



**BDIU Bundesverband
Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V.**

BDIU-Geschäftsstelle • Friedrichstr. 50-55 • 10117 Berlin

Telefon +49 30 206 07 36 0
Telefax +49 30 206 07 36 33

bdiu@inkasso.de
www.inkasso.de

Freitag, 1. März 2013

**Stellungnahme
des Bundesverbandes Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V. (BDIU)
zum
Referentenentwurf
eines
Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken
- Artikel 1 – 3 -
(basierend auf der Entwurfsfassung vom 19. Februar 2013)**

Seit 1956 vertritt der Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V. (BDIU) die Interessen der Inkassobranche gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik.

Mit rund 560 Mitgliedern gehören ihm etwa 70 Prozent der aktiven Inkasso-Unternehmen an, die rund 90 Prozent des Marktvolumens repräsentieren und mit mehreren zehntausend Mitarbeitern für über eine halbe Million Auftraggeber arbeiten.

Zwischen fünf und zehn Milliarden Euro führen sie pro Jahr dem Wirtschaftskreislauf wieder zu und sichern so die Liquidität nicht zuletzt der kleinen und mittleren Unternehmen. Der BDIU ist der größte Inkassoverband in Europa und der zweitgrößte weltweit.

Ansprechpartner:

**Rechtsanwalt Kay Uwe Berg, Geschäftsführer
Axel Schlicht, Politischer Referent**

Präsident: Wolfgang Spitz - Geschäftsführer: Kay Uwe Berg

Sitz des Verbandes: Berlin - Register-Nr.: VR 28841 B – AG Charlottenburg



Member of Federation of European National Collection Associations



Gliederung

A. Vorbemerkungen

B. Zusammenfassung

C. Ansatzpunkte

1. Informationspflichten
2. Aufsicht
3. Inkassovergütung (im außergerichtlichen Bereich)
4. Flankierender Vorschlag

D. Im Einzelnen

1. Zu Art. 1 – Änderungen des RDG – Zu Nummer 2: Einführung eines § 11a RDG
 - 1.1 Allgemeines
 - 1.2. § 11a Absatz 1 Satz 1, Halbsatz 1, Absatz 2 RDG-E
 - 1.3. § 11a Abs. 1 S. 1 und 2 RDG-E
 - 1.3.1 Konkrete Darlegung des Vertragsgegenstands
 - 1.3.2. Datum des Vertragsschlusses
 - 1.3.3. Wesentliche Umstände des Vertragsschlusses
 - 1.4. Bedenken
 - 1.4.1. Fragwürdiger Regelungszweck
 - 1.4.2. Rechtliche Bedenken
 - 1.4.3. Hohe Belastungen für die Auftraggeber
 - 1.5. Fazit
2. Zu Art. 1 – Änderungen des RDG – Zu Nummer 5: Anpassung des § 20 RDG
 - 2.1. Wiedereinführung / Verschärfung der Aufsicht
 - 2.2. Einführung von Berufspflichten
 - 2.3. Weitere Anregungen
 - 2.4. Änderungsvorschläge
 - 2.4.1. Überschrift
 - 2.4.2 § 14 Abs. 1 RDG
 - 2.4.3. § 14 Abs. 2 RDG
 - 2.4.4. § 19 RDG
 - 2.5. Begründung zu Änderungsvorschlägen
 - 2.6. Weitere Anregungen
3. Zu Art. 3 – Änderungen des § 4 RDGEG – Anfügung der Absätze 5 – 7
 - 3.1. § 4 Abs. 5 RDGEG-E
 - 3.1.1. Änderungsvorschläge
 - 3.1.2. (Verfassungsrechtliche) Bedenken
 - 3.2. § 4 Abs. 6 RDGEG-E
 - 3.2.1. § 4 Abs. 6 Sätze 1 und 2 RDGEG-E
 - 3.2.2. § 4 Abs. 6 Satz 3 RDGEG-E
 - 3.2.3. Allgemeine Bedenken zu § 4 Abs. 6 RDGEG-E
 - 3.3. Zu § 4 Abs. 7 RDGEG-E
4. Übergangsregelungen



A. Vorbemerkungen

1.

Der BDIU begrüßt ausdrücklich und uneingeschränkt, dass das Bundesjustizministerium (BMJ) wirkungsvoll gegen Abzocker und unseriöse Geschäftemacher vorgehen will.

Nur so kann für Verbraucherinnen und Verbraucher, aber auch für Unternehmen, mehr Rechtssicherheit bei der Zusammenarbeit mit seriösen Inkassodienstleistern geschaffen werden. Seit Jahren fordert der BDIU deshalb eine wirkungsvollere Aufsicht über die Branche. In der vorliegenden Stellungnahme unterbreitet der BDIU erneut eigene Vorschläge, wie die zersplitterten Strukturen vereinfacht und verbessert werden können.

Auch teilt der BDIU die Feststellung des BMJ, dass unseriösen Praktiken im Bereich Inkasso gemein ist, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger erhebliche Verluste finanzieller Art hinnehmen müssen oder zumindest der Gefahr solcher Verluste ausgesetzt sind.

Der BDIU ist unverändert zu einem umfassenden Dialog darüber bereit, wie unseriöse Praktiken im Bereich Inkasso eingedämmt oder am besten beseitigt werden können, ohne die berechtigten Belange seriöser Gewerbetreibender aber auch von rund einer halben Million Auftraggeber auf Gläubigerseite zu beeinträchtigen.

Ihm ist bewusst, dass eine solche Lösung Kompromissbereitschaft auf allen Seiten, also auch aufseiten der Inkassowirtschaft erfordert. Vorschläge dafür unterbreitet der BDIU unter anderem in der vorliegenden Stellungnahme.

2.

Das Bundesjustizministerium verweist in der Begründung zum Referentenentwurf mehrfach auf das Ergebnis einer nicht repräsentativen Erhebung des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv) und der Verbraucherzentralen der Länder, die am 1. Dezember 2011 vorgestellt wurde und fast 4.000 Beschwerden von Verbrauchern ausgewertet hat. Die Erhebung und Auswertung ist bereits nach eigenem Bekunden des vzbv weder wissenschaftlich noch repräsentativ. Der Inkasso-Erfassungsbogen des vzbv beruht allein auf einer Selbsteinschätzung der Verbraucher. Fast die Hälfte aller in der Studie ausgewerteten Verbraucherbeschwerden bezog sich zudem auf ein einziges Unternehmen (die Deutsche Zentral Inkasso in Berlin). Die Vorgänge um den Widerruf der Registrierung der Deutschen Zentral Inkasso GmbH haben die vom BDIU bemängelten Defizite des aktuellen Aufsichtsregimes in besonders krasser Form aufgezeigt.

Innerhalb von drei Monaten im Jahr 2011 hat der vzbv 4.091 Verbraucherbeschwerden gesammelt, von denen lediglich 3.671 Beschwerden auswertbar waren.

Die Zahlen der vzbv-Auswertung müssen in Relation zu den 18,8 Millionen außergerichtlichen Mahnungen gesetzt werden, die Inkassounternehmen jährlich bearbeiten. Diese Zahl bezieht sich selbstverständlich ausschließlich auf die seriösen Mandate, so dass die Anzahl der Mahnschreiben



um die der vom BDIU ebenfalls als unseriös einzustufenden Inkassounternehmen zu erhöhen wäre.

Das bedeutet, selbst wenn man alle (teils nicht auswertbaren) eingegangenen Beschwerden berücksichtigt und in Relation zu den lediglich seriösen Mahnschreiben setzt:

In weniger als 0,022 Prozent der Inkassofälle wurde überhaupt eine Beschwerde erhoben.

1.459 Beschwerden, mithin fast die Hälfte aller Beschwerden, gingen zudem allein über das erwähnte Unternehmen DOZ Deutsche Zentral Inkasso ein (die mittlerweile nicht mehr im Rechtsdienstleistungsregister eingetragen ist und unter dem Namen Praeda (= Beute) Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH firmiert).

Auf das einzige im BDIU organisierte Unternehmen in der „Top 10-Liste“ (liberECO payment solutions KG) entfielen 125 Beschwerden.

Dies entspricht einem Prozentanteil der von den Inkassounternehmen bearbeiteten außergerichtlichen Mahnungen von 0,00066 Prozent.

Das erwähnte Mitgliedsunternehmen des BDIU hat sofort, nachdem es die Anzeichen für die mangelnde Seriosität des die Beschwerdeflut beim vzbv auslösenden Auftraggebers feststellen konnte, das Mandat fristlos gekündigt und sich bei allen Angeschriebenen entschuldigt.

Zudem sei darauf hinzuweisen, dass der BDIU bei Aufkommen der Beschwerdeflut unverzüglich die Verbandsorgane eingeschaltet und auf das Mitglied eingewirkt hat. Seither hat der BDIU keine weitere Beschwerde über das Unternehmen verzeichnen können.

Im Jahr 2011 gingen beim BDIU, der 90 Prozent des Marktes vertritt, 265 Beschwerden über die dem Verband angeschlossenen Mitgliedsunternehmen ein.

Im Verhältnis zu den 18,8 Millionen an außergerichtlichen Mahnungen monierten mithin nur in 0,0014 Prozent der Fälle Betroffene die Inkassotätigkeit der Mitgliedsunternehmen, wobei sich ein Großteil der Beschwerden als unbegründet herausgestellt hat.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass insbesondere das seit dem 1. August 2012 geltende „Buttonlösungsgesetz“ dazu beigetragen hat, unseriöses Inkasso zu unterbinden. Aus einer Pressemitteilung des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) vom 28. August 2012 geht hervor, dass über 90 Prozent der dem vzbv zuvor bekannten Kostenfallen nicht mehr im Internet erreichbar oder eine Anmeldung dort nicht mehr möglich war.

Aus Sicht des BDIU sollte vor weiteren Gesetzesinitiativen zunächst eine belastbare Evaluierung der Situation erfolgen, an der es – so wie es die Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Maßnahmen gegen unseriöses Inkasso zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher“ (BT-Drucksache 17/12018) vom 4. Januar 2013 erkennen lässt – bislang fehlt.



B. Zusammenfassung

1.

Erweiterte **Darlegungs- und Informationspflichten** sind dann zu begrüßen, wenn sie tatsächlich für mehr Transparenz sorgen.

Wenn jedoch überschießende, nicht praktikable Informationspflichten gefordert werden, die weder von den Gläubigern/Auftraggebern noch den Inkassounternehmen erfüllt werden können, ist dies problematisch.

Für seriöse Inkassounternehmen ist es bereits heute selbstverständlich, dem Schuldner die Grundlagen der gegen ihn geltend gemachten Forderungen schon mit dem ersten Schreiben mitzuteilen.

