.IV). Zudem würde dies den UN-Nachhaltigkeitszielen (Ziel 7: „Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern“) zuwiderlaufen, denen sich der Ref-E ausdrücklich verpflichtet (hierzu C.III).
6. Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber das AbsFinAG-Ref-E wie folgt ändern:
 1. § 1 wird um einen Absatz 3 mit nachfolgendem Wortlaut ergänzt:

„Nachhaltige Verbraucherinvestitionen sind solche Verbraucherinvestitionen, die sowohl ökonomisch als auch ökologisch nachhaltig i.S.d. Verordnung (EU) 2020/852 sind.“
 2. § 2 Absatz 1 wird um einen Satz 2 mit folgendem Wortlaut ergänzt:

„Es gilt nicht für Kreditgeber, die es Verbrauchern durch eine Finanzierungshilfe (insbesondere durch Kaufpreisstundungen sowie Mietverträge mit Kaufoption zum Zwecke der Absatzförderung)

ermöglichen, durch den Kauf der angebotenen Ware eine nachhaltige Investition i.S.v. § 1 Absatz 3 zu tätigen.“

In der Gesetzesbegründung zum AbsFinAG-Ref-E sollte wie folgt klarstellend ergänzt werden:

„Vom Anwendungsbereich des Gesetzes sind solche Kreditgeber nicht erfasst, die es Verbrauchern durch eine Finanzierungshilfe (insbesondere durch Kaufpreisstundungen sowie Mietverträge mit Kaufoption zum Zwecke der Absatzförderung) ermöglichen, durch den Kauf der angebotenen Ware eine nachhaltige Investition zu tätigen. Darunter fallen vor allem solche Investitionen von Verbrauchern, die sich auf längere Zeit wertsteigernd auf das Vermögen des jeweiligen Verbrauchers auswirken und sich über die Laufzeit der Finanzierungshilfe – im Idealfall vollständig – amortisieren. Insofern wird dem Ziel der Richtlinie (EU) 2023/2225 Rechnung getragen, Verbraucher vor dem Überschuldungsrisiko durch übermäßige und impulsgetriebene Konsumfinanzierung (d.h. durch die Finanzierung von in der Regel häufig wiederkehrenden, mit einem raschen und hohen Wertverlust einhergehenden Anschaffungen) zu schützen. Ein solches Überschuldungsrisiko besteht bei nachhaltigen Verbraucherinvestitionen nicht. Denn derartige Verbraucherinvestitionen beschränken sich (i) auf nur wenige Male im Leben eines Verbrauchers und (ii) generieren sie dem Verbraucher im Unterschied zu regelmäßig mit deutlichen Wertverlusten einhergehenden konsumtive Investitionen nicht nur Wertzuwachs, sondern Erträge, wodurch sich die Investitionen in absehbaren Zeiträumen amortisieren. Dies gilt insbesondere für Investitionen von Verbrauchern in die Zukunft der eigenen Energieversorgung.“

B. ANLASS UND HINTERGRUND

Die Richtlinie (EU) 2023/2225 (im Folgenden Verbraucherkreditrichtlinie (*Consumer Credit Directive 2*, „**CCD 2**“))¹ ist bereits im Jahre 2023 in Kraft getreten und verlangt von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union („**EU**“) eine Umsetzung bis zum 20. November 2025. Die CCD 2 hebt das bisherige Unionsregime (die Richtlinie 2008/48/EG („**CCD 1**“)) im Bereich der Verbraucherkredite auf. Zur Novellierung des CCD-Rechtsrahmens sah sich die Europäische Kommission aufgrund der durch die Digitalisierung grundlegend gewandelten Entscheidungsprozesse und Gewohnheiten der Verbraucher veranlasst:² Verbraucher möchten reibungslose und schnellere Verfahren zur Kreditaufnahme und nutzen dafür häufig das Internet – was nicht nur neue Marktteilnehmer (z.B. Plattformen für Peer-to-Peer-Kredite), sondern auch neue Produkte (z.B. kurzfristige hochpreisige Kredite) zur Konsumfinanzierung hervorgebracht hat.³

Bei der Umsetzung der CCD 2 in Deutschland ist der nationale Gesetzgeber den Zielen der CCD 2 verpflichtet.⁴ Dies betrifft vor allem den Schutz von Verbrauchern vor Überschuldung durch Konsumfinanzierung. Von der **Finanzierung konsumtiver Verbraucherausgaben** ist allerdings die **Finanzierung investiver Verbraucherausgaben** strikt zu unterscheiden. Investive Verbraucherausgaben sind nicht mit einem Überschuldungsrisiko verbunden, vor dem die CCD 2 Verbraucher schützen soll. Während Gegenstand von Konsumausgaben in der Regel häufig wiederkehrende, mit einem raschen und hohen Wertverlust einhergehende Anschaffungen sind, handelt es sich bei investiven Verbraucherausgaben um solche Ausgaben, die in die Zukunft gerichtet sind, nur wenige Male im Leben eines Verbrauchers anfallen, sich amortisieren oder sich sogar wertsteigernd auswirken. Darunter fallen insbesondere **nachhaltige Investitionen** in die Versorgung durch erneuerbare Energien wie Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen.

Folglich besteht kein Anlass für den nationalen Gesetzgeber, Modelle zur **Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen** in den Anwendungsbereich

¹ Richtlinie (EU) 2023/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/48/EG.

² Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über Verbraucherkredite vom 20. Juni 2021, COM(2021) 347 final.

³ So Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über Verbraucherkredite vom 20. Juni 2021, COM(2021) 347 final, S. 1.

⁴ Vgl. nur Erwägungsgrund 10 CCD 2.

des deutschen Umsetzungsgesetzes im Sinne einer überschießenden Umsetzung einzubeziehen. Dies würde zum einen mit den Zielen der CCD 2 im Einklang sein, wonach Verbraucher vor dem Überschuldungsrisiko **durch Konsumfinanzierung** geschützt werden sollen; zum anderen würde dadurch nicht die (energiepolitische) Transformation der Wirtschaft zu mehr Nachhaltigkeit und Klimafreundlichkeit konkretisiert. Insgesamt besteht im Lichte der CCD 2 von vorneherein keine schutz-zweckbezogene Veranlassung für eine Regulierung der Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen. Vielmehr gilt es zu vermeiden, insoweit unnötige bürokratische Hürden aufzubauen und Hersteller, Händler und andere Marktteilnehmer unverhältnismäßig zu belasten.

