

# INKASSOKOSTEN WIRKSAM BE- GRENZEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands  
zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz  
und für Verbraucherschutz zur Verbesserung des Verbrau-  
cherschutzes im Inkassorecht vom 16.09.2019

1. November 2019

## **Impressum**

*Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.*

*Team  
Recht und Handel*

*Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin  
recht-und-handel@vzbv.de*

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
1. Stärkere Begrenzung von Kosten.....	3
2. Klarstellungen in der Doppelbeauftragung .....	3
3. Keine teuren und unfairen Zahlungsvereinbarungen .....	4
4. Informationspflichten müssen klare Rechtsfolgen haben.....	4
5. Starke, zentralisierte Aufsichtsbehörde .....	4
<b>II. Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>III. Verbraucherpolitische Bewertung im Einzelnen</b> .....	<b>7</b>
1. Notwendige Begrenzung der Inkassokosten auf ein angemessenes Niveau .....	7
2. Doppelte Kostenforderungen .....	13
3. Faire Ratenzahlungsvereinbarungen .....	14
4. Informationspflichten .....	17
5. Inkasso braucht effektive Aufsicht .....	19

# I. ZUSAMMENFASSUNG

Überhöhte Inkassokosten sind ein häufiges Ärgernis für Verbraucherinnen und Verbraucher.<sup>1</sup> Besonders für einkommensschwache und überschuldete Menschen werden sie zu einer echten Bedrohung. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) begrüßt es daher, dass das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) einen Gesetzentwurf vorgelegt hat, um das Verbraucherschutzniveau im Bereich der Inkassodienstleistungen zu erhöhen.

Allerdings bietet der Gesetzentwurf Verbrauchern noch keinen hinreichenden Schutz vor unseriösen Geschäftspraktiken durch Inkassounternehmen.

Insbesondere werden die **Inkassokosten durch den Gesetzentwurf nur unzureichend begrenzt**. Eine solche Begrenzung ist aber unbedingt erforderlich, weil Inkassokosten dem Schuldner ohne, dass es einen Wettbewerb gibt, und ohne Bezug auf den tatsächlichen Aufwand in Rechnung gestellt werden, ohne dass er hierauf in irgendeiner Weise Einfluss hat.

Um unseriöse Geschäftspraktiken von Inkassodienstleistern effektiv zu unterbinden, muss die **Aufsicht über Inkassodienstleister zentralisiert** werden, wie das auch der Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen (BDIU) fordert.

## 1. STÄRKERE BEGRENZUNG VON KOSTEN

Inkassokosten sind stärker und durch klare Kriterien zu begrenzen.

- ❖ Die Erstattungsfähigkeit von Inkassokosten ist in einem eigenen Gesetz zu regeln und nicht im RVG. Die Inkassokosten sind auf ein angemessenes Maß zu reduzieren, welches dem Verbraucherschutzniveau der Rechtsprechung entspricht und damit dem Grundsatz der Schadensminderungspflicht Rechnung trägt.
- ❖ Der Gläubiger darf erst ein Inkassounternehmen beauftragen, wenn er bereits einmal selbst gemahnt hat.
- ❖ Für das erste Inkassoschreiben dürfen jedenfalls nicht mehr Kosten verlangt werden, als einer 0,3 RVG-Gebühr entspricht. Alle übrigen Inkassodienstleistungen müssen auf eine 0,7 RVG-Gebühr beschränkt werden. Nur in Fällen, in denen einzelfallbezogene, anwaltstypische Beratungsleistungen erbracht werden, sind Kosten bis zu einer 1,3 RVG-Gebühr denkbar.

## 2. KLARSTELLUNGEN IN DER DOPPELBEAUFTRAGUNG

Der **vzbv begrüßt** die geplante Regelung zur Kostenerstattung bei Doppelbeauftragung von Inkassodienstleister und Rechtsanwalt. **Klarstellungen** können hier zu verbessertem Verbraucherschutz führen.

- ❖ Die Doppelbeauftragung zweier Inkassodienstleister hintereinander sollte klarstellend geregelt werden. In der Formulierung sollten der Rechtsbegriff „bestritten“ sowie der Anlass für die Beauftragung eines Rechtsanwalts präzisiert werden.

---

<sup>1</sup> Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit.

### 3. KEINE TEUREN UND UNFAIREN ZAHLUNGSVEREINBARUNGEN

Zahlungsvereinbarungen rechtfertigen weder durch ihren Aufwand noch durch ihren Mehrwert eine zusätzliche Gebühr und sind mit der zugrundeliegenden Inkassodienstleistung als **abgegolten** zu betrachten.