Erweiterte Darlegungs- und Informationspflichten würden Betreiber von „Abofallen“ nicht darin behindern, bei Verbrauchern vermeintliche Forderungen einzuziehen.

Die geforderten Informationspflichten würden Auftraggeber und Inkassounternehmen jedoch dazu verpflichten, in erheblichem Umfang erweiterte Datensätze vorzuhalten. Dem Gebot der Datensparsamkeit liefe dies diametral zuwider.

2.

Die **Erweiterung der Bußgeldtatbestände und die Ausdehnung des Bußgeldrahmens** sind an sich zu begrüßen.

Es liegt nicht nur im Interesse der Verbraucher, sondern auch aller seriösen Inkassounternehmen, wenn die Registrierungs- bzw. Aufsichtsbehörden anders als derzeit ein Eingriffsinstrumentarium und auch eine personelle Ausstattung erhielten, die sie in die Lage versetzten, Auswüchse wirksam zu bekämpfen und schwarze Schafe aus dem Verkehr zu ziehen.

Dafür müsste die bis zum Jahr 2007 gesetzlich geregelte **Aufsicht** über Rechtsdienstleister wieder eingeführt und zukünftig anlassbezogen durchgeführt werden.

3.

Die geplanten **streitwertunabhängigen pauschalen Gebührensätze** für die Tätigkeit von Inkassounternehmen, die durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats erlassen werden sollen, wären verfassungswidrig.

Die geforderte Verordnungsermächtigung zugunsten des BMJ wäre vor dem Hintergrund der Umgehung des Bundestags, aber auch des Bundesrats höchst bedenklich.



Schwarze Schafe würden mit einer Kostendeckelung für Inkassounternehmen nicht getroffen, während die geplanten Regelungen eine Vielzahl seriöser Inkassounternehmen, insbesondere die kleinen Unternehmen, existenziell bedrohten.

Daneben wären die Gläubiger und damit große Teile der Wirtschaft die Benachteiligten, nicht zuletzt aber auch alle Verbraucher, auf die steigende Preise umgelegt würden.

Zudem würde die erhebliche justizentlastende Wirkung der Tätigkeit der Inkassounternehmen zum größten Teil wieder aufgehoben.

-

-



C. Ansatzpunkte

I. Informationspflichten

Befund des BMJ (und des vzbv):

Verbraucher können regelmäßig nicht nachvollziehen, auf der Grundlage welcher Hauptforderung sie in Anspruch genommen werden.

Position des BDIU:

Der Befund ist insoweit zutreffend, als er die unseriösen Inkassounternehmen betrifft.

Vor dem Hintergrund der langjährigen Erfahrung des Verbandes mit Verbraucherbeschwerden im Hinblick auf seriöse Inkassounternehmen und bei Zugrundelegen der Verbrauchersicht als Empfängersicht muss jedoch zugestanden werden, dass auch hier im Einzelfall eine transparentere Kommunikation möglich und nötig wäre.

Vorschlag des BMJ:

- a) Deutlich erweiterte Informationspflichten der Inkassounternehmen in der Kommunikation mit dem Schuldner.
- b) Verstoß gegen erweiterte Informationspflichten wird bußgeld- und sanktionsbewehrt (siehe I.).

Bewertung durch den BDIU:

- a) Die seriösen Inkassounternehmen werden dem Schuldner selbstverständlich auch künftig alle Informationen übermitteln, die gesetzlich gefordert sind.
- b) Eine Verschärfung trifft zunächst direkt die Auftraggeber / Gläubiger und nicht die Inkassounternehmen.
- c) Wertungswidersprüche mit dem geltenden bzw. künftigen Datenschutzrecht müssen vermieden werden.

2. Aufsicht

Befund des BMJ (und aller anderen Akteure):

Es gibt ein drastisches Aufsichtsdefizit.

Position des BDIU:

Der Befund ist völlig zutreffend.



Vorschlag des BMJ:

- a) Erweiterung der Bußgeldtatbestände in Verknüpfung mit verschärften / erweiterten Informationspflichten (siehe 2.).
- b) Ausdehnung des Bußgeldrahmens.

Bewertung durch den BDIU:

Weitere deutliche Verschärfung und organisatorische/strukturelle Veränderung der Aufsicht zwingend nötig.

Vorschläge des BDIU:

- a) Wiedereinführung eines abgestuften Sanktionskataloges ähnlich wie im Rechtsberatungsgesetz.
- b) Berufspflichten in Analogie zur Berufsordnung für Rechtsanwälte oder direkt in einer neuen Berufsordnung für Rechtsdienstleister (BOReD).
- c) Oder/und: Verschärfter Branchenkodex des BDIU.
- d) Fachaufsicht durch Landesämter für Rechtsdienstleistungsaufsicht (LAReD) oder ein Bundesamt für Rechtsdienstleistungsaufsicht (BAReD).
- e) Oder: Konzentration der Aufsicht beim Bundesjustizamt.
- f) Oder: Konzentration auf ein Gericht pro Bundesland mit institutionalisiertem Informationsaustausch zwischen den Bundesländern.
- g) Eventuelle Mehrkosten werden durch eine Branchenumlage analog § 16 FinDAG gedeckt.

3. Inkassovergütung (im außergerichtlichen Bereich)

Befund des BMJ:

- Inkassounternehmen machen regelmäßig überhöhte Kosten geltend.
- Regelmäßig werden pauschalisierte Nebenforderungen in einem Ausmaß geltend gemacht, das nicht mehr in einem akzeptablen Verhältnis zu Hauptforderung steht.
- Inkassoabrechnungen sind regelmäßig intransparent.

Position des BDIU:

- Die Transparenz kann innerhalb des bestehenden Systems (Anlehnung an die streitwertabhängige Anwaltsvergütung nach RVG) erhöht werden.
- Unseriöse Geschäftemacher können durch klare Vergütungsregeln abgeschreckt werden.
- Es gibt innerhalb des bestehenden Systems Ansätze für eine Verringerung der Inkassokosten.

Vorschlag des BMJ:

- a) Das BMJ will im Wege einer Verordnungsermächtigung im B2C-Bereich die Möglichkeit erhalten, „Inkasso-Regelsätze“, also streitwertunabhängige Pauschalvergütungen festzusetzen.



- b) Zusätzliche Schranken sollen durch niedrigere Pauschalvergütungen bei „Mengeninkasso“ (mehr als 100 gleichartige Forderungen) und bei Hauptforderungen von weniger als 50 Euro eingeführt werden.
- c) Anwaltliches Inkasso muss nur dann nach der GebührenVO bepreist werden, wenn das Vertragsverhältnis mit dem Auftraggeber ausdrücklich als „Inkassomandat“ bezeichnet wird.

Bewertung durch den BDIU:

- a) Intransparent und rechtsunsicher durch enorme Abgrenzungsschwierigkeiten (B2C versus B2B, Mengeninkasso versus Einzelinkasso, Kleinforderungen versus größere Forderungen, Inkassomandat versus Anwaltsmandat, anwaltliches Inkasso versus Inkasso durch Inkassounternehmen).
- b) Ausweichbewegungen möglich und sehr wahrscheinlich.
- c) Ungeeignet im Kampf gegen unseriöses Inkasso.
- d) Potenziell existenzgefährdend für die seriöse Inkassowirtschaft.

Vorschläge des BDIU:

- a) Eindeutige Anknüpfung – auch hinsichtlich der Nebenforderungen – an das RVG, da dessen Systematik allen beteiligten Verkehrskreisen – den Verbraucherschützern und Schuldnerberatern ebenso wie der Justiz – vertraut ist.
- b) Erhöhung der Transparenz durch klare und zwingende Anforderungen an die Terminologie in Inkassorechnungen.
- c) Verstoß gegen zwingende Terminologie wird bußgeld- und sanktionsbewehrt.

4. Flankierender Vorschlag

Eine unabhängige „Schiedskommission Inkassovergütung“ entscheidet in den Streitfällen, die auch durch das Einschalten des BDIU, der Schuldnerberater oder der Verbraucherzentralen nicht gütlich gelöst werden können.

Fünf bis sieben Mitglieder:

- Vorsitz: Richter
- Jeweils ein Vertreter des BMJ und des BMELV (optional)
- Ein Vertreter der Wissenschaft
- Ein Vertreter des BDIU
- Ein Vertreter des vzbv
- Ein Vertreter der Gläubiger-/ Auftraggeberseite

Die Mitglieder des BDIU und damit 60 bis 70 Prozent der aktiven Inkassounternehmen, die über 90 Prozent des Marktes repräsentieren, unterwerfen sich mit der Mitgliedschaft dem Schiedspruch der Kommission.

Der BDIU ist bereit, die Kosten für die Arbeit der Kommission zu tragen.



D. Im Einzelnen

I. Zu Art. 1 – Änderungen des RDG

Zu Nummer 2: Einführung eines § 11a RDG „Darlegungs- und Informationspflichten bei Inkassodienstleistungen“

I.1 Allgemeines

Das Bundesjustizministerium beabsichtigt, neue Informationspflichten für alle registrierten Personen einzuführen, die Inkassodienstleistungen erbringen. Auf diese Weise sollen Verbraucher besser vor der Eintreibung zweifelhafter Forderungen aus Internetgeschäften oder aus telefonisch geschlossenen Verträgen geschützt werden.

Für seriöse Inkassounternehmen ist es bereits heute und ohne eine gesetzliche Vorgabe selbstverständlich, dem Schuldner die Grundlagen der gegen ihn geltend gemachten Forderungen schon mit dem ersten Schreiben mitzuteilen. Denn Aufgabe seriösen Inkassos ist gerade auch die Mediation mit dem Ziel des Erhalts der geschäftlichen Beziehung zwischen Gläubiger und Schuldner, so dass auch künftig alle Informationen übermittelt werden, die gesetzlich gefordert sind. Außerdem gilt schon im Eigeninteresse der seriösen Inkassounternehmen: Unklare Angaben im (ersten) Mahnschreiben verärgern und verwirren die Schuldner, führen zu einer Vielzahl überflüssiger Rückfragen und damit zu einem erheblichen höheren, vermeidbaren Arbeitsaufwand.

Den BDIU erreichen aber auch zahlreiche Verbraucherbeschwerden gegen nicht im Verband organisierte, unseriöse Anbieter, bei denen Verbraucher nicht nachvollziehen können, ob die Zahlungsaufforderung berechtigt ist. Vor dem Hintergrund der langjährigen Erfahrung mit Verbraucherbeschwerden teilt der BDIU den Befund des Bundesjustizministeriums, dass unseriöse Inkassounternehmen Informationen vorsätzlich verschweigen.