Das Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz („**BMJV**“) hat am 23. Juni 2025 einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der CCD 2 („**Ref-E**“) veröffentlicht. Der Ref-E sieht u.a. Änderungen der verbraucherschutzrechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs („**BGB**“) sowie die Einführung des Absatzfinanzierungsaufsichtsgesetzes („**AbsFinAG**“) vor, nach dem „Kreditgeber“ einer Registrierungspflicht unterfallen. Allerdings unterlässt das AbsFinAG-Ref-E die gebotene **Unterscheidung zwischen der Konsumfinanzierung und Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen**. Insoweit würden Unternehmen, die im Rahmen ihres Geschäftsmodells den Absatz von Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen finanzieren, vom Anwendungsbereich des AbsFinAG-Ref-E erfasst sein. Dies sollte korrigiert werden.

C. POLITISCHE BEDEUTUNG EINER ANGEMESSENEN UMSETZUNG DER CCD 2 IN DEUTSCHLAND

Der deutsche Gesetzgeber steht vor der Herausforderung, die CCD 2 in einem wirtschaftspolitischen Umfeld umzusetzen, das durch die energiepolitische und wirtschaftliche Transformation von fossilen Energieträgern zur Nutzung erneuerbarer Energien (auf Verbraucherebene insbesondere durch den Einsatz von Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen) geprägt ist.

Das Einrichten eines weitreichenden Aufsichtsrahmens für (wirtschaftliche) Kreditgeber, die nachhaltige Produkte der Energietransformation vertreiben, würde allerdings den vom deutschen wie europäischen Gesetzgeber in den letzten Jahren deutlich vorgegebenen (siehe hierzu C.I) und auch im Koalitionsvertrag 2025 (siehe hierzu C.II) verankerten Gedanken einer „**Energiewende durch die Verbraucher**“ unterminieren (siehe hierzu C.IV). Darüber hinaus würde es auch den UN-

Nachhaltigkeitszielen zuwiderlaufen, denen sich der Ref-E ausdrücklich verpflichtet wissen will (hierzu C.III).

I. **Bisherige politische Stoßrichtung: Teilhabe der Verbraucher an der Energiewende**

Den energiepolitischen Herausforderungen ist der Gesetzgeber bisher mit umfangreichen rechtlichen Rahmenwerken begegnet, u.a. im Bereich der Förderung erneuerbarer Energie und deren Absatzmöglichkeiten. Insofern sollen bei der Energiewende nach dem Willen des europäischen und deutschen Gesetzgebers Verbraucher bzw. private Haushalte maßgeblich qua Verantwortungsübernahme beteiligt werden. Verbraucher sollen nicht bloß Abnehmer und Konsumenten, sondern selbst Produzenten oder Akteure sein, die sowohl in ihre eigene als auch in die Zukunft aller investieren.

1. **Gesetzliche Stärkung der energiepolitische Verantwortungsübernahme von Verbrauchern**

Die Verantwortungsübernahme von Verbrauchern bzw. privaten Haushalten als Akteure der Energiewende wird explizit gesetzlich forciert. So enthält das Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien („**EEG 2023**“) etwa Regelungen zu den Aspekten Bürgerenergie und Mieterstrom (vgl. §§ 22b und 21 EEG). Daneben begründen §§ 19, 20 EEG 2023 Zahlungsansprüche, wozu Marktprämie, Einspeisevergütung und Mieterstromzuschlag zählen und die auch insbesondere privaten Anlagenbetreibern und damit Verbrauchern zugutekommen sollen. § 14a Energiewirtschaftsgesetz („**EnWG**“) trifft wiederum u.a. Bestimmungen zum systemdienlichen Einsatz von Heimspeichermöglichkeiten, denen auch darüber hinaus eine zentrale Rolle bei der Energiewende zugeschrieben wird. § 42b EnWG führt Ansätze für eine gemeinschaftliche Eigenversorgung (sog. Energy Sharing) ein. Andere Normen betonen die Nutzung möglichst aller Potenziale der Erneuerbaren Energien (etwa das Ziel des § 1 Abs. 2 EEG 2023 oder zum Photovoltaikausbau vgl. § 48 EEG 2023) und fördern den Netz- und Speicherausbau (z.B. die Förderung in § 118 Abs. 6 EnWG).

Flankiert werden die nationalen Regelungen im Bereich der Förderung erneuerbarer Energie und deren Absatzmöglichkeiten durch Rechtsakte des europäischen Gesetzgebers, insbesondere durch Richtlinien. Diese gelten zwar nicht unmittelbar, sind aber Grundlage nationaler Umsetzungsakte, etwa des oben erwähnten EEG oder EnWG, sowie zu deren Auslegung heranzuziehen.

Hier ist besonders hervorzuheben Art. 21 Richtlinie (EU) 2018/2001 („**RED II**“), der Eigenversorger im Bereich erneuerbarer Elektrizität betrifft. Art. 22 RED II regelt sog. Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften. Beide Normen stärken die Rolle der Bürger in der Energiewende. Die Mitgliedstaaten müssen danach dafür grundsätzlich sorgen, dass Verbraucher einen Anspruch darauf haben, Eigenversorger im Bereich erneuerbare Elektrizität zu werden bzw. sich diskriminierungsfrei an einer Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft beteiligen dürfen. Auch die Richtlinie (EU) 2023/2413 („**RED III**“) enthält als Recast von RED II explizite Bezugnahmen auf Eigenversorger (vgl. etwa Erwägungsgrund 42, Art. 16d, 16e) sowie Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften (vgl. etwa Erwägungsgrund 58; Art. 15, 16d) und knüpft in der Stoßrichtung an RED II an, als deren Fördergedanke weiter forciert und nochmals erweitert wird. Auch Richtlinie (EU) 2019/944 geht schließlich auf den Begriff des „aktiven Kunden“ ein, der u.a. Endkunde oder eine Gruppe gemeinsam handelnder Endkunden ist, die Strom erzeugen, speichern oder verkaufen (vgl. insb. etwa Art. 2 Nr. 8, 16 Richtlinie (EU) 2019/944).

2. Förderung privatwirtschaftlicher Geschäftsmodelle als politische Vorgabe

Aus dem gesetzgeberischen Fokus auf die Verantwortungsübernahme von Verbrauchern im Rahmen der Energiewende lässt sich ableiten, dass es nur stringent ist, wenn Verbraucher jenseits gesetzlicher Normierungen durch privatwirtschaftliche Geschäftsmodelle weitere Förderung erfahren. Derartige Geschäftsmodelle schlagen gleichsam in dieselbe Kerbe wie die unter C.I.1 aufgezeigten gesetzlichen Regelungen.

Grundlage der energiepolitischen Transformation muss also ein umfangreiches Angebot von Finanzierungsmöglichkeiten sein, insbesondere für Verbraucher mit Blick auf die Anschaffung erneuerbarer Energien (insbesondere Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen). Diese möglichst günstigen Finanzierungsmöglichkeiten findet der Gesetzgeber in unterschiedlichen Geschäftsmodellen vor und setzt diese gleichsam voraus, um die Verbraucher zu aktiven Gestaltern der Energiewende zu befähigen. Unternehmen leisten daher einen **essenziellen Beitrag zur Energiewende und zur Erreichung der Klimaziele**. Die Bemühungen in diesem Bereich sollte der Gesetzgeber nicht dadurch unterlaufen, dass über die Konsumfinanzierung hinaus die Finanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen vom CCD 2-Umsetzungsgesetz erfasst wird.