- ❖ Zahlungsvereinbarungen dürfen keine gesonderte Gebühr auslösen, auch dann nicht, wenn sie mit Schuldanerkenntnissen, Sicherheitsabtretungen oder Einredeverzicht verbunden werden.

Die **Notsituation** von Verbrauchern, die dringend eine Zahlungsvereinbarung benötigen, **darf nicht ausgenutzt werden**, um ihnen andere nachteilige Vereinbarungen unterzuschieben.

- ❖ Eine zwingende Verbindung von Ratenzahlungsvereinbarungen mit Schuldanerkenntnissen und Lohnabtretungen ist gesetzlich zu untersagen (Koppelungsverbot). Verbraucher sind in deutlicher und verständlicher Weise darauf hinzuweisen, dass deren Unterzeichnung freiwillig ist und keine Auswirkung auf die Gewährung von Ratenzahlungen hat.

### 4. INFORMATIONSPFLICHTEN MÜSSEN KLARE RECHTSFOLGEN HABEN

Der **Verstoß gegen Informationspflichten darf sich für Inkassounternehmen nicht lohnen**. Sie haben nur Recht auf Zahlung, wenn sie ihre grundlegenden, einfach zu erfüllenden Pflichten befolgen. Diese müssen auch **Designpflichten** zur Sicherstellung von Lesbar- und Verständlichkeit wie im Widerrufsrecht beinhalten.

- ❖ Der Verstoß gegen Informationspflichten muss klare verbraucherschützende Wirkung entfalten: Verbrauchern muss ein Zurückbehaltungsrecht bezüglich aller Forderungen eingeräumt werden, bis alle im Referentenentwurf geregelten Pflichtinformationen vollständig übermittelt worden sind.
- ❖ Mindestens jedoch dürfen so lange keine Inkassokosten für den Verbraucher entstehen.
- ❖ Die Informationspflichten müssen zwingend verständlich und gut wahrnehmbar dargestellt werden.

### 5. STARKE, ZENTRALISIERTE AUFSICHTSBEHÖRDE

Es muss eine proaktive Aufsicht geschaffen werden, die den im Inkassowesen strukturell unterlegenen Verbrauchern zu ihrem Recht verhilft, indem **Rechtsverstöße aktiv aufgedeckt und effektiv bekämpft** werden. Es kann nicht darauf gewartet werden, dass überforderte, unter Druck stehende Schuldner Aufsichtsverfahren einleiten.

- ❖ Die Zuständigkeit für die Aufsicht sollte – wie seit Jahren von allen Interessenvertretern der Verbraucher und Inkassounternehmen gefordert – zentral auf Bundesebene bei einer Aufsichtsbehörde angesiedelt sein.
- ❖ Gleichzeitig ist die Aufsicht mit den finanziellen und personellen Mitteln auszustatten, selbst proaktiv tätig zu werden und Gesetzesverstöße aufzudecken.

## II. EINLEITUNG

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat am 16.09.2019 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Inkassorecht veröffentlicht. Als Begründung führt das BMJV in seiner Pressemitteilung an, dass sich unter anderem durch die Evaluierung der inkassorechtlichen Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken vom 1. Oktober 2013 gezeigt habe, dass sich insbesondere die Kostenfrage noch sehr unbefriedigend darstellt.<sup>2</sup>

### Erheblicher Handlungsbedarf

Die Erfahrungen aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen bestätigen die Ergebnisse der vom Institut für Finanzdienstleistungen e.V. (iff) durchgeführten Evaluierung<sup>3</sup>. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht sowohl im Hinblick auf die Höhe der Inkassokosten als auch im Hinblick auf unangemessene Beitreibungsmethoden und die mangelnde Inkasso-Aufsicht mit den Erfahrungen aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen. Insofern überrascht es, dass das BMJV inhaltlich keiner Empfehlung des evaluierenden Instituts gefolgt ist.<sup>4</sup>

### Gesetzesentwurf bleibt hinter Verbraucherschutzniveau der Rechtsprechung zurück

In den letzten Jahren entwickelte sich sowohl in der Rechtsprechung<sup>5</sup> als auch in der Literatur<sup>6</sup> eine deutliche Tendenz hin zu mehr Verbraucherschutz beim Inkasso. Von einem Gesetz zur Verbesserung des Verbraucherschutzes in der Inkassowirtschaft erwartet der vzbv, dass das in Rechtsprechung und Literatur entwickelte Verbraucherschutzniveau gesetzgeberisch zumindest gehalten wird. Diese Erwartung erfüllt der vom BMJV vorgelegte Gesetzesentwurf zum großen Teil nicht. Insgesamt fällt auf, dass sich in der Gesetzesbegründung eine ganze Reihe verbraucherschützender Wertungen finden, der eigentliche Gesetzestext aber diese Wertungen nicht umsetzt.