Der BDIU begrüßt daher ausdrücklich die Intention des Gesetzentwurfs, die geltend gemachte Forderung für den Verbraucher transparent zu machen und einzelne Informationspflichten gesetzlich zu normieren. Gegenüber der Notwendigkeit einzelner Regelungsinhalte bestehen jedoch die folgenden Vorbehalte:

I.2. § 11a Absatz 1 Satz 1, Halbsatz 1, Absatz 2 RDG-E

Für die Schaffung des Rechtsbegriffs „Privatperson“ (RefE Seite 31) jenseits des bestehenden und legal definierten Begriffs des „Verbrauchers“ in § 13 BGB besteht kein Bedürfnis. Vielmehr besteht die Gefahr begrifflicher Divergenzen und Störungen im Gleichlauf verbraucherschützender Rechtsbestimmungen.

Die Begründung zur Schaffung des neuen Rechtsbegriffs „Privatperson“ vermag nicht zu überzeugen.

Der Schutzbereich des § 13 BGB (Zurechnung weder der gewerblichen noch der selbstständigen Tätigkeit) erfasst gerade auch die im RefE explizit genannten „Schadensersatzforderungen aus Urheberrechtsverletzungen im Internet“.



Gerade bei den Vorschriften des Verbraucherschutzes sollten mögliche Wertungswidersprüche, wie beispielsweise im Bereich der Verbraucherdarlehen, verhindert werden. Andernfalls würden Verbraucher mit zum Teil widersprüchlichen und nicht mehr verständlichen gesetzlichen Regelungen konfrontiert. Es ist deshalb geboten, auch im Rahmen des RDG auf den Begriff des Verbrauchers im Sinne des § 13 BGB zurückzugreifen. Damit könnte die in Absatz 2 neu eingeführte, überflüssige Legaldefinition des Begriffs „Privatperson“ entfallen.

Wir schlagen daher folgende Änderungen vor:

(1) Registrierte Personen, die Inkassodienstleistungen erbringen, müssen, wenn sie eine Forderung gegenüber ~~einer Privatperson~~ **einem Verbraucher im Sinne des § 13 des Bürgerlichen Gesetzbuches** geltend machen, (...).

~~(2) Privatperson im Sinn des Absatzes 1 ist jede natürliche Person, gegen die eine Forderung geltend gemacht wird, die nicht im Zusammenhang mit ihrer gewerblichen oder selbständigen beruflichen Tätigkeit steht.~~

1.3. § 11a Abs. 1 S. 1 und 2 RDG-E

Der BDIU begrüßt die in § 11a Abs. 1 RDG-E vorgesehenen Informationspflichten, sofern sie tatsächlich für mehr Transparenz sorgen. Selbstverständlich muss dem Schuldner im ersten Mahnschreiben der Forderungsgrund und bei Verträgen folgerichtig der Vertragsgegenstand genannt werden. Diese Angaben sind für jeden Verbraucher notwendig und dürfen im Mahnschreiben auf keinen Fall fehlen.

Die Regelungen des § 11a Abs. 1 RDG-E gehen in Teilen jedoch weit über die Intention des Referentenentwurfs hinaus. Zu vermeiden sind vor allem überschießende, nicht praktikable Informationspflichten, die von Seiten der Gläubiger / Auftraggeber nicht erfüllt werden können. Das gilt insbesondere dann, wenn neue Informationspflichten nicht dazu geeignet sind, den Verbraucher vor der Geltendmachung unberechtigter Forderungen zu schützen. Auch sind solche Informationspflichten zu vermeiden, die zu Wertungswidersprüchen mit geltendem bzw. künftigen Datenschutzrecht führen.

Erhebliche Bedenken bestehen in dieser Hinsicht gegenüber folgenden vorgesehenen Pflichtangaben: „konkrete Darlegung des Vertragsgegenstands“ (§11a Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 1. Alt.), „Datum des Vertragsabschlusses“ (§11a Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 2. Alt.) und auf Anfrage „wesentliche Umstände des Vertragsabschlusses“ (§11a Abs. 1 S. 2 Nr. 2).

1.3.1 Konkrete Darlegung des Vertragsgegenstands

Die Verpflichtung des Inkassounternehmens, den Forderungsgrund bei Verträgen unter konkreter Darlegung des Vertragsgegenstands (§ 11a Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 1. Alt.) mitzuteilen, birgt die Gefahr einer Rechtsunsicherheit.



Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Rahmen gesetzlicher Gebots- bzw. Verbotsregelungen, deren Nichteinhaltung mit einer Sanktion belegt werden soll, ist schon rechtsdogmatisch fragwürdig.

Fraglich ist auch, was unter dem Begriff „konkret“ zu verstehen sein soll.

Ist beispielsweise beim Kauf eines Pkw die Bezeichnung „Kaufvertrag“ hinreichend konkret? Oder muss man von einem „Kfz-Kaufvertrag“ reden?

Wie ist es bei Versandhausforderungen, deren Grundlage regelmäßig der Kauf einer Reihe oder gar einer Vielzahl einzelner Waren ist? Müssen etwa alle gekauften Waren einzeln bezeichnet werden, um den Begriff der „konkreten Darlegung des Vertragsgegenstandes“ zu erfüllen?

Im Einzelfall würden derartige Angaben den Umfang eines Mahnschreibens sprengen. Abgesehen davon wäre das Inkassounternehmen verpflichtet, zum Teil detaillierte Informationen vorzuhalten, die ihm vom Auftraggeber/Gläubiger nicht zuletzt aus Gründen der Datensparsamkeit bisher nicht bzw. erst dann übermittelt werden, wenn Einwendungen oder Einreden des Schuldners bekannt werden.

1.3.2. Datum des Vertragsschlusses

Ebenfalls ist die Verpflichtung, bei Verträgen das Datum des Vertragsabschlusses anzugeben, problematisch.

Beispielsweise ist es für einen Versandhändler nahezu unmöglich, bei mehreren Bestellungen eines Schuldners das Datum des Vertragsabschlusses anzugeben, da die Kundenkonten als Kontokorrent geführt werden und Forderungen in der Regel erst nach einem längeren Zeitraum und nach mehreren Mahnungen an ein Inkassounternehmen übergeben werden.

1.3.3. Wesentliche Umstände des Vertragsschlusses

Die Anforderung in § 11 a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 RDG-E, bei Verträgen auf Anfrage die wesentlichen Umstände des Vertragsschlusses mitzuteilen, ist unbestimmt.

Auch wenn die „wesentlichen Umstände des Vertragsabschlusses“ nur auf Anfrage mitzuteilen sind, wären auf Seiten der Wirtschaft aufwändige Umstellungen der Prozesse (und zwar in ausnahmslos allen Inkassofällen) notwendig, damit solche nachträglichen Anfragen der Betroffenen beantwortet werden könnten. Die Gläubiger müssten (für alle Vertragsbeziehungen) Daten hinterlegen, um – im ausgesprochen seltenen Fall der Übergabe einer Forderung an ein Inkassounternehmen und dem noch selteneren Fall einer Nachfrage des Schuldners – dem Inkassounternehmen die notwendigen Informationen übermitteln zu können.



1.4. Bedenken

Die kritisierten Informationspflichten („konkrete Darlegung des Vertragsgegenstands“, „Datum des Vertragsabschlusses“ und „wesentliche Umstände des Vertragsabschlusses“) sind hinsichtlich des Regelungszwecks fraglich, begegnen rechtlichen Bedenken und führen zu einer hohen Belastung für die Auftraggeber:

1.4.1. Fragwürdiger Regelungszweck

Bei der überwältigenden Mehrheit aller Forderungen sind dem Schuldner der Forderungsgrund und die wesentlichen Umstände des Vertragsabschlusses bekannt. Regelmäßig besitzt er auch Unterlagen über die entsprechenden Verträge.

Er weiß, dass er einen Mietvertrag, diverse Versicherungsverträge, Telefonverträge, Energielieferungsverträge etc. abgeschlossen hat, dass er Waren beim Versandhandel bestellt hat und dass er einen Giro- und Kontokorrentvertrag oder einen Darlehensvertrag mit einem Kreditinstitut abgeschlossen hat.

Über diese erbrachten Leistungen hat der Verbraucher bereits Rechnungen und / oder andere Unterlagen erhalten. Der Vertragspartner des Schuldners hat die Forderung in der Regel mehrfach selbst angemahnt (abgesehen von den gesetzlichen Ausnahmeregelungen, die sich aus § 286 Abs. 2 BGB ergeben), bevor er ein Inkassounternehmen mit dem weiteren Forderungseinzug beauftragt.

Der RefE hat vor allem die unseriösen und kriminellen Geschäftemacher im Blick und berücksichtigt nicht, dass nahezu alle einzuziehenden Forderungen berechtigt sind und es sich auch beim Rest nicht per se erkennbar um nicht existierende Forderungen handelt, sondern fast ausnahmslos um solche, deren Berechtigung dem Grund oder der Höhe nach zwischen Gläubiger und Schuldner strittig ist.

Denn sehr häufig teilt der Schuldner Einwendungen oder Einreden auch erst nach Tätigwerden des Inkassounternehmens mit. Dies macht aber die Beauftragung des Inkassounternehmens im Nachhinein nicht unstatthaft.

Der Verbraucher soll in Zukunft besser vor Forderungen unseriöser Geschäftemacher geschützt werden, die vorgeben, er habe im Internet oder telefonisch einen (Abo-)Vertrag abgeschlossen.

Zum Erreichen dieses Ziels hat im Hinblick auf Rechtsgeschäfte im Internet bereits das jüngst verabschiedete „Buttonlösungsgesetz“ erheblich beigetragen.

Aber:

Die in § 11a RDG-E vorgesehenen Informationspflichten sind ungeeignet, Verbraucher vor solchen Geschäftspraktiken zu schützen.

Selbst mithilfe detaillierter Angaben, zu einem beispielsweise durch einen Verbraucher getätigten Download, kann die Geltendmachung unberechtigter Forderungen nicht verhindert werden.

Unseriöse Inkassounternehmen werden die Informationspflichten dadurch „erfüllen“, dass sie neben „Fantasieforderungen“ auch „Fantasieinformationen“ angeben.



Es besteht deshalb die Gefahr, dass unseriös arbeitende Inkassounternehmen den gesetzlichen Vorgaben gern nachkommen werden, um sich so den Anschein von Seriosität zu geben.

Die beabsichtigte Wirkung der vorgesehenen Informationspflichten würde jedoch komplett verfehlt.

1.4.2. Rechtliche Bedenken

Als rechtlich bedenklich erweisen sich die erweiterten Informationspflichten aus mehreren Gründen.