II. Koalitionsvertrag: Verbraucher sollen zu Akteuren der eigenen Energieversorgung gemacht werden

Weiterhin würden die klima- und energiepolitischen Ziele des aktuellen Koalitionsvertrags der Regierungsfractionen konterkariert werden. Denn im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, „bei der Energiewende [...] Wirtschaft *und* Verbraucher stärker zu Mitgestaltern (unter anderem durch Entbürokratisierung, Mieterstrom, Bürgerenergie und Energy Sharing)“⁵ zu machen. Es sollen „alle Potenziale der Erneuerbaren Energien“⁶ genutzt werden, um schließlich die Ziele Versorgungssicherheit und niedrige Energiepreise erreichen zu können. Dazu gehören insbesondere Sonnenenergie ebenso wie gezielter und systemdienlicher Netz- und Speicherausbau,⁷ auch insbesondere von Heimspeichermöglichkeiten.⁸ Die Energiepreise sollen zudem dauerhaft gesenkt werden, um zu entlasten.⁹ Schließlich heißt es: „Wir wollen **private Haushalte zu Akteuren der eigenen Energieversorgung** machen“¹⁰. Aus alledem folgt, dass einerseits der Ausbau erneuerbarer Energien samt der Folge-Notwendigkeiten der Stromspeicherung vorangetrieben werden sollen, andererseits, dass dabei auch und gerade Verbrauchern eine besondere Rolle zugemessen wird. Als systemdienlich werden hinsichtlich der Speichermöglichkeiten gerade auch Heimspeichermöglichkeiten von Verbrauchern angesehen.

III. UN-Nachhaltigkeitsziele

Der Ref-E hebt in seiner Begründung selbst auf die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ („**UN-Nachhaltigkeitsziele**“)¹¹ ab. Nach eigenem Bekunden steht der Ref-E damit

⁵ Koalitionsvertrag, 21. Legislaturperiode, 2025, Rn. 935 f..

⁶ Koalitionsvertrag, 21. Legislaturperiode, 2025, Rn. 936 f..

⁷ Vgl. Koalitionsvertrag, 21. Legislaturperiode, 2025, Rn. 935 ff.

⁸ Vgl. Koalitionsvertrag, 21. Legislaturperiode, 2025, Rn. 1002.

⁹ Vgl. Koalitionsvertrag, 21. Legislaturperiode, 2025, Rn. 956 ff.

¹⁰ Koalitionsvertrag, 21. Legislaturperiode, 2025, Rn. 1025.

¹¹ Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, verabschiedet am 25. September 2015, A/RES/70/1, Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für

auch im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie,¹² und trägt

„insbesondere zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele 1 und 12 bei, Armut in allen ihren Formen und überall zu beenden und nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherzustellen“¹³.

Darüber hinaus ist allerdings Ziel 7 eben dieser UN-Nachhaltigkeitsziele, den „Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle [zu] sichern“. Die Nachhaltigkeitsziele sind daher nicht nur als Nachhaltigkeit i.S.v. Verbraucherschutz und einem nachhaltigen Konsumverhalten ausulegen, sondern i.S. einer umfassenden Nachhaltigkeit, die Nachhaltigkeit i.S.d. Energiewende einschließt. Im Einklang mit diesem „ganzheitlichen“ Ansatz der UN-Nachhaltigkeitsstrategie forcieren Geschäftsmodelle nicht nur ökologische Nachhaltigkeit, sondern schaffen zugunsten der Ziele 1, 7 und 12 die Möglichkeit zur Beteiligung und Teilhabe *aller* Haushalte an der Energiewende. Damit wird zugleich soziale Akzeptanz gewährleistet. Auch sozial schwächere Haushalte sollen sich die Umstellung auf eine klimafreundliche Energieversorgung leisten können, ohne auf Eigenkapital oder teure Kredite angewiesen zu sein. Folglich sollte die Absatzfinanzierung **nachhaltiger Verbraucherinvestitionen** nicht unverhältnismäßig erschwert werden.

IV. Weiter reichendes Aufsichtsregime verhinderte eine „Energiewende durch die Verbraucher“

Ein zu weit reichendes Aufsichtsregime im Zusammenhang mit der reinen Absatzförderung stünde dieser Stoßrichtung der letzten Jahre diametral entgegen. Es würde (i) einen Anstieg der Fixkosten begünstigen, die das Endprodukt verteuern würden, (ii) zu einer Einschaltung von Kreditinstituten und Zahlungsdienstleistern beim Vertrieb derartiger nachhaltiger Produkte führen, was das Produkt für den Verbraucher faktisch ebenfalls spürbar teurer werden ließe, sowie (iii) Anbieter qualitativ hochwertiger Produkte von einem Markteintritt

nachhaltige Entwicklung, Abschnitt „Ziele und Zielvorgaben für nachhaltige Entwicklung“.

¹² Bundesregierung, Richtschnur der Politik – Die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele verständlich erklärt.

¹³ Ref-E, S. 1, ferner vgl. S. 76, S. 83.

aufgrund hoher aufsichtsrechtlicher Marktzugangshürden abhalten, was den Marktwettbewerb in diesem Segment beeinträchtigen könnte.

Es entstünden von der CCD 2 nicht beabsichtigte Nachteile für Verbraucher. Insbesondere würden die Finanzierungsmöglichkeiten für Verbraucher in Bezug auf nachhaltige Investitionen in erneuerbare Energien spürbar erschwert und beschränkt werden, die allerdings für den Absatz erneuerbarer Energien an Verbraucher wie dargelegt von wesentlicher Bedeutung sind. Verbleibende Finanzierungsmöglichkeiten für Verbraucher fielen **erheblich teurer** aus. Dies widerspräche damit der bisherigen gefestigten Handlungslinie des Gesetzgebers auf Verbraucherebene, die der Koalitionsvertrag ausdrücklich fortsetzen will. Dort heißt es hierzu in neuer Deutlichkeit, die privaten Haushalte, d.h. die Verbraucher sollen zu „Akteuren der eigenen Energieversorgung“¹⁴ gemacht werden. Damit wird gleichsam eine energiepolitische „Graswurzelbewegung“ ausgerufen. Doch ist dies nur möglich, wenn die Verbraucher hierbei durch Finanzierungsmöglichkeiten, durch **unbürokratische** und **einfache Zahlungsmöglichkeiten** an die Hand genommen und dazu bewegt werden, zu investieren.