### Unklarheit durch unbestimmte Rechtsbegriffe

Das liegt vor allem am Gebrauch unbestimmter Rechtsbegriffe an Schlüsselstellen des Entwurfs, an denen es um die Zulässigkeit des Handelns der Inkassodienstleister geht. Unbestimmte Rechtsbegriffe bieten Inkassodienstleistern weiten Spielraum, der gerichtlich schwer überprüfbar ist: Adressaten von Inkassoschreiben haben ungleich geringere Expertise im Inkassorecht als der Inkassodienstleister und können sich das Risiko eines unsicheren Gerichtsverfahrens in der Regel nicht leisten. Kommt es dennoch

---

<sup>2</sup> [https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Verbraucherschutz\\_Inkassorecht.html](https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Verbraucherschutz_Inkassorecht.html).

<sup>3</sup> [https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Gutachten\\_Inkasso\\_Vorschriften.pdf;jsessionid=1D4AECF21D2963BEB8B8F5AF2B2A4C78.1\\_cid334?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Gutachten_Inkasso_Vorschriften.pdf;jsessionid=1D4AECF21D2963BEB8B8F5AF2B2A4C78.1_cid334?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>4</sup> Empfehlungen auf S.16,17 des Evaluierungsberichts s.o.

<sup>5</sup> Bundesgerichtshof, Urteil vom 14.03.2019 – 4 StR 426/18; Bundesfinanzhof, Beschluss vom 20.08.2012 – III B 246/11; LG Hamburg, Urte. v. 12.11.2015,332 S 11/14; LG Düsseldorf, Urte. v. 26.04.2017 – 12 O 227/16; AG Koblenz, Urte. 15.12.2017, 153 C 1872/17; AG Dortmund, Urte. v. 06.01.2015 – 425 C 6720/14; AG Bremen, Urte. v. 15.01.2015; 9 C 131/13; und für die zentralen Mahngerichte beispielhaft AG Mayen, Beschl. V. 17.05.2016, 16-6487620-0-1.

<sup>6</sup> Dieter Zimmermann, „Steht die schuldnerschädigende Kosten-Doppelung durch Inkassodienstleister und kooperierenden Vertragsanwalt vor dem Aus?“, ZVI 2016, S. 421 ff.; Wolfgang Jäckle, „Evaluierung inkassorechtlicher Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken“, ZRP 2018, S. 132; der., „Vorgerichtliche Kosten eines Inkassounternehmens als Verzugschaden“, NJW 2013, S. 1393 ff; und „Unseriöses Inkasso und kein Ende, VuR 2016, 60 ff. und Thomas Seethaler „Inkassokosten“, BAG-SB Informationen 2018, S. 212.

zu einem Gerichtsverfahren, entfalten unpräzise definierte Zulässigkeitsmaßstäbe umso weniger Wirkung, je weiter sie formuliert sind. Schließlich sind höchstrichterliche Entscheidungen bei den im Inkassowesen weit überwiegend einschlägigen niedrigen Streitwerten kaum herbeizuführen.

Das Gesetz muss den Verbraucherschutz effektiv verbessern und darf die Gerichte in den nächsten Jahren nicht mit einer Vielzahl an offenen Rechtsfragen belasten. In diesem Sinne fordert der vzbv das BMJV auf, das Verbraucherschutzniveau des Gesetzesentwurfes deutlich anzuheben.

## III. VERBRAUCHERPOLITISCHE BEWERTUNG IM EINZELNEN

### 1. NOTWENDIGE BEGRENZUNG DER INKASSOKOSTEN AUF EIN ANGEMESSENES NIVEAU

#### Inhalt des Gesetzesentwurfs

Nach Artikel 2 Nr. 3 lit. c) bb) des Referentenentwurfs (Referentenentwurf) wird in Nummer 2300 der Anlage 1 (Vergütungsverzeichnis) zum RVG festgelegt, dass von Rechtsanwälten grundsätzlich für eine Inkassodienstleistung betreffend eine unbestrittene Forderung

*„eine Gebühr von mehr als 0,7 nur gefordert werden [kann], wenn die Inkassodienstleistung besonders umfangreich oder schwierig war. Der Gebührensatz beträgt höchstens 1,3.“*

Dies gilt gemäß Artikel 1 Nr. 6 des Referentenentwurfs über den neuen § 13b Abs. 1 RDG auch für die Erstattungsfähigkeit der Kosten von Inkassounternehmen. Dort heißt es:

*„Ein Gläubiger kann die Kosten, die ihm ein Inkassodienstleister für seine Tätigkeit berechnet hat, von seinem Schuldner nur bis zur Höhe der Vergütung als Schaden ersetzt verlangen, die einem Rechtsanwalt für diese Tätigkeit nach den Vorschriften des RVG zustehen würde.“*

#### **Mengeninkasso ist keine Rechtsdienstleistung und nicht im RVG zu regeln**

Der Referentenentwurf verfolgt nach wie vor den Ansatz, für Inkassokosten eine Höchstgrenze festzulegen, die sich nach RVG-Sätzen richtet.