1.4.2.1.

Zum einen würden die Gläubiger zu einer erheblichen Erweiterung der Speicherung personenbezogener Daten sämtlicher Kunden gezwungen.

Geht man von einem Ausfallrisiko von zwei bis fünf Prozent aus, würden diese (auf Vorrat gespeicherten) Daten nur in maximal fünf Prozent der Fälle relevant werden, dagegen in 95 Prozent der Fälle nicht.

Fraglich ist, wie eine solche Vorratsdatenspeicherung mit dem Grundsatz der Datensparsamkeit zu vereinbaren ist. In jedem Fall müssen Wertungswidersprüche mit dem geltenden bzw. künftigen Datenschutzrecht vermieden werden.

1.4.2.2.

Darüber hinaus ist es in sich widersprüchlich, dass der RefE an eine Inkassomahnung höhere Anforderungen stellt als an die verzugsbegründende Mahnung des Gläubigers im Rahmen der zivilrechtlichen Bestimmung des § 286 BGB.

Eine Begründung für diesen inhaltlichen Wertungswiderspruch zwischen BGB und RDG findet sich im Referentenentwurf nicht.

1.4.2.3.

Schließlich stellt § 11a Abs. 1 RDG-E entgegen der Begründung des RefE (Seite 28) an eine Inkassomahnung höhere Anforderungen als das gerichtliche Mahnverfahren nach §§ 688 ff. ZPO. Die besonders im Rahmen des gängigen automatisierten Mahnverfahrens verwendeten Katalognummern für die Bezeichnung der Forderung bleiben weit hinter den Bestimmungen des § 11a RDG-E zurück.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass für ein Titulierungsverfahren geringere Voraussetzungen gelten sollen als für eine Inkassomahnung.



Insbesondere gehen die Darstellungen im RefE (Seite 29) zur „Begründung“ einer unerlaubten Handlung am Ziel vorbei. Man nimmt eine Anleihe bei § 174 Abs. 2 InsO auf, ohne zu berücksichtigen, dass es sich im Forderungsanmeldungsverfahren um ein gesamtvollstreckungsrechtliches Titulierungsverfahren handelt, das bei weitem nicht mit einer Inkassomahnung zu vergleichen ist.

Zu berücksichtigen bleibt schließlich, dass selbst im Rahmen einer Klage die Darlegung der „wesentlichen Umstände des Vertragsschlusses“ für deren Schlüssigkeit regelmäßig nicht erforderlich ist.

1.4.3. Hohe Belastungen für die Auftraggeber

Die Darlegungs- und Informationspflichten des Gläubigers verursachen erhebliche Mehrkosten. Insbesondere für die Unternehmen des Versand- und Online-Handels würden die neuen Informationspflichten in Bezug auf die Umstände des Vertragsabschlusses, die auf Anfrage (nur) vom Inkassounternehmen mitzuteilen sind, einen erheblichen wirtschaftlichen und administrativen Aufwand bedeuten, der nur in einem längeren Prozess mit erheblichen Übergangsfristen überhaupt bewältigt werden könnte.

Die Einführung der Darlegungs- und Informationspflichten verursache, so der Bundesverband Groß-, Außenhandel, Dienstleistungen (BGA) in einem Positionspapier vom 22.03.2012, bei unbestrittenen Forderungen, *„die im Wege des Massenkassos (z.B. im Versandhandel, im Telekommunikationsbereich, bei der Energieversorgung, sowie im Versicherungs- und Bankbereich) geltend gemacht werden einen erheblichen Mehraufwand. Der Referentenentwurf berücksichtigt nicht, dass der Schuldner dort regelmäßig um die Berechtigung der Forderung weiß und sie nicht bestreitet.“* (BGA-Position zu „Recht und Wettbewerb Inkasso“ vom 22.03.2012, Ziffer 3.1., Seite 3.)

Zu den wesentlichen Bedenken aller Handelsverbände zählt, dass berechtigte Forderungen der Händler bestritten und nicht mehr durchgesetzt werden könnten. Hinzu kommt, dass Händler dazu gezwungen würden, den von ihnen beauftragten Inkassounternehmen unternehmensinterne Aufzeichnungen über den Bestellprozess zur Verfügung zu stellen. Handelt es sich um einen telefonischen oder Online-Bestellvorgang, müssten Händler zusätzlich umfangreiche Datensätze transferieren, die den Inkassounternehmen heute in der Regel nicht zur Verfügung gestellt werden.

Diese Verpflichtung zur Übertragung von Daten ist nicht nur datenschutzrechtlich problematisch, sondern auch grob unverhältnismäßig. Eine entsprechende Datenübermittlung könnte nur mit erheblichem Kostenaufwand und nach einer langen Übergangsfrist technisch realisiert werden.

Zu bedenken ist auch, dass zahlreiche Forderungen erst dann vom (Online-)Händler an ein Inkassounternehmen übergeben werden, wenn sie seit Monaten fällig sind und sich ein gewisser Forderungsbestand aus verschiedenen Bestellungen aufgebaut hat.

In der Zwischenzeit sind zusätzliche Zinsen und Mahnkosten entstanden. Zudem hat der Kunde oft schon Teilzahlungen geleistet oder ihm wurden Gutschriften erteilt.

Bei den Forderungen, die der Handel an die Inkassounternehmen übergibt, handelt es sich daher kaum um solche aus einzelnen Bestellungen, sondern in der Regel um vielfältige Forderungspakete.



Nach Angaben des Handels wären nachträgliche Angaben zum Vertragsschluss derzeit nur mit erheblichem Kosten- und Verwaltungsaufwand möglich. Investitionen in automatisierte Lösungen würden zweistellige Millionenbeträge erfordern und zudem auch die Kosten des Inkassoverfahrens erheblich steigern. Nicht nur die Händler müssten eine entsprechende IT-Lösung zur Datenspeicherung einrichten, um die Daten für den seltenen Fall der Abgabe der Forderung ins Inkassoverfahren aufnehmen zu können. Ein kostenintensiver Aufwand auf Seiten der Inkassounternehmen wäre ebenfalls Konsequenz, da IT-Lösungen gefunden werden müssten, um die vom Auftraggeber vorgehaltenen Daten überhaupt im Anforderungsfall übernehmen zu können.

Im Ergebnis würde der Zweck des Inkassoverfahrens, im Interesse beider Parteien ein kostengünstiges außergerichtliches Verfahren zu realisieren, konterkariert und auch die betroffenen Verbraucher würden zusätzlich belastet.

1.5. Fazit

Das Erfordernis erweiterter Informationspflichten führt im Ergebnis zu einer erheblichen Erschwerung und Verteuerung der Durchsetzung berechtigter Ansprüche.

Der Grundsatz der Datensparsamkeit und Verhältnismäßigkeit (§ 3a BDSG) wird missachtet, da die zusätzlichen Datenspeicherungen und Datenübertragungen keine offensichtliche Erhöhung des Verbraucherschutzniveaus bewirken.

Unter den genannten Gesichtspunkten kann allein die zwingende Angabe des Forderungsgrundes bzw. des Vertragsgegenstandes notwendig und ausreichend sein.

Wir schlagen deshalb vor, folgende Änderungen in § 11a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 RDG vorzunehmen:

2. den Forderungsgrund **und** bei Verträgen ~~unter konkreter Darlegung des Vertragsgegenstands und das Datum des Vertragsabschlusses~~ den Vertragsabschluss,

Es wird zudem vorgeschlagen § 11a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 zu streichen:

2. bei Verträgen die wesentlichen Umstände des Vertragsschlusses



2. Zu Art. 1 – Änderungen des RDG

Zu Nummer 5: Anpassung des § 20 RDG „Bußgeldvorschriften“

Der Gesetzgeber plant, die in § 20 RDG enthaltenen Bußgeldvorschriften wegen des momentan bestehenden drastischen Aufsichtsdefizits zu erweitern. Der BDIU sieht den Befund der unzureichenden Aufsicht als uneingeschränkt zutreffend an. Die Erweiterung der Bußgeldtatbestände sowie die Ausdehnung des Bußgeldrahmens sind daher deutlich zu begrüßen.

Die Verschärfung der Aufsicht und Erweiterung der Bußgeldtatbestände wird mit der Einführung des § 20 Abs. 1, Nr. 3 sowie Abs. 2 Nr. 1- 4 des RefE sowie der Erhöhung des derzeitigen Höchstbetrags in § 20 Abs. 3 des RefE bereits vom BMJ gefordert.

Die Neuregelung der Bußgeldtatbestände und die Verzehnfachung des Höchstbetrages einer Geldbuße auf bis zu 50.000 Euro begründet der RefE damit, dass „auch mithilfe des Bußgeldrechts auf die Einhaltung der Berufspflichten registrierter Personen“ hingewirkt werden soll (Seite 32).

Der BDIU steht diesen Vorschlägen grundsätzlich positiv gegenüber.

Im Folgenden möchten wir allerdings darstellen, welche Änderungen des Weiteren geboten wären, um Verbesserungen zum Status Quo in der Bekämpfung unseriösen Inkassos tatsächlich erreichen zu können und damit auch das Ziel, den Verbraucher tatsächlich vor unseriösem Inkasso zu schützen.

2.1. Wiedereinführung / Verschärfung der Aufsicht

Der BDIU sieht eine weitere deutliche Verschärfung und organisatorische Veränderung der Aufsicht als zwingend notwendig an. Es ist erforderlich wirksame Sanktionsmöglichkeiten durch Wiedereinführung eines abgestuften Sanktionskatalogs zu etablieren, ähnlich dem des früher geltenden Rechtsberatungsgesetzes (RBerG).

Sowohl vor als auch nach Einführung des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) hat der BDIU mehrfach darauf hingewiesen, dass die zur Entlastung der zuständigen Justizverwaltungen und Länderhaushalte geplanten Einschnitte bei der zuvor üblichen Aufsicht über Inkassounternehmen kontraproduktiv sein würden.

Die Vorstellung, der Wettbewerb könne den Markt regeln, ist ein Irrglaube, wenn seriöse Unternehmen sich mit betrügerisch arbeitenden Unternehmen messen lassen sollen. Dass eine Regulierung ohne wirksame Aufsicht nicht möglich ist, wurde mit dem vorliegenden RefE erkannt. Der Gedanke wurde aber noch nicht zu Ende geführt.

Der BDIU fordert daher mit allem Nachdruck die Wiedereinführung einer Aufsicht, die anlassbezogen durchgeführt wird.



Hiermit wäre auch keine drastische Mehrbelastung der Aufsichts- bzw. Registrierungsbehörden verbunden.