Zu bedenken ist dabei zentral, dass dieses Geschäftsmodell **besonders den** durchschnittlichen, **sparsamen** und **risikoaversen Verbraucher** anspricht, der andernfalls, etwa wenn er erst einen Kredit bei einem Kreditinstitut aufnehmen müssten, erst gar nicht oder zumindest aufgrund teurer Kredite nur in geringerem Umfang in erneuerbare Energien oder Stromspeichermöglichkeiten investieren würde. Nicht nur fördert das Geschäftsmodell die Möglichkeit zu Beteiligung und Teilhabe aller Haushalte an der Energiewende, sondern damit zugleich auch soziale Akzeptanz. Auch sozial schwächere Haushalte können sich so die Umstellung auf klimafreundliche Technologie leisten, wobei das Verschuldungsrisiko im Vergleich zu einer darlehensbasierten Finanzierung deutlich geringer ist.

Ein eingeschränktes Finanzierungsangebot würde letztlich eben diese energiepolitische Transformation des deutschen Markts verlangsamen, wenn nicht gar konterkarieren. Infolgedessen würden zudem **EU-ausländische Finanzdienstleister wie PayPal gestärkt werden**, wohingegen **deutsche und europäische Unternehmen** im internationalen Vergleich ihre für den Fortschritt **bei**

¹⁴ Koalitionsvertrag, 21. Legislaturperiode, 2025, Rn. 1025.

der Entwicklung von Innovationen und neuen Technologien zentrale Wettbewerbsfähigkeit einbüßen würden.

D. RECHTLICHE UMSETZUNG DER CCD 2 IN DEUTSCHLAND

Die Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, sollte bereits aus rechtlichen Gründen nicht in den Anwendungsbereich des vorgesehenen AbsFinAG einbezogen werden. Insofern sollte der Gesetzgeber sowohl im AbsFinAG als auch in der Gesetzesbegründung ausdrücklich klarstellen, dass Unternehmen, die ihren Kunden eine schlichte Kaufpreisstundung oder Mietverträge mit Kaufoption zur Finanzierung einer nachhaltigen Investition anbieten, nicht unter den Begriff des „Kreditgebers“ i.S.v. § 1 Abs. 1 AbsFinAG-Ref-E fallen. Dies steht auch im Einklang mit den Vorgaben einer richtlinienkonformen Umsetzung der CCD 2.

I. Keine Erfassung der Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen durch die CCD 2

Die Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen nicht in den Anwendungsbereich des AbsFinAG-Ref-E einzubeziehen, steht auch mit den Anforderungen der CCD 2. Im Gegenteil: Der Anwendungsbereich der CCD 2 ist im Wesentlichen durch den Begriff des „Kreditvertrages“ bestimmt (vgl. Art. 2 Abs. 1 CCD 2). Darunter fällt gemäß Art. 3 Nr. 3 CCD 2 jeder

„Vertrag, bei dem ein Kreditgeber einem Verbraucher einen Kredit in Form eines Zahlungsaufschubs, eines Darlehens oder einer sonstigen ähnlichen Finanzierungshilfe gewährt oder zu gewähren verspricht;(…)“

Nach dem Wortlaut könnten zwar grundsätzlich auch solche Geschäftsmodelle von etwaigen Unternehmen erfasst sein, d.h. der Verkauf von Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen unter Ratenzahlung bzw. Stundung des Kaufpreises sowie die Vermietung solcher Produkte mit Kaufoption.¹⁵

¹⁵ Während eine verzinste Kaufpreisstundung ein (entgeltlicher) Zahlungsaufschub i.S. des Art. 3 Nr. 3 CCD 2 sowie der derzeitigen Fassung des § 506 Abs. 1 S. 1 BGB ist, wären Mietverträge mit Kaufoption als sonstige (ähnliche) Finanzierungshilfen i.S. des Art. 3 Nr. 3 CCD 2 sowie § 506 Abs. 1 S. 1 BGB-Ref-E einzuordnen, da Mietverträge nur dann

Allerdings ist die Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen vom **Anwendungsbereich** des CCD 2-Umsetzungsgesetzes **auszunehmen**, um den Zielen der CCD 2 (hierzu B und D.I.1) zu entsprechen. Das Ratenzahlungsmodell sowie das Mietmodell mit Kaufoption zur Investitionsfinanzierung begründen kein relevantes Überschuldungsrisiko für Verbraucher, wie es von der CCD 2 adressiert werden soll. Dies folgt daraus, dass es sich **nicht um die Finanzierung von abzuschreibenden kurzfristigen Konsumausgaben**, sondern **um langfristige Investitionen handelt**, die sich über die Laufzeit amortisieren oder sogar wertsteigernd auswirken (hierzu D.I.2).

1. Zielvorgabe der CCD 2: Schutz vor Überschuldung durch Konsumfinanzierung

Die CCD 2 zielt vor allem auf die Vermeidung des Überschuldungsrisikos für Verbraucher im Rahmen der Konsumfinanzierung ab (vgl. Erwägungsgründe 15 und 16 CCD 2). Sie soll einen besseren Verbraucherschutz für Verbraucher gegenüber potenziell nachteiligen Kreditprodukten gewährleisten und somit das Vertrauen der Verbraucher stärken (vgl. Erwägungsgrund 15 CCD 2). Verbraucher sollen bei der Kreditaufnahme geschützt werden, indem fragwürdige Kreditvergabepraktiken sowie die Überschuldung von Verbrauchern im Kontext der Gefahren, die durch schnelle Verfahren zur Kreditaufnahme insbesondere über das Internet entstehen, verhindert werden sollen (vgl. Erwägungsgründe 54, 62 und 81 der CCD 2). Kreditverträge sollen in den Anwendungsbereich der CCD 2 einbezogen werden, da bei ihnen hohe Kosten oder Entgelte anfallen.

Insoweit gilt die CCD 2 vor allem für Modelle, die unter dem Stichwort „Jetzt kaufen, später bezahlen“ (*Buy-now-pay-later*, „**BNPL**“)¹⁶ bekannt sind (vgl. Erwägungsgrund 16 der CCD 2). Dies soll bereits bei Darlehen von unter EUR 200 der Fall sein. Bei diesen Modellen steht weniger der Schutz vor hohen Kosten und Entgelten im Vordergrund als vielmehr die Gefahr finanzieller

aus dem Anwendungsbereich der CCD 2 fallen, wenn vertraglich weder eine Verpflichtung zum Erwerb des Mietgegenstands noch eine Option für einen solchen Erwerb vorgesehen ist (vgl. Art. 2 Abs. 2 Buchst. g CCD 2).

¹⁶ Bei BNPL gewährt ein Kreditgeber einem Verbraucher einen Kredit, der ausschließlich dem Erwerb von Waren oder Dienstleistungen eines Anbieters dient, wobei es Verbrauchern ermöglicht wird, Käufe zu tätigen und diese im Laufe der Zeit abzuzahlen (vgl. Erwägungsgrund 16 der CCD 2).