Die Obergrenze für Kosten von kaufmännischen Mengen-Inkassodienstleistungen sollte sich indes nicht an RVG-Gebühren orientieren. Es handelt sich dabei nicht um eine Rechtsdienstleistung. Es ist streng zu unterscheiden zwischen beratender Anwaltstätigkeit und rein kaufmännischen Inkassodienstleistungen.

So entscheidet der Bundesfinanzhof bereits 2012 zur Abgrenzung zwischen Anwalts- und kaufmännischer Inkassotätigkeit sowie zur Definition von Masseninkasso:

*„[Inkasso durch gewerbliche Unternehmen und Rechtsanwälte] ist lediglich hinsichtlich seines Ziels, nämlich der Beitreibung von Forderungen, vergleichbar. **Strukturell und organisatorisch gibt es gewichtige Unterschiede.**“<sup>7</sup>*

*„[Ein Rechtsanwalt, der] exzessives vollautomatisiertes Mengeninkasso in Form des massenhaften Versendens standardisierter Mahnschreiben mittels seiner Büroorganisation betreibt, erbringt eine kaufmännische Dienstleistung, die als*

---

<sup>7</sup> BFH, Beschl. v. 20.08.2012 – III B 246/1, Rn 15 (Hervorhebung durch vzbv).

**solche nach ihrer Art nicht das für eine selbständige Arbeit charakteristische Merkmal einer persönlichen Arbeitsleistung erfüllt.“<sup>8</sup>**

Dem hat sich der BGH in einer neueren strafgerichtlichen Entscheidung unter Berufung auf eine Vielzahl von Quellen angeschlossen. Er hält fest:<sup>9</sup>

*„Die Abgrenzung zwischen anwaltlicher und reiner Inkassotätigkeit hängt davon ab, ob die dem Rechtsanwalt eigentümliche Aufgabe, rechtlichen Beistand zu leisten, so in den Hintergrund tritt, dass seine Dienste als reine Inkassotätigkeit zu werten sind (...). Ein Rechtsanwalt, der mittels seiner Büroorganisation vollautomatisiertes Mengeninkasso in Form des massenhaften Versendens standardisierter Mahnschreiben betreibt, übt ein rein kaufmännisches Inkasso aus (...).“*

Die Anlehnung an RVG ist auch im übrigen sachwidrig. Die Geltendmachung von Inkassokosten ist rechtlich als Schadensersatzanspruch des Gläubigers für Verzugskosten begründet. Hierfür gilt der Grundsatz der Schadensminderungspflicht (§ 254 Abs. 2 BGB). Der Gläubiger – und das von ihm beauftragte Inkassounternehmen – müssen also den Schaden so gering wie möglich halten. Dass pauschal bei der Eintreibung höherer Forderungen eine höhere Obergrenze gelten soll, ist sachlich nicht nachvollziehbar.

Dem rechtsanwaltlichen Gebührensystem liegt außerdem eine Mischkalkulation zugrunde: Der Mehraufwand in einem besonders aufwendigen Fall wird dadurch ausgeglichen, dass die gleiche Vergütung dann auch in einem unterdurchschnittlich aufwendigen Fall verdient wird. Eine solche Mischkalkulation ist im Inkassowesen wegen des Verbots der Überkompensation des Gläubigers und seiner Schadensminderungspflicht aber unzulässig.

Entscheidet sich der Gesetzgeber dennoch dafür, die Höchstgrenze für Inkassokosten durch Anlehnung an das RVG zu ermitteln, so ist die Frage zu stellen, ob die in Bezug genommenen Vorschriften eine Kostendeckelung für rein kaufmännisches Inkasso auf ein angemessenes Maß gewährleisten.

### **Mengeninkasso ist branchenüblicher Standard**

Kaufmännisches Inkasso wird im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung grundsätzlich automatisiert ausgeführt. Es gibt einen ausgeprägten Markt für spezielle Inkasso-Software, ohne welche Inkassounternehmen heutzutage grundsätzlich nicht mehr arbeiten.