Der RefE selbst geht von einem Erfüllungsaufwand aus, „der sicher unter 100 Fällen jährlich liegen wird“ aus (Seite 2). Diese Zahl hält der BDIU für realistisch, da die weit überwiegende Mehrzahl der Inkassounternehmen seriöse Arbeit leistet und keinen Anlass für Aufsichtsmaßnahmen geben wird.

Im krassen Widerspruch zu den Ausführungen im RefE, die vermuten lassen, eine Aufsicht über Inkassounternehmen, die diesen Namen auch verdiente, fände bereits de lege lata statt, bestätigen die Registrierungsbehörden regelmäßig, sie seien ausschließlich zuständig für die Erteilung der Registrierung und deren Widerruf, nicht jedoch für anderweitige Maßnahmen.

Der Präsident des Landgerichts Coburg teilte beispielsweise einem Beschwerdeführer mit:

„Als Präsident des Landgerichts führe ich nämlich keine generelle Aufsicht über das Geschäftsgebaren (...). Eine ausdifferenzierte Berufsaufsicht mit korrespondierenden und eingestuften Eingriffsmöglichkeiten ist im Rechtsdienstleistungsgesetz gerade nicht verankert worden. Vielmehr ist gemäß § 14 des Rechtsdienstleistungsgesetzes die Rücknahme bzw. der Widerruf der Registrierung das einzige Instrument der Aufsichtsbehörde, Fehlleistungen beim Erlaubnisträger zu sanktionieren. Dieser Widerruf der Registrierung ist jedoch an strenge Voraussetzungen geknüpft, die hier nicht vorliegen.“

Ohne diese Rückkehr zu einem gestuften Sanktionssystem im RDG, die alternativlos ist, bleiben die Registrierungsbehörden weiterhin die „zahnlosen Tiger“, die sie seit Einführung des RDG sind.

Betrachtet man als allgemein bekanntes Beispiel das gegen das damalige Inkassounternehmen „DOZ Deutsche Zentral Inkasso“ (das Unternehmen mit dem bundesweit mit Abstand höchsten Anteil von Verbraucherbeschwerden) geführte Widerrufsverfahren, bei dem der vom Kammergericht entschiedene Widerruf der Registrierung mit Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 25.08.2011 (Az.: I K 5.19) wieder aufgehoben wurde, wird klar, dass es an deutlichen Maßnahmeregelungen fehlt, die vor dem Widerruf der Registrierung berücksichtigt werden müssen. Weder die Erteilung von Auflagen, Rügen oder Weisungen noch die Androhung des Widerrufs der Registrierung werden bislang explizit geregelt.

2.2. Einführung von Berufspflichten

Da gemäß der Begründung des RefE eben „auch mithilfe des Bußgeldrechts auf die Einhaltung der Berufspflichten registrierter Personen“ hingewirkt werden soll, bedarf es des Weiteren der Einführung konkreter Berufspflichten.

Werden diese durch den Gesetzgeber nicht geregelt, fehlt es den Registrierungs- bzw. Aufsichtsbehörden an einem Maßstab, der bei der Prüfung zu berücksichtigen ist, ob Sanktionen verhängt werden sollen. Ohne einen solchen Maßstab ist eine objektive Beurteilung der jeweiligen Einzelfälle nur schwer, wenn nicht sogar überhaupt nicht, möglich.



Es ist daran zu denken, dass die Berufspflichten in Analogie zur Berufsordnung für Rechtsanwälte, wahlweise in einer neu zu schaffenden Berufsordnung für Rechtsdienstleister (z.B. „BORD“) geregelt werden.

2.3. Weitere Anregungen

Um einen effektiven, funktionsfähigen und kompetenten Aufsichtsapparat etablieren zu können, schlägt der BDIU zudem vor, eine „Fachaufsicht“ durch einzurichtende Landesämter für Rechtsdienstleistungsaufsicht (z.B. „LARD“) oder ein Bundesamt für Rechtsdienstleistungsaufsicht (z.B. „BARD“) zu schaffen.

Wahlweise kann in Betracht gezogen werden, die Aufsichtsbefugnisse beim Bundesjustizamt oder auf ein Gericht pro Bundesland mit institutionalisiertem Informationsaustausch zwischen den Bundesländern zu konzentrieren.

Zudem wäre daran zu denken, die Registrierung der Inkassounternehmen auch durch diese Institutionen vornehmen zu lassen.

Dadurch könnten sowohl Registrierungs- als auch Aufsichtsstandards einheitlich eingeführt und die Einhaltung der Gesetze und noch zu regelnder Berufspflichten besser kontrolliert werden.

Es sei schließlich angemerkt, dass eventuelle Mehrkosten durch eine Branchenumlage analog § 16 FinDAG gedeckt werden könnten.

Es liegt nicht nur im Interesse der Verbraucher, sondern auch aller seriösen Inkassounternehmen, wenn die Aufsichtsbehörden, in welcher Gestalt auch immer, anders als derzeit, ein Eingriffsinstrumentarium und auch eine personelle Ausstattung erhielten, die sie in die Lage versetzten, Auswüchse wirksam zu bekämpfen und schwarze Schafe aus dem Verkehr zu ziehen.

Aber kann ein solches Ziel, bei aller Kompliziertheit der föderalen Beziehungen in Deutschland, die Tatsache rechtfertigen, dass mit den Justizverwaltungen der Länder diejenigen, die auch künftig zur Aufsicht über Inkassounternehmen berufen sein sollen, von der Entscheidung über den besten Weg hin zu einer Aufsicht, die diesen Namen auch verdient, ausgeschlossen bleiben?

Eine Beteiligung der Bundesländer, sofern sie weiterhin für Registrierung und / oder Aufsicht über Inkassounternehmen zuständig sein sollen, sieht der BDIU als unerlässlich an.

Es bleibt festzuhalten: Ohne die aufgeführten Änderungen würde der eigentliche Zweck des Gesetzespakets und insbesondere der auf das Inkasso bezogenen Regelungen nicht erreicht, wenn nicht sogar komplett verfehlt.

2.4. Änderungsvorschläge

Der BDIU bittet daher nachdrücklich darum, die folgenden Änderungen in § 14 RDG (Widerruf der Registrierung) und 19 RDG (Zuständigkeit und Übertragung von Befugnissen) vorzunehmen:



2.4.1. Überschrift

Die Überschrift des § 14 RDG soll wie folgt ergänzt werden:

§ 14 Widerruf der Registrierung, **Maßnahmen**

2.4.2 § 14 Abs. 1 RDG

§ 14 RDG soll in Absätze eingeteilt werden, wobei die bestehenden Regelungen (1. HS sowie Nr. 1 – 4) Absatz 2 bilden und folgender Absatz 1 eingefügt werden soll:

- (1) Die zuständige Behörde kann im Rahmen ihrer Aufsicht,**
1. eine Rüge erteilen,
2. eine Weisung aussprechen,
3. eine Auflage erteilen,
4. den Widerruf der Registrierung androhen,
5. die Registrierung widerrufen.

2.4.3. § 14 Abs. 2 RDG

§ 14 (1. HS und Nr. 1 – 4) RDG soll Absatz 2 und wie folgt abgeändert werden:

- (2) Die zuständige Behörde ergreift diese Maßnahmen** unbeschadet des § 49 des
Verwaltungsverfahrensgesetzes oder entsprechender landesrechtlicher Vorschriften,
[Nr. 1. - 2.]
3. wenn begründete Tatsachen die Annahme dauerhaft unqualifizierter Rechtsdienstleistungen zum Nachteil der Rechtsuchenden oder des Rechtsverkehrs rechtfertigen; dies ist in der Regel der Fall, wenn die registrierte Person in erheblichem Umfang Rechtsdienstleistungen über die eingetragene Befugnis hinaus erbringt, beharrlich gegen **die in Abs. 1 Nr. 1-3 genannten Maßnahmen oder Darlegungs- und Informationspflichten nach § 1 Ia verstößt, in Angelegenheiten mitwirkt, bei denen unlautere Zwecke verfolgt werden oder – im Bereich der Inkassodienstleistungen – Forderungen geltend gemacht werden, für die nach summarischer Prüfung keine Rechtsgrundlage besteht.**
[Nr. 4]

2.4.4. § 19 RDG

§ 19 RDG soll um folgenden Absatz 3 ergänzt werden:

- (3) Die gemäß Abs. 2 zuständigen Behörden üben die Aufsicht über die in § 10 Abs. 1 genannten natürlichen und juristischen Personen sowie Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit aus. Diese Aufsicht erfolgt anlassbezogen. Sie erstreckt sich auf die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und des weiteren Vorliegens der notwendigen Voraussetzungen nach § 12 Abs. 1 der persönlichen Eignung und Zuverlässigkeit sowie auf die Erteilung von Wei-**



sungen und Auflagen, die Durchführung von Rügeverfahren und die Androhung des Widerrufs der Registrierung nach § 14 Abs. 1 sowie auf die Prüfung der Einhaltung der in der Berufsordnung für Rechtsdienstleister geregelten Pflichten.

2.5. Begründung zu Änderungsvorschlägen

Folgende Gründe sprechen für die vorgenannten Änderungsvorschläge:

Zu Punkt 2.4.2: Einführung eines § 14 Abs. 1 RDG

Ein abgestufter Sanktionskatalog gewährleistet die Wahrung der Verhältnismäßigkeit (vgl. hierzu wiederum VG Berlin, Urteil v. 25.08.11 (Az. I K 5.19). Der Widerruf der Registrierung der „Deutschen Zentral Inkasso - DOZ“ durch die Präsidentin des Kammergerichts (als zuständige Registrierungsbehörde) ist als rechtswidrig eingestuft worden, da es das Kammergericht unterlassen hatte, vor dem Widerruf ein milderer Mittel, etwa eine Auflage, zu prüfen.

Da die für die Aufsicht zuständigen Registrierungsbehörden der Länder, wie bereits erwähnt, in der Regel die Rücknahme bzw. den Widerruf der Registrierung als das einzige Instrument erachten, Fehlleistungen beim Erlaubnisinhaber zu sanktionieren und die strengen Voraussetzungen, die an einen Widerruf geknüpft sind, in den allermeisten Fällen nicht erfüllt sind, läuft die Aufsicht bekanntermaßen bislang ins Leere. Nur ein gesetzlich geregeltes Eingriffsinstrumentarium würde Abhilfe schaffen.

Mit dem vorgeschlagenen Sanktionskatalog lehnt sich der BDIU an §§ 113, 114 BRAO an. In § 114 BRAO ist ein abgestufter Katalog von „anwaltsgerichtlichen Maßnahmen“ vorgesehen, der im Eskalationsfall in der Ausschließung aus der Rechtsanwaltschaft mündet.