Überforderung betroffener Verbraucher insbesondere durch eine mögliche Kumulation zahlreicher Vertragsabschlüsse in Reihe. Hierzu hat auch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht („**BaFin**“) Verbraucher bereits in der Vergangenheit informiert und auf die Risiken von BNPL hingewiesen:

„Aus Verbrauchersicht hat [die] (...) Flexibilität [von BNPL] durchaus Tücken. So sind nicht nur die angebotenen Konditionen, verglichen mit anderen Möglichkeiten zur Konsumfinanzierung, oft teuer. Niedrige Einzelraten und Fälligkeitsdaten, die in scheinbar ferner Zukunft liegen, können auch zu unbedachtem Handeln verleiten. Insbesondere wenn Sie also ohnehin schon knapp bei Kasse sind, laufen Sie möglicherweise Gefahr, Schulden zu machen, die Sie schlicht nicht stemmen können.“¹⁷

Im Wesentlichen geht es der CCD 2 damit um den Schutz der Verbraucher vor Risiken, die von **impulsiven Käufen** (insbesondere bei großen Online-Warenlieferanten und Dienstleistungserbringern) und der **Verleitung zu übermäßigem Konsum** ausgehen (vgl. Erwägungsgrund 17 der CCD 2).

Dies sieht der Ref-E nicht anders und hebt auf das Ziel eines nachhaltigen Konsums ab.¹⁸ ohne allerdings zwischen Konsumfinanzierung und der Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen zu differenzieren. Insofern kann mittels einer ausdrücklichen Klarstellung im AbsFinAG-Ref-E (hierzu D.III), dass die Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen nicht in den Anwendungsbereich des AbsFinAG-Ref-E fällt, Abhilfe geschaffen werden.

2. Keine Konsumfinanzierung nach dem Geschäftsmodell von Enpal

Bei der Kaufpreisstundung im Rahmen der Absatzfinanzierung sowie Mietverträgen mit Kaufoption nach dem Enpal-Geschäftsmodell handelt es sich **nicht** um eine **Konsumfinanzierung**. Vielmehr geht es um die **Finanzierung** des Absatzes von Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen als **langfristige nachhaltige Verbraucherinvestition** in die **Zukunft der eigenen Energieversorgung**, die sich zudem in absehbaren Zeiträumen **amortisiert**. Dabei ist die Kaufpreisstundung bzw. sind Mietverträge mit Kaufoption mit regelmäßigen Laufzeiten von bis zu 25 Jahren eine gängige Geschäftspraktik, bei der gerade

¹⁷ BaFin, *Buy now pay later. Wie funktioniert das und was muss ich hierbei beachten?*

¹⁸ Vgl. Ref-E, S. 1, 83 f.

nicht das nach der CCD 2 zu adressierende Überschuldungsrisiko für Verbraucher besteht. Denn die Anschaffung von Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen ist auf Seiten von Verbrauchern grundsätzlich **weder impulsgetrieben** – im Gegenteil erstrecken sich entsprechende Verkaufsprozesse regelmäßig über sechs bis acht Wochen – **noch Ausdruck eines übermäßigen kurzfristigen Konsums**. Stattdessen wird für den Verbraucher – im Gegensatz zu reinen Konsumfinanzierungen (z.B. Finanzierung eines Urlaubs) – ein Beitrag zur **Vermögensbildung** geschaffen.

Darüber hinaus führt die Anschaffung einer Photovoltaik-Anlage oder Wärmepumpe durch die Senkung von Energiekosten mittel- bis langfristig regelmäßig zu einer finanziellen netto-Entlastung der Verbraucher. Die Investition generiert dem Verbraucher **Erträge** und unterscheidet sich somit von reinen Konsumfinanzierungen, die keine weiteren Erträge zur Folge zu haben und häufig rasch an Wert verlieren (z.B. Finanzierung eines Fernsehgeräts). Demgegenüber haben nachhaltige Investitionen im Allgemeinen einen wertsteigernden Effekt auf andere Vermögensgegenstände der Verbraucher. Beispielsweise haben bebaute Grundstücke mit verbauter Photovoltaikanlage/Wärmepumpe regelmäßig einen höheren Marktwert als Grundstücke ohne derartige Geräte. Aufgrund der Langlebigkeit nachhaltiger Produkte (wie Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen) führen die Ersparnisse/erwirtschafteten Gewinne zudem dazu, dass der ursprüngliche **Anschaffungspreis vollständig amortisiert** und darüberhinausgehende Erträge erzielt werden.

Zu bedenken ist ferner, dass sich Investitionen etwa in eine Photovoltaikanlage oder Wärmepumpe bei durchschnittlichen Verbrauchern auf, wenn überhaupt, **wenige Male im Leben** beschränken. Daher besteht kein Risiko, dass sich Verbraucher bei einer derartigen Investition und einer einhergehenden zinslosen Stundung in einem „Strudel von Kaufentscheidungen“ verlieren.

Im Ergebnis ist die Finanzierung des Absatzes von einmaligen nachhaltigen Verbraucherinvestitionen (insbesondere in Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen) auch nach den Grundgedanken des Unionsgesetzgebers vom Anwendungsbereich der CCD 2 auszunehmen.

Dem stehen auch Erwägungsgrund 17 der CCD 2 und die darin vorgesehene 50-Tages-Frist nicht entgegen. Die CCD 2 führt in Erwägungsgrund 17 aus:

„Bestimmte Zahlungsaufschübe, bei denen ein Warenlieferant oder Dienstleistungserbringer dem Verbraucher Zeit einräumt, um eine

Ware oder Dienstleistung zins- und gebührenfrei (...) zu zahlen sind, sollten vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen werden, sofern kein Dritter, wie etwa bei „Jetzt kaufen, später bezahlen“-Modellen, einen Kredit für die Ware oder Dienstleistung anbietet und die Zahlung innerhalb eines begrenzten Zeitraums von 50 Tagen nach Lieferung der Ware oder Erbringung der Dienstleistung vollständig zu leisten ist. Vielmehr sind solche Zahlungsaufschübe gängige Geschäftspraktiken, die es Verbrauchern ermöglichen, erst nach Erhalt der Waren oder Dienstleistungen zu bezahlen, was für Verbraucher von Vorteil ist, zum Beispiel im Falle eines Zahlungsaufschubs für Arztrechnungen, bei dem Krankenhäuser Verbrauchern Zeit zur Begleichung von Behandlungskosten geben.“

Die CCD 2 soll demnach besonderen Verbraucherschutz gewährleisten, wenn Verkäufer einem Verbraucher für dessen **Konsumfinanzierung** Kaufpreisstundung mit Laufzeiten von mehr als 50 Tagen gewähren. Dagegen sollen gängige Geschäftspraktiken bei der **Konsumfinanzierung** (mit begrenzten Laufzeiten von bis zu 50 Tagen) nicht vom Schutzzweck der CCD 2 erfasst sein.

Der Schutzzweck dieser 50-Tages-Frist besteht in der Verhinderung der Überschuldung in Folge übermäßiger Konsumfinanzierung (in Erwägungsgrund 17 ist ausdrücklich von „übermäßigem Konsum“ die Rede). Bei diesen soll gleichwohl ein zins- und gebührenfreier Zahlungsaufschub von bis zu 50 Tagen auch nach Erlass der Richtlinie weiter möglich sein.¹⁹ Die 50-Tage-Ausnahme schützt damit die Anbieter von BNPL-Angeboten, da diese regelmäßig kürzere Zahlungsfristen als 50 Tage haben. Insoweit besteht im Übrigen ein gewisser Widerspruch zum übergreifenden Schutzzweck der CCD 2, diese Anbieter *stärker* zu regulieren. Wenn für BNPL-Anbieter im Bereich Konsumfinanzierung die Möglichkeit offengehalten werden soll, Zahlungsaufschübe zu gewähren, muss das für die Finanzierung von nachhaltigen Verbraucherinvestitionen *erst recht* gelten, da diese bereits kein relevantes Überschuldungsrisiko bzw. keine relevanten konsumfinanzierungstypische Gefahren aufweisen. Vor diesem

¹⁹ So sind auch die Ausführungen des sich insoweit auf den Verbraucher-Kauf von Konsumgütern beschränkenden Verbraucherpolitischen Berichts der Bundesregierung 2024, BT-Drs. 20/14100, S. 11 f. zu verstehen, wonach die Bereichsausnahme für den Anwendungsbereich der Verbraucherkreditrichtlinie dazu dient, dass Händler ihren Kunden die in Deutschland beliebte Zahlungsmethode des Rechnungskaufs weiter anbieten können. Der Verbraucherpolitische Bericht verhält sich dagegen nicht zum Verbraucher-Kauf von nachhaltigen Investitionsgütern.

Hintergrund ist die Begrenzung der Ausnahme auf 50 Tage **bei Verbraucherinvestitionen teleologisch nicht geboten**. Im Gegenteil ist die über 50 Tage hinausgehende Zahlungsweise im konkreten Fall sogar deutlich geeigneter, den Verbraucher zu schützen, da ihm durch die lange Laufzeit eine selbstdeckende Amortisierung der Investition (siehe oben) ermöglicht wird – dadurch wird er umso mehr vor Überschuldung bewahrt.

II. **Keine Zulassung, Registrierung und Aufsicht von Nichtkreditinstituten/-Zahlungsinstituten erforderlich, hilfsweise niedrigschwelliges Regelungsregime**

Nach dem Vorstehenden ist davon auszugehen, dass Marktakteure wie Enpal als „Kreditgeber“ nicht unter die CCD 2 fallen und keine Zulassung, Registrierung und Aufsicht erforderlich ist und damit nach nationalem Umsetzungsrecht nicht zu adressieren ist. Dementsprechend darf Enpal auch nicht in den Anwendungsbereich des AbsFinAG-Ref-E einbezogen werden, sodass die **Registrierungspflicht** gemäß § 4 Abs. 1 AbsFinAG-Ref-E sowie das **Aufsichtregime** gemäß § 3 Abs. 1 und § 5 AbsFinAG-Ref-E für Enpal **nicht anwendbar ist**. Hierzu bedarf es einer Klarstellung durch den Gesetzgeber, dass vom Anwendungsbereich des Gesetzes solche Kreditgeber nicht erfasst sind, die es Verbrauchern durch eine Finanzierungshilfe (insbesondere durch Kaufpreisstundungen oder Mietverträge mit Kaufoption zum Zwecke der Absatzförderung) ermöglichen, durch den Kauf der angebotenen Ware eine nachhaltige Investition zu tätigen (hierzu D.III).

1. **„Abstandsgebot“ zwischen der Finanzierung konsumtiver und investiver nachhaltiger Verbraucherausgaben**

Aus dem bereits dargelegten Stufenverhältnis zwischen der Finanzierung **konsumtiver** und **investiver Verbraucherausgaben** (siehe oben D.I.2) folgt ein „**Abstandsgebot**“ zwischen der Finanzierung konsumtiver und investiver nachhaltiger Verbraucherausgaben. Verstärkt wird dies durch den **Nachhaltigkeitsaspekt** vorliegender **Verbraucherinvestition**. Erstens sind derartige Investitionen an sich ökonomisch nachhaltig, als sie Erträge regenerieren, sich amortisieren und sogar vor Überschuldung bewahren und somit zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele 1 und 12 der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ beitragen. Zweitens sind sie i.S.d. VO (EU) 2020/852 (Taxonomie-Verordnung) ökologisch

nachhaltig, als sie der „Energiewende durch die Verbraucher“ dienen (siehe hierzu C.IV).

Diese **Charakteristika der Finanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen** müssen sich auch im Rahmen jeglicher Zulassung, Registrierung und Aufsicht widerspiegeln. Dies gebietet bereits der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz mit Blick auf die Grundrechtseingriffe, insbesondere in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG auf Seiten Enpals und anderer Unternehmen, welche auch eine nur niedrighschwellige Zulassung, Registrierung und Aufsicht bedeuten.

2. **Überschießende Umsetzung ist nicht zulässig**

Eine über die Anforderungen der CCD 2 hinausgehende Umsetzung ist unzulässig. Nicht nur bedarf es einer solchen aus schutzzweckbezogenen Erwägungen nicht, da bereits ein hohes Verbraucherschutzniveau besteht (hierzu D.I.1). Zudem steht eine solche überschießende Umsetzung dem abschließenden Charakter der CCD 2 entgegen (hierzu D.II.2.2). Schließlich wäre eine solche überschießende Umsetzung nicht verhältnismäßig (hierzu D.II.2.3). Denn ein solches Zulassungsverfahren ist eine Berufszugangsbeschränkung und damit ein Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, der der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf, die hier nicht gegeben ist.