Diese Erweiterung müsste dem gesetzgeberischen Interesse entgegenkommen, da in der Begründung des RefE selbst in Bezug auf die Erweiterung der Bußgeldtatbestände gewünscht wird, die Sanktionsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden gegen unseriöse Inkassodienstleister im In- und Ausland im Vorfeld des Widerrufs der Registrierung zu erweitern (Seite 17 a.E.).

Zu Punkt 2.4.3.: Einführung / Änderung des § 14 Abs. 2 RDG

Der BDIU hat sich bewusst dafür entschieden, sich an den unter der Geltung des Rechtsberatungsgesetzes bestehenden Regelungen zu orientieren und die Formulierungen des § 1 Abs. 2 der Zweiten Verordnung zur Ausführung des Rechtsberatungsgesetzes (2. AVO RBerG) auszugsweise eins zu eins in § 14 Abs. 2 Nr. 3 zu übernehmen.

Zum einen soll so verhindert werden, dass unlautere Zwecke verfolgt werden, zu denen insbesondere jene Fälle, bei denen Verbraucher bis zum Inkrafttreten des Buttonlösungsgesetzes in Internet-(Abo-)Fallen gelockt werden, zählen.



Zum anderen kann damit vorgebeugt werden, dass Inkassounternehmen Einziehungsaufträge übernehmen, bei denen bereits bei summarischer Prüfung feststellbar wäre, dass es an einer Rechtsgrundlage fehlt.

Zu Punkt 2.4.4.: Anfügung des § 19 Abs. 3 RDG

Mit der expliziten Regelung im Gesetz, dass die nach § 19 Abs. 2 RDG zuständigen Behörden eine „Aufsicht über die in § 10 Abs. 1 genannten natürlichen und juristischen Personen sowie Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit ausüben“, wird verhindert, dass sich die Behörden in Zukunft weiter darauf zurückziehen, nicht bzw. nur eingeschränkt zuständig zu sein.

Mit der in § 19 Abs. 3 Satz 3 gewählten Formulierung übernimmt der BDIU die Formulierung des § 3 Abs. 1 der 2. AVO RBerG.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte in seinem Urteil vom 29.09.1989 (NJW 1999, 440) bestätigt, dass sich die Aufsicht nach § 3 Abs. 1 der 2. AVO RBerG auf die Überwachung erstreckt, ob der Inhaber einer Erlaubnis nach § 1 RBerG bei seiner Tätigkeit die Grenzen der Erlaubnis einhält. § 3 Abs. 1 und 4. der 2. AVO RBerG ermächtigt dazu, bestimmte Tätigkeiten zu untersagen, wenn dies für die Behebung von Beanstandungen erforderlich sei.

Der BDIU hält eine lediglich „anlassbezogene Aufsicht“ für ausreichend. Eine auf einen konkreten Anlass (z.B. durch einen Hinweis eines anderen Inkassounternehmens, eines Betroffenen oder eines Dritten) bezogene Pflicht, tätig zu werden, dürfte auch den fiskalischen Interessen der aufsichtführenden Länderbehörden entgegenkommen.

Der RefE spricht hinsichtlich des Erfüllungsaufwandes, der für die Registrierungsbehörden entsteht, von „sicher unter 100 Fällen jährlich“ (Seite 2). „Aufgrund der geringen Häufigkeit“, seien „hierdurch keine Mehr- oder Minderkosten zu erwarten. Ebenso bestehen (...) keine erheblichen Mehr- oder Minderkosten, da die Zahl der betroffenen Fälle insofern voraussichtlich unter 150 Fällen liegen wird“.

Diese auf das gesamte Bundesgebiet bezogenen 150 Fälle jährlich, von denen das Bundesjustizministerium ausgeht und die ein Tätigwerden der zuständigen Behörden erzwingen würden, würden zwar Mehrkosten verursachen. Hierbei dürfte es sich aber um keine erheblichen Mehrkosten für die Länder handeln.

Würde es zu einer Konzentration der Zuständigkeit auf eine oder mehrere bestimmte neu zu schaffende Institution(-en), wie dem bereits zuvor erwähnten BAREd oder den LAREd, oder zu einer Konzentration der Registrierungs- / Aufsichtsbehörden auf jeweils eine pro Bundesland kommen, würden ggf. sogar Kosten gespart.

2.6. Weitere Anregungen

Darüber hinaus schlägt der BDIU eine Ergänzung, entsprechend der obigen Ausführungen, des § 20 RDG vor:



In Abs. 1 wird eine Nr. 5 angefügt:

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

[Nr. 1 – Nr. 4]

5. gegen den Inhalt einer Weisung oder Auflage nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 und 3 verstößt.

Außerdem wird angeregt, für Ordnungswidrigkeiten nach Abs. 1 Nr. 1 und 2 (RefE) zur Abbildung des höheren Unrechtsgehalts eine höhere Geldbuße anzusetzen, um im Rahmen der Bußgeldvorschriften den unterschiedlich hohen Unrechtsgehalt von Zuwiderhandlungen aufzugreifen und die Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Wird eine Rechtsdienstleistung ohne die erforderliche Registrierung erbracht, handelt es sich um eine Ordnungswidrigkeit, die nicht nur einen höheren Unrechtsgehalt darstellt, sondern auch ein deutlich höheres Gefahrenpotential gegenüber Verbrauchern mit sich bringt, als beispielsweise die nicht vollständige oder nicht rechtzeitige Übermittlung einer nach § 1 Ia geforderten Information.



3. Zu Art. 3 – Änderungen des § 4 RDGEG

Anfügung der Absätze 5 – 7 „Vergütung der registrierten Personen“

3.1. § 4 Abs. 5 RDGEG-E

Das Bundesjustizministerium beabsichtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Höhe der Vergütung und die sonstigen Inkassokosten, deren Erstattung der Gläubiger von einem Verbraucher in der Regel höchstens verlangen kann, zu regeln.

Durch eine im RefE vorgesehene Verordnungsermächtigung soll das BMJ ermächtigt werden, durch Festlegung von „Inkasso-Regelsätzen“ die erstattungsfähigen Kosten im B2C-Bereich als streitwertunabhängige Pauschalvergütungen der Inkassounternehmen zu regeln.

Als Anlass für diese Regelung wird geltend gemacht, dass Inkassounternehmen regelmäßig überhöhte Kosten geltend machen, insbesondere, dass pauschalisierte Nebenforderungen in einem Ausmaß geltend gemacht werden, das nicht mehr in einem akzeptablen Verhältnis zur Hauptforderung steht. Zudem wird in dem RefE erwähnt, dass die Inkassoabrechnungen gegenüber dem Schuldner regelmäßig intransparent sind, so dass diese nicht erkennen können, ob sich die von ihnen verlangten Inkassokosten im Rahmen des Üblichen und als zulässig Erachteten halten (vgl. Seite 35).

Für diesen Befund des BMJ fehlt es an jeglicher empirischer Grundlage.

Der BDIU vertritt die Auffassung, dass die Transparenz innerhalb des bereits bestehenden Systems der Anlehnung an die streitwertabhängige Anwaltsvergütung nach RVG erhöht werden kann. Innerhalb dieses Systems ist es ohne weiteres möglich, klare Vergütungsregelungen zu etablieren, die bereits jetzt bestehende Ansätze für eine Verringerung der Inkassokosten bei „Bagatellforderungen“ berücksichtigen und unseriöse „Geschäftemacher“ abschrecken würden.

3.1.1. Änderungsvorschläge

Der BDIU schlägt daher vor,

- zwingende und klare Anforderungen an die in den Inkassoabrechnungen verwendeten Terminologien einzuführen, die der Erhöhung der Transparenz dienen.
- einen bußgeld- bzw. sanktionsbewehrten Tatbestand für den Fall des Verstoßes gegen die zwingende Terminologie einzuführen.
- innerhalb einer neu zu schaffenden (gesetzlichen) Regelung an die Regelungen des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes (RVG) anzuknüpfen. Dessen Systematik ist bereits allen beteiligten Verkehrskreisen – auch den Schuldnerberatungen und den verbraucherschützenden Organisationen sowie der Justiz – vertraut.
- durch die gesetzlich manifestierte Anlehnung an die Regelungen des RVG eine Verringerung der Inkassokosten herbeizuführen.



Konkret schlägt der BDIU daher statt der im RefE vorgesehenen Regelungen des § 4 Abs. 5 und 6 folgenden, neu anzufügenden Abs. 5 vor:

(5) Auf die Vergütung der Inkassodienstleister findet das Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) mit folgenden Maßgaben entsprechende Anwendung:

Auf die pauschalen Nebenforderungen des Inkassounternehmens findet Ziffer 7002 des Vergütungsverzeichnisses (VV) zum RVG entsprechende Anwendung, so dass diese maximal 20 % der geltend gemachten Gebühr, höchstens jedoch 20 Euro betragen.

Der BDIU hat sich für das Herantragen der erwähnten Vorschläge entschieden, damit auf Seiten des Gesetzgebers erkannt wird, dass die Branche durchaus gewillt ist, eine gesetzliche Manifestierung der Gebühren zu erreichen, und ebenfalls an einer transparenten Abrechnung gegenüber dem Schuldner – genauso wie die verbraucherschützende Seite – interessiert ist; dies nicht zuletzt auch aus dem pragmatischen Grund eines effizienten Arbeitsablaufes.

Der BDIU ist bereit, an einer konstruktiven Lösung für alle Beteiligten mitzuwirken.

3.1.2. (Verfassungsrechtliche) Bedenken

Um gemeinsame Lösungen finden zu können, ist allerdings auch eine differenzierte und kritische Auseinandersetzung mit dem vorliegenden Referentenentwurf unerlässlich, so dass im Folgenden die erheblichen Bedenken gegen die geplanten Regelungen des RefE aufgeführt werden.

3.1.2.1.

Äußerst zweifelhaft ist der Vorschlag des Bundesjustizministeriums, die Inkassokosten über eine bloße Rechtsverordnung regeln zu wollen.

Höchst bedenklich ist zudem die Umgehung sowohl des Bundesrates als auch des Bundestages.

3.1.2.2.

Es bestehen zudem folgende grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken:

Der BDIU sieht durch die angestrebte Reglementierung der Erstattungsfähigkeit der Inkassokosten die Grundrechte der seriösen Inkassounternehmen aus Art. 3 Abs. 1, Art. 12 sowie Art. 14 des Grundgesetzes (GG) verletzt.