2.1 **Bereits bestehendes, hohes Verbraucherschutzniveau**

Aus schutzzweckbezogenen Erwägungen bedarf es keiner über die Vorgaben der CCD 2 hinausgehenden Umsetzung, da der Verbraucherschutz anderweitig wirksam gewährleistet ist. Hinsichtlich der Finanzierung von Photovoltaik-Anlagen und Wärmepumpen über entgeltliche Kaufpreisstundungen (mit Laufzeiten von bis zu 25 Jahren) besteht bereits ein hohes und hinreichendes Maß an Verbraucherschutz durch die verbraucherschützenden Vorschriften des BGB. Diese würden nach Umsetzung der CCD 2 gleichermaßen für Mietverträge mit Kaufoption gelten, die als sonstige Finanzierungshilfen i.S.d. § 506 Abs. 1 S. 1 BGB-Ref-E einzuordnen wären.²⁰

§ 506 Abs. 1 S. 1 BGB ordnet – nicht abdingbar (vgl. § 512 BGB) – schon jetzt die umfassende Geltung verbraucherschützender Vorschriften des allgemeinen

²⁰ Mietverträge fallen nur dann aus dem Anwendungsbereich der CCD 2, wenn vertraglich weder eine Verpflichtung zum Erwerb des Mietgegenstands noch eine Option für einen solchen Erwerb vorgesehen ist (vgl. Art. 2 Abs. 2 Buchst. g CCD 2).

Verbraucherschutzrechts und auch des Verbraucherdarlehensrechts an, wenn ein Unternehmer einem Verbraucher einen entgeltlichen Zahlungsaufschub oder eine sonstige entgeltliche Finanzierungshilfe gewährt. Denn diese Vorschrift verweist auf die §§ 358–360, 491a–502, 505a–505e und 511 BGB. Damit unterliegt die hier einschlägige Kaufpreisstundung schon jetzt dem gesamten Instrumentarium des Verbraucherschutzrechts. Gleiches würde nach Umsetzung der CCD 2 für Mietverträge mit Kaufoption gelten.

Insoweit besteht unter dem Aspekt des Verbraucherschutzrechts **kein weiterer Handlungsbedarf**. Der Verbraucherschutz ist bzw. wäre in den hier einschlägigen Konstellationen bereits ausreichend berücksichtigt. In diesem Sinne unterwirft der Gesetzgeber bereits jetzt entgeltliche Finanzierungsverträge dem Verbraucherschutz und hat dies nach den Vorgaben der CCD 2 auf Mietverträge mit Kaufoption auszuweiten, um den Verbraucher vor Überschuldung und unbedachten Finanzierungsgeschäften zu schützen. Diese spezifische Gefährdungslage für den Verbraucher ist daher bereits de lege lata adressiert.

Weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht insoweit nicht.

2.2 CCD 2 setzt nicht Mindeststandard, sondern Höchststandard

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 42 Abs. 1 CCD 2 keine Bestimmungen aufrechterhalten oder einführen dürfen, die von den Bestimmungen der CCD 2 abweichen, soweit in der CCD 2 nichts anderes bestimmt ist. In Art. 42 Abs. 2 CCD 2 werden explizit Abweichungsmöglichkeiten seitens der Mitgliedstaaten genannt. Das Unionsrecht setzt mit der Regelung der CCD 2 also im Grundsatz keinen Mindeststandard, sondern vielmehr einen Höchststandard.

Nach der damit erfolgten Vollharmonisierung durch die CCD 2 ist es dem deutschen Gesetzgeber grundsätzlich nicht gestattet, über die Vorgaben der CCD 2 hinausgehende, strengere Regelungen zu erlassen, d.h. insbesondere Modelle zur Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen autonom einem Regelungsregime zu unterwerfen.

2.3 Beachtung der verfassungsrechtlichen Schranken

Schließlich wäre eine solche überschießende Umsetzung auch nicht nach den grundrechtlichen Maßstäben verhältnismäßig. Ein solches Zulassungsverfahren ist eine Berufszugangsbeschränkung und damit ein Eingriff in die

Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, der der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf. Das Bundesverfassungsgericht hat zur berufsfreiheitsspezifischen Strukturierung der Verhältnismäßigkeitsprüfung an klassische gewerberechtliche Differenzierungen anknüpfend²¹ die Drei-Stufen-Lehre entwickelt.²² Ausgangspunkt ist die differenzierte Eingriffsintensität je nachdem, ob lediglich die Berufsausübung oder bereits die Berufswahl betroffen ist.²³ In diesem Kontext schichtet das Bundesverfassungsgericht mit aufsteigender Eingriffsintensität drei Stufen ab: (i) Berufsausübungsregelungen, die durch vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen verhältnismäßig sein können,²⁴ (ii) subjektive Berufswahlregeln, die zur Rechtfertigung den Schutz eines besonders wichtigen Gemeinschaftsguts verlangen,²⁵ sowie (iii) **objektive Berufswahlregeln**, die die Berufsfreiheit anhand von objektiven Kriterien, die nicht in der Person des Betroffenen liegen und auf die dieser keinen Einfluss hat, beschränken.²⁶ Letztere sind nur dann verhältnismäßig, d.h. zulässig zur Abwendung einer nachweislichen oder höchstwahrscheinlichen **Gefahr für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut**.²⁷ Hierzu heißt es:

*„Daraus ist abzuleiten, daß an den Nachweis der Notwendigkeit einer solchen Freiheitsbeschränkung **besonders strenge Anforderungen** zu stellen sind; im allgemeinen wird **nur die Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut** diesen Eingriff in die freie Berufswahl legitimieren können; der Zweck der **Förderung sonstiger Gemeinschaftsinteressen (...)** reicht nicht aus, auch wenn solche Ziele im übrigen gesetzgeberische Maßnahmen rechtfertigen würden.“²⁸ [Hervorhebung nur hier].*

²¹ Mann, in Sachs, GG, Art. 12 Rn. 126.

²² BVerfGE 7, 377 (397 ff.).

²³ Vgl. Ruffert, in: BeckOK GG, Art. 12 Rn. 93.

²⁴ BVerfGE 7, 377 (405 f.); 30, 336 (351); 65, 116 (125); 77, 308 (332); 85, 248 (259); 93, 362 (369); 142, 268 (285 ff.).

²⁵ BVerfGE 7, 377 (407); BVerfG NJW 2003, 3618 (3619).

²⁶ BVerfGE 7, 377 (407).

²⁷ BVerfGE 7, 377 (408); 25, 1 (11); 40, 196 (218); 84, 133 (151 f.).

²⁸ BVerfGE 7, 377 (408).

Angesichts dessen, dass ein umfassendes Zulassungsverfahren und Aufsichtsregime eine objektive Berufszulassungsschranke darstellt, bedarf es zur Rechtfertigung eines überragend wichtigen Gemeinschaftsguts. Daher gelten besonders hohe Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme.

Eine Veranlassung zu einem derart intensiven Eingriff in die Berufsfreiheit besteht vorliegend nicht, da nach dem oben Gesagten bereits kein Überschuldungsrisiko besteht (siehe hierzu D.I.1 und D.I.2) und zudem bereits ein hohes Verbraucherschutzniveau besteht (siehe hierzu D.II.2.1).

Nichts anderes ergibt sich aus den Wertungen der in Art. 15 der Europäischen Grundrechtecharta („GRCh“) geregelten sowie in Art. 16 GRCh zusätzlich um eine eigenständige Garantie der unternehmerischen Freiheit angereicherten Berufsfreiheit. Mit dem in Art. 15 Abs. 2 GRCh verankerten Freiheitsrecht, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen, wird der subjektiv-rechtliche Gehalt der primärrechtlich in erster Linie als objektiv-rechtliche Vorgaben wirkenden Grundfreiheiten insbesondere der Art. 45 ff. AEUV besonders herausgestellt und in ihrer Wirkung verstärkt.²⁹ Auch hiernach muss gelten, dass der Eingriff in die Berufsfreiheit nicht uferlos sein darf und im Rahmen der Schranken-Schranken Wesensgehalts- und Verhältnismäßigkeitsgarantie beachten muss.³⁰

III. Anpassungsbedarf bezüglich des AbsFinAG-Ref-E: Klarstellung durch den Gesetzgeber

Das AbsFinAG-Ref-E gilt gemäß § 2 Abs. 1 AbsFinAG-Ref-E grundsätzlich für „Kreditgeber“ i.S.d. § 1 Abs. 1 AbsFinAG-Ref-E, die keine Institute sind. Gemäß § 1 Abs. 1 AbsFinAG-Ref-E sind

„Kreditgeber (...) Personen, die gewerbsmäßig oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, Allgemein-Verbraucherdarlehensverträge im Sinne des § 491 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches oder entsprechende Finanzierungshilfen im Sinne des § 506 Absatz 1 Satz 1

²⁹ Mann, in: Sachs, GG, Art. 12 Rn. 10.

³⁰ Vgl. Bernsdorff, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Auflage 2024, Art. 15 GRCh Rn. 19 f.

und Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches gewähren oder zu gewähren versprechen.“

Finanzierungshilfen i.S.d. § 506 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 BGB-Ref-E sind Verträge

„Verträge (...), durch die ein Unternehmer einem Verbraucher einen Zahlungsaufschub oder eine sonstige Finanzierungshilfe gewährt, (...) sowie Verträge zwischen einem Unternehmer und einem Verbraucher über die Nutzung eines Gegenstandes (...), wenn vereinbart ist, dass 1. der Verbraucher zum Erwerb des Gegenstandes verpflichtet ist, 1a. der Verbraucher das Recht zum Erwerb des Gegenstandes hat, 2. der Unternehmer vom Verbraucher den Erwerb des Gegenstandes verlangen kann oder 3. der Verbraucher bei Beendigung des Vertrags für einen bestimmten Wert des Gegenstandes einzustehen hat.“

Insofern erfasst der Anwendungsbereich des aktuellen AbsFinAG-Ref-E jeden Kreditgeber, der eine Finanzierungshilfe i.S.v. § 506 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 BGB-Ref-E anbietet, ohne allerdings die von der CCD 2 gebotene Differenzierung von Konsumfinanzierung und der Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen zu berücksichtigen (hierzu B und ID.I).

Der Gesetzgeber sollte daher im AbsFinAG-Ref-E klarstellen, dass jedenfalls Unternehmen, soweit sie Modelle zur **Absatzfinanzierung nachhaltiger Verbraucherinvestitionen** anbieten, vom Aufsichtsregime des AbsFinAG-Ref-E nicht erfasst werden. Dazu sollte er in das Gesetz zur Umsetzung der CCD 2 nach dem Ref-E unter Artikel 11 (Gesetz zur Aufsicht über Verbraucherkredite im Rahmen der Absatzfinanzierung – Absatzfinanzierungsaufsichtsgesetz (AbsFinAG)) folgende Änderungen am AbsFinAG-Ref-E vornehmen:

1. § 1 wird wie folgt ergänzt:

Es wird ein Absatz 3 mit nachfolgendem Wortlaut eingefügt:

„Nachhaltige Verbraucherinvestitionen sind solche Verbraucherinvestitionen, die sowohl ökonomisch als auch ökologisch nachhaltig i.S.d. Verordnung (EU) 2020/852 sind.“

2. § 2 Absatz 1 wird wie folgt ergänzt:

Es wird ein Satz 2 mit folgendem Wortlaut eingefügt:

„Es gilt nicht für Kreditgeber, die es Verbrauchern durch eine Finanzierungshilfe (insbesondere durch Kaufpreisstundungen oder Mietverträge mit Kaufoption zum Zwecke der Absatzförderung) ermöglichen, durch den Kauf der angebotenen Ware eine nachhaltige Investition i.S.v. § 1 Absatz 3 zu tätigen.“

Entsprechend ist auch die Gesetzesbegründung zum AbsFinAG-Ref-E klarstellend zu ergänzen. Dazu sollte der Gesetzgeber in die Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Umsetzung der CCD 2 nach dem Ref-E unter Abschnitt B. (Besonderer Teil), Zu Artikel 11 (Gesetz zur Aufsicht über Verbraucherkredite im Rahmen der Absatzfinanzierung), Zu § 2 (Anwendungsbereich), Zu Absatz 1 folgende Ausführungen aufnehmen:

„Vom Anwendungsbereich des Gesetzes sind solche Kreditgeber nicht erfasst, die es Verbrauchern durch eine Finanzierungshilfe (insbesondere durch Kaufpreisstundungen sowie Mietverträge mit Kaufoption zum Zwecke der Absatzförderung) ermöglichen, durch den Kauf der angebotenen Ware eine nachhaltige Investition zu tätigen. Darunter fallen vor allem solche Investitionen von Verbrauchern, die sich auf längere Zeit wertsteigernd auf das Vermögen des jeweiligen Verbrauchers auswirken und sich über die Laufzeit der Finanzierungshilfe – im Idealfall vollständig – amortisieren. Insofern wird dem Ziel der Richtlinie (EU) 2023/2225 Rechnung getragen, Verbraucher vor dem Überschuldungsrisiko durch übermäßige und impulsgetriebene Konsumfinanzierung (d.h. durch die Finanzierung von in der Regel häufig wiederkehrenden, mit einem raschen und hohen Wertverlust einhergehenden Anschaffungen) zu schützen. Ein solches Überschuldungsrisiko besteht bei nachhaltigen Verbraucherinvestitionen nicht. Denn derartige Verbraucherinvestitionen beschränken sich (i) auf nur wenige Male im Leben eines Verbrauchers und (ii) generieren sie dem Verbraucher im Unterschied zu regelmäßig mit deutlichen Wertverlusten einhergehenden konsumtive Investitionen nicht nur Wertzuwachs, sondern Erträge, wodurch sich die Investitionen in absehbaren Zeiträumen amortisieren. Dies gilt insbesondere für Investitionen von Verbrauchern in die Zukunft der eigenen Energieversorgung.“

Erarbeitung der Stellungnahme in Zusammenarbeit mit der Kanzlei Gleiss Lutz

Kontakt

Markus Meyer

Vice President Public & Regulatory Affairs | politik@enpal.de