Entgegen der erklärten Zielsetzung des Referentenentwurfs, unseriöse Geschäftspraktiken einzudämmen, ohne dabei seriöse Inkassounternehmen in ihrer Tätigkeit zu beeinträchtigen, beziehen sich die geplanten Regelungen ohne Unterschied auf alle Inkassounternehmen und sämtliche nicht titulierten Forderungen.



Einer typisierenden Regelung, die sich zulasten der großen Mehrheit der Inkassounternehmen am Ausnahmefall „schwarzer Schafe“ orientiert, wohnt die Gefahr eines Verstoßes gegen die verfassungsrechtliche Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers inne. Zwar darf der Gesetzgeber bei Massenerscheinungen, wie es die Beitreibung fremder Forderungen darstellt, typisieren. Er muss jedoch den Regelfall und nicht eine kleine Gruppe atypischer Fälle zum Leitbild seines Handelns machen.

Die Tätigkeiten von seriösen Inkassounternehmen stellen eine erlaubte Tätigkeit und einen Beruf im Sinne des Art. 12 GG dar. Eine staatliche Regulierung der von einem Schuldner zu erstattenden Inkassokosten hätte berufsregelnde Tendenz und würde so zu einem Eingriff in die Berufsfreiheit von Inkassounternehmen.

Zwar ist nicht beabsichtigt, Inkassokosten im Verhältnis zwischen Auftraggeber (in der Regel der Gläubiger) und Inkassounternehmen zu reglementieren. Faktisch werden Gläubiger in der Regel aber nicht bereit sein, Inkassokosten über den vom Schuldner zu erstattenden Umfang hinaus zu tragen, so dass dies faktisch einer Preisregulierung gleichkäme.

Ein solcher Eingriff in die Berufsfreiheit muss entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls materiell gerechtfertigt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Es steht völlig außer Frage, dass die Eindämmung unseriöser, teilweise sogar strafbarer Geschäftspraktiken einiger „Inkassounternehmen“, einen legitimen Gemeinwohlbelang darstellt. Werden durch den mit der geplanten Regelung verbundenen staatlich indizierten massiven Eingriff allerdings primär die berechtigten Belange seriöser Unternehmen tangiert und derart reglementiert, dass eine Existenzbedrohung im Raume steht, bestehen an der Rechtfertigung des Eingriffs und somit an der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme erhebliche Zweifel.

Schuldrechtliche Forderungen stellen zudem ein vermögenswertes Gut dar, das der Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG unterfällt. Hieraus folgen grundrechtliche Schutzpflichten des Staates.

Konkret zählt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hierzu die Stellung einer Privatrechtsordnung sowie von Verfahren der Rechtsdurchsetzung. Würde durch die Regulierung von Inkassokosten Gläubigern niedriger Forderungen die Geltendmachung ihrer Ansprüche durch Inkassounternehmen als externe Dienstleister wirtschaftlich sinnlos, läge darin ein Eingriff in die Eigentumsgarantie, dessen Rechtfertigung ebenfalls in höchstem Maße bezweifelt wird.



3.2. § 4 Abs. 6 RDGEG-E

3.2.1. § 4 Abs. 6 Sätze 1 und 2 RDGEG-E

Wertunabhängige Vergütungsregeln sind systemwidrig, weil sie sich nicht nach den Kriterien Leistung, Verantwortung und Haftung richten, so dass ein wertabhängiges Vergütungssystem unumgänglich ist.

Die Bemessungskriterien für die Höhe anwaltlicher Rahmengebühren richten sich nach der Bedeutung der Angelegenheit, nach dem Umfang der Tätigkeit, nach der rechtlichen Schwierigkeit der Tätigkeit und dem Haftungsrisiko. Weshalb diese Kriterien für Inkassodienstleister nicht gelten sollen, ist nicht nachvollziehbar.

Zu berücksichtigen ist hier unbedingt, dass Inkassounternehmen ebenso wie Rechtsanwälte ihren Vertragspartnern uneingeschränkt nach den allgemeinen Regeln des BGB haften.

Inkassounternehmen müssen ebenso wie Rechtsanwälte gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 3 RDG über eine Berufshaftpflichtversicherung mit einer Mindestversicherungssumme von 250.000 Euro verfügen. Die Mindestversicherungssumme entspricht der Mindestversicherungssumme bei den Rechtsanwälten (§ 51 Abs. 4 BRAO).

Wie der Aufwand ermittelt werden soll, ist im Übrigen vollkommen unklar.

Der BDIU muss an dieser Stelle auf einen Wertungswiderspruch hinweisen:

Der Gesetzgeber verlangt selbst bei geringen Gegenstandswerten Gebühren, die im Zuge des 2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes (2. KostRMoG) weiter erhöht werden sollen.

Alle Kosten, die durch Einziehungsverfahren verursacht werden (zum Beispiel nach GKG, GVKostG, im Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren), müssen gleichermaßen kritisch hinterfragt werden.

3.2.2. § 4 Abs. 6 Satz 3 RDGEG-E

Die Grenzziehung bei Forderungen bis zur Höhe von 50 Euro oder von mehr als 100 gleichartigen Forderungen ist willkürlich.

Verkannt wird bislang, dass die geplanten Regelungen des RDGEG-E auf legalem und einfachstem Weg umgangen werden könnten. Inkassounternehmen wäre es beispielsweise eröffnet, 99 gleichartige Forderungen zur Einziehung anzunehmen und entsprechend der Gesetzesdefinition kein „Mengeninkasso“ zu betreiben. Ähnliche Ausweichbewegungen sind auch in Bezug auf die Bagatellforderungen möglich und wahrscheinlich.

Die derzeit üblichen Inkassokosten sind nicht überhöht. Entscheidet sich ein Gläubiger anstelle der Einschaltung eines Inkassounternehmens für eine rein gerichtliche Forderungsbeitreibung (Titulierung, Zwangsvollstreckung), entstehen gerade bei niedrigen Gegenstandswerten staatlich induzierte Kosten, die zum Teil deutlich über denen des außergerichtlichen Inkassos liegen.



Der RefE spricht davon, dass sich der ursprünglich geforderte Betrag bei niedrigen Forderungen regelmäßig vervielfacht, was „mit Blick auf den geringen Aufwand von Inkassounternehmen gerade bei der Beitreibung von Bagatellforderungen und in den Fällen des Mengeninkassos in keiner Weise gerechtfertigt“ sei (Seite 35).

Dies ignoriert völlig, dass der Aufwand eines Inkassounternehmens der gleiche bleibt, egal ob fünf Euro, 60 Euro oder 120 Euro beigetrieben werden sollen.

Es ist zwar richtig, dass die schriftliche Kontaktaufnahme zum Schuldner weitgehend technisch gestützt erfolgt. Unterschätzt wird aber auch der Aufwand, den die manuelle Bearbeitung der Schuldnerreaktionen und die zum Teil jahrelange Betreuung einzelner Fälle bedeutet.

Die geplanten Regelungen verkennen zudem, welche Investitionen die IT-Ausstattung erfordert. Vor diesem Hintergrund relativieren sich die Inkassokosten, gerade dann, wenn Gegenstandswerte gering sind und Inkassounternehmen deshalb, anders als Rechtsanwälte, geringwertige Forderungen nicht mit höheren Gegenstandswerten quersubventionieren können.

Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf für Pauschalgebühren ist auch deswegen nicht gegeben, weil schon im bestehenden System die Obergrenze der Erstattungsfähigkeit klar definiert ist. Die Vergütungsregelungen entsprechen einer seit Jahrzehnten bis hin zum Bundesverfassungsgericht gefestigten Rechtsprechung (BVerfGE I BvR 1012/11), wonach Inkassokosten grundsätzlich als Verzugsschaden geltend gemacht werden. Berechnet wird die Vergütung dem Betrag entsprechend, der den vergleichbaren, vom Streitwert abhängigen Anwaltsgebühren nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) entspricht.

Schließlich dient eine Regelung, wie sie mit § 4 Abs. 6 RDGEG-E vorgeschlagen wird, nicht der Transparenz, die für den Schuldner durch die Einführung von Regelsätzen vorgeblich geschaffen werden soll.

Die Grenzziehung bei 100 Fällen „gleichartiger Forderungen“ ist für den Schuldner schlicht und ergreifend nicht erkennbar. Er kann nicht nachvollziehen, ob die vom Inkassounternehmen verlangten Gebühren über dem liegen, was in dem konkreten Fall zulässig ist.

3.2.3 Allgemeine Bedenken zu § 4 Abs. 6 RDGEG-E

Durch die in § 4 Abs. 6 vorgesehene Gebührenordnung bzw. Kostendeckelung würden unseriöse Inkassounternehmen weder tangiert noch von ihrer Tätigkeit abgehalten werden und nicht getroffen. Stattdessen würde eine ganze, für die gesamte Wirtschaft bedeutende Branche reguliert und existenziell bedroht.

Die Inkassounternehmen in Deutschland sind für rund eine halbe Million Auftraggeber tätig. Das gesamte Marktvolumen beträgt über 50 Milliarden Euro. Jährlich werden weit mehr als 18 Millionen Forderungen zum Einzug übergeben. Die Inkassounternehmen arbeiten erfolgreich: Über 80 Prozent der übergebenen, vorgerichtlichen Fälle werden außergerichtlich erledigt.

Würde die Erstattungsfähigkeit der Inkassokosten über das heutige Maß hinaus eingegrenzt, könnte die Beitreibung für Inkassounternehmen nicht mehr unter wirtschaftlich akzeptablen Bedingungen durchzuführen sein. Dies hätte höhere Zahlungsausfälle zur Folge. Das Insolvenzrisiko gerade



der kleinen und mittelständischen Unternehmen stiege und somit wären auch Arbeitsplätze bedroht.

Es muss auch in Betracht gezogen werden, dass durch niedrigere Kostensätze – gerade die kleineren – Inkassounternehmen dazu gezwungen sind, die Belastung der Gläubiger zu erhöhen, um „überleben“ zu können. Das Gesetz wird somit auch erhebliche Auswirkungen auf die Gläubigerunternehmen haben.

Die geplanten Änderungen kommen daher de facto einer staatlichen Preisregulierung gleich und stellen einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Vertragsfreiheit zwischen Gläubiger und Inkassounternehmen dar.

Neben den Gläubigern und damit großen Teilen der Wirtschaft, wären im Übrigen auch die Verbraucher die Benachteiligten:

Da die Wirtschaft gezwungen ist, die Mehrbelastung über den Preis an die Verbraucher weiterzugeben, wird der Schaden letztlich auf alle Verbraucher umgelegt. Auch für den Verbraucher, der seine Rechnungen bezahlt, werden die Preise somit steigen. Das Verursacherprinzip wird aufgegeben.

Wenn die Zusammenarbeit mit einem Inkassounternehmen aus Gläubigersicht an Attraktivität verliert, kann es sein, dass Gläubiger wieder verstärkt zu einer Inhouse-Bearbeitung zurückkehren. Wegen der Ausrichtung der für die Inhouse-Bearbeitung auf dem Markt verfügbaren IT-Systeme auf das gerichtliche Mahnverfahren (GMV) dürfte dies zu einem deutlichen Anstieg der Titulierungen – aber auch zu einem Anstieg der letztlich den Verbraucher belastenden Preise – führen.

Die Ziviljustiz könnte kollabieren, wenn sich die heutige Zahl von rund 9 Millionen Mahnscheidsverfahren pro Jahr um mehrere Millionen erhöhte, verdoppelte oder gar verdreifachte.

Die justizentlastende Wirkung der Tätigkeit der Inkassounternehmen würde zum großen Teil wieder aufgehoben. Aus Sicht der Länder müsste dieses Ausweichverhalten darüber hinaus unerwünscht sein, da das GMV nicht kostendeckend arbeitet.

Aus Sicht der Länder dürfte der vorliegende RefE ebenfalls fragwürdig erscheinen, wurde doch zuletzt im November 2012 vom hessischen Landtag mit den Stimmen von CDU und FDP eine Novelle des hessischen Justizkostengesetzes verabschiedet. Mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Hessischen Justizkostengesetzes vom 26.11.2012 (GVBl. S. 454) wird in dem dortigen § 4 Abs. 3 nun vorgesehen, dass niedergeschlagene Justizforderungen von „privaten Unternehmen“ als Verwaltungshelfer eingezogen werden können.

In Hessen beziffert die Landesregierung den durch offene Gerichtskosten entstandenen Schaden auf 44,5 Millionen Euro – wobei das lediglich die Summe an niedergeschlagenen Forderungen ist, die den dortigen Kassen in den Jahren 2006 bis 2008 entgangen ist. Pro Jahr kommen rund 15 Millionen Euro hinzu, die die Behörden als uneinbringbar deklarieren und somit buchhalterisch abhaken. Das entspricht etwa fünf Prozent aller Gerichtskostenforderungen.

Falls die angedachten „Inkasso-Regelsätze“ eine Existenzbedrohung für viele seriös arbeitende, aktive Inkassounternehmen darstellen, sind die Länder, die eine Entlastung durch den Einsatz der Inkassounternehmen suchen, ebenfalls von dem Gesetz betroffen.



Mit der Einführung gedeckelter Regelsätze würden zudem weitere staatliche Interessen beeinträchtigt.

Im befürchteten Fall, dass Gläubiger die offenen überfälligen Forderungen oftmals nicht mehr in die erfolgreiche Beitreibung durch Inkassounternehmen geben könnten, ist damit zu rechnen, dass die Gläubiger eine nicht unerhebliche Summe von wertberechtigten nicht beitreibungsfähigen Forderungen ausbuchen.

Neben der bereits beschriebenen Folge, dass als Ausgleich verbraucherbelastende Preiserhöhungen folgen, muss eine weitere Konsequenz bedacht werden: Durch die Ausbuchungen von Forderungen, die nicht mehr mithilfe von Inkassounternehmen beigetrieben werden könnten, stünden den Gläubigern Steuerrückerstattungsansprüche zu, die sie über ihre Umsatzsteuererklärungen gegenüber dem Fiskus geltend machen würden. Konsequenz wäre eine Lücke in hoher Millionensumme für die öffentlichen Haushalte.

Im Übrigen ist unabhängig von den – teils verfassungsrechtlichen – Bedenken Folgendes festzustellen:

Kriminelle Akteure richten ihr Verhalten nicht nach Recht und Gesetz aus. Die unseriösen Inkassounternehmen werden sich auch durch entsprechende gesetzliche Regelungen nicht davon abhalten lassen, dubiose Forderungen geltend zu machen und den Schuldner überhöhte Kosten aufzubürden. Es stünde zudem zu befürchten, dass schwarze Schafe aufgrund von Mindereinnahmen dazu verleitet würden, ihre unseriösen Aktivitäten auszuweiten, um höhere Einnahmen zu erzielen.

Eine wie in der Form des RefE allgemein gültige Kostenerstattungsregelung würde sich also in erster Linie, wie bereits dargestellt, nachteilig auf die seriösen Inkassounternehmen, Gläubiger und Verbraucher auswirken.

3.3. Zu § 4 Abs. 7 RDGEG-E

Die von der Vorschrift angestrebte „Gleichstellung“ von Kammerrechtsbeiständen, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten (im Folgenden nur Rechtsanwalt genannt) aus „verfassungsrechtlichen Gründen“ kann durch die vorgesehene Regelung des RefE nicht erreicht werden.

Gemäß der Begründung auf Seite 38 RefE ist nach der „gefestigten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs“ nur dann von einem Inkassomandat des Rechtsanwalts auszugehen, „wenn die dem Anwalt eigentümliche Aufgabe, rechtlichen Beistand zu leisten, neben der reinen kaufmännisch geprägten Inkassotätigkeit deutlich in den Hintergrund tritt“.

Diese Begründung – wie auch die nachfolgenden Sätze in der Begründung des RefE zeigen – vermögen nicht zu überzeugen.

Zum einen wird durch diese Ausführungen aufgezeigt, dass der Umfang der Inkassotätigkeit um ein Weites vom Bundesjustizministerium verkannt wird.



Wer als Inkassodienstleister registriert werden möchte, muss bestimmte Voraussetzungen erfüllen, die in § 12 RDG genannt sind, nämlich Zuverlässigkeit (strafrechtliche Unbescholtenheit, § 12 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a RDG), geordnete wirtschaftliche Verhältnisse (§ 12 Abs. 2 RDG), sowie theoretische und praktische Sachkunde (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 RDG) besitzen. Sachkunde setzt nach § 11 Abs. 1 RDG im Bereich der Inkassodienstleistungen Kenntnisse in den für die beantragte Inkassotätigkeit bedeutsamen Gebieten des Rechts, insbesondere des Bürgerlichen Rechts, des Handels-, Wertpapier- und Gesellschaftsrechts, des Zivilprozess- einschließlich des Zwangsvollstreckungsrechts, des Insolvenzrechts sowie des Kostenrechts voraus.

Von einer reinen kaufmännisch geprägten Inkassotätigkeit kann also bei weitem nicht die Rede sein. Im Gegenteil: die Inkassounternehmen leisten im Bereich des Forderungsmanagements auf Grund ihrer umfassenden rechtlichen sowie kaufmännischen Kenntnisse oftmals eine umfassendere Arbeit als Rechtsanwälte.

Dass BMJ selbst hat in der Begründung zum Rechtsdienstleistungsgesetz ausdrücklich Bezug auf zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) genommen, in denen das BVerfG die rechtsberatende Tätigkeit der Inkassounternehmen festgestellt hat.

Mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 20.02.2002 (I BvR 423/99) und vom 14.08.2004 (I BvR 725/03) wurde zum Ausdruck gebracht, dass die Tätigkeit von Inkassounternehmen „grundsätzlich die umfassende und vollwertige Beratung der Rechtsuchenden“ umfasst und Inkassounternehmer „nicht nur die Aufgabe schlichter Man- und Beitreibungstätigkeit“ wahrnehmen, sondern dass ihnen zudem auch „die Verantwortung für die wirkungsvolle Durchsetzung fremder Rechte oder Vermögensinteressen“ obliegt.

Insofern ist festzuhalten, dass dem BMJ eigentlich bekannt ist, dass die Tätigkeit von Inkassounternehmen und Rechtsanwälten - insbesondere im Bereich des vorgerichtlichen Inkassos - vollkommen gleich gelagert ist; sie umfasst für beide Berufsgruppen die umfassende und vollwertige Beratung und Betreuung der Vermögensinteressen der rechtsuchenden Gläubiger.

Die Begründung des RefE unterliegt zudem einem Trugschluss: In welchem Fall wird es denn dazu kommen, dass ein Inkassomandat überhaupt angenommen werden kann?

Wenn nichts Weiteres vereinbart wird, so die Begründung auf Seite 38, wird automatisch von einem Anwaltsmandat und somit der Abrechnung nach RVG ausgegangen. Es wird wohl kaum einen Mandanten geben, der sich mit den verschiedenen Vergütungsregelungen auskennt und nachprüfen kann, ob die erbrachten Leistungen des beauftragten Rechtsanwalts dem eines Inkassosanwalts oder dem eines „normalen“ Anwalts entsprechen. Andersherum wird es kaum Rechtsanwälte geben, die ihren Mandanten lediglich empfehlen, ein Inkassomandat zu erteilen. Es ist zu erwarten, dass die Anwälte stets so argumentieren werden, dass eine rechtliche Beratung im Vordergrund stand, die über die Inkassotätigkeit hinausgeht. Die Regelung des § 4 Abs. 7 RDGEG-E ist in dieser Form nicht haltbar und in dieser Gestalt völlig überflüssig, da ein steter Rückgriff auf die RVG-Regelungen zu befürchten wäre.

In Anbetracht der gleichwertigen Tätigkeit der Inkassodienstleister ist diese Regelung zudem im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes verfassungsrechtlich höchst bedenklich.

Durch die zuvor vorgeschlagene Anlehnung an die RVG-Vergütungsregelungen für Inkassodienstleister würde dieses Problem gelöst bzw. vermieden.



4. Übergangsregelungen

Es sei schließlich angemerkt, dass die Vorgaben insbesondere zur Erstattungsfähigkeit von Inkassogebühren zudem Auswirkungen auf alle laufenden vorgerichtlichen Inkassoverfahren hätten. Rechtlich könnte man zwar argumentieren, dass es für den Eintritt des Verzugschadens allein auf den Zeitpunkt der kostenpflichtigen Beauftragung des Inkassounternehmens ankommt und der Schuldner deshalb bei allen vor dem Inkrafttreten des Gesetzes erteilten Inkassoaufträgen noch die „alten“ Gebühren schuldet.

Insbesondere in der laufenden Schuldnerkommunikation würde dies – ohne Übergangsregelung – zu Problemen führen, da es kaum möglich sein würde, dem Schuldner eine ggf. bestehende Gebührendifferenz zwischen „alter“ und „neuer“ Rechtslage – nur unter Berufung auf den Zeitpunkt des Verzugsintritts – zu erklären. Auch bei laufenden Ratenzahlungsvereinbarungen wären Probleme in der Schuldnerkommunikation zu befürchten, so dass die Schaffung einer Übergangsregelung erforderlich wäre.

Berlin, im März 2013