Die Beratungspraxis der Verbraucherzentralen zeigt, dass vollautomatische Abläufe von Inkassounternehmen häufig nicht einmal dann unterbrochen werden und in eine händische Bearbeitung wechseln, wenn Verbraucher oder die Verbraucherzentralen inhaltlich auf Zahlungsaufforderungen antworten und berechtigte Argumente für den Einzelfall vorbringen. Es werden in jedem Fall einfach weiter universelle, gleichlautende Zahlungsaufforderungen in kurzer Abfolge verschickt.

---

<sup>8</sup> BFH, Beschl. v. 20.08.2012 – III B 246/1, Rn 17; auch BGH, Urt. v. 14.03.2019 – 4 StR 426/18, Rn 35 (Hervorhebung durch vzbv).

<sup>9</sup> BGH, Urt. v. 14.03.2019 – 4 StR 426/18, Rn 35 (Hervorhebung durch vzbv).

Das führt dazu, dass mit der entsprechenden Technik nach Angaben des Bundesverbands Deutscher Inkassounternehmen (BDIU) ein einzelner Vollzeitmitarbeiter bis zu 50 000 Inkassofälle pro Jahr erfasst – das entspricht einer Bearbeitung von ca. 250 Fällen pro Tag.<sup>10</sup> Hieran wird deutlich, mit welcher Effizienz die Erbringung von Inkassodienstleistungen geschieht oder geschehen kann. Die Arbeitsweise dieser automatisierten Fallfassung und Versendung von Anschreiben ist nicht vergleichbar mit der Leistung, die ein Rechtsanwalt bei der vollumfassenden Beratung eines Mandanten leistet.

### **Keine Regelungswirkung durch Wettbewerb, „Vertrag zu Lasten Dritter“**

Die Kosten für Inkassounternehmen entstehen rechtlich nicht durch tatsächlichen Aufwand, sondern durch die Vereinbarung eines Entgelts zwischen Gläubiger und Inkassounternehmen. Sodann werden die Kosten vom Inkassounternehmen beim Schuldner geltend gemacht (als Schadensersatz, s.o.) und bei der Auskehrung des Forderungsbetrags an den Gläubiger einbehalten.

Dass der Gläubiger tatsächlich das Inkassounternehmen bezahlt, auch wenn der Schuldner sich als zahlungsunfähig erweist, ist nicht überprüfbar. Im Gegenteil werben Inkassounternehmen ausdrücklich und transparent mit rechtlichen Konstruktionen, die sicherstellen sollen, dass der Gläubiger die vereinbarte Gebühr niemals selbst zahlen wird.<sup>11</sup>

Damit entstehen die Kosten, die der Schuldner (und niemand sonst!) tragen muss, durch eine Vereinbarung zwischen Dritten, ohne dass ein Anreiz zu Sparsamkeit oder Effizienz besteht. Wettbewerbliche Steuerungswirkung gibt es nicht. Faktisch entsteht eine Vertragssituation zu Lasten Dritter. Das stellt der Referentenentwurf auch ausdrücklich als Problem fest.<sup>12</sup>

Entsprechend stellt sich dann die Praxis auch dar: Allein die Mitglieder des BDIU verlangen (nach jetziger Rechtslage, die eine 1,3 RVG-Gebühr als Höchstgrenze festlegt) in 56 Prozent aller Fälle Kosten in Höhe einer 1,3 RVG-Gebühr oder sogar – unzulässiger Weise – mehr, weitere ca. 25 Prozent mit einer 1,0 RVG-Gebühr nur unwesentlich weniger.<sup>13</sup> Der BDIU vertritt hierbei nur ca. 2/3 der deutschen Inkassounternehmen<sup>14</sup> und betont selbst immer wieder, dass die „schwarzen Schafe“ nur unter seinen Nichtmitgliedern zu finden seien. Die tatsächlich geforderten durchschnittlichen Gebühren dürften daher noch deutlich höher sein.

### **Folge: Kostengrenzen sind herabzusetzen**

Insgesamt stellen sich Inkassodienstleistungen damit wie folgt dar:

---

<sup>10</sup> Vgl. BDIU-Magazin „Die Inkassowirtschaft“, Ausgabe Februar 2017, Interview zur Inkassostudie „Im Auftrag der Gläubiger“.

<sup>11</sup> Siehe z.B. § 4 Nr. 3 der EUROord Inkasso GmbH & Co. KG: „Von einem Schuldner, der pflichtwidrig nicht zahlt, kann AG (der Auftraggeber, Gläubiger) grundsätzlich verlangen, dass er ihn von den bei AN (der Auftragnehmer, Inkassounternehmen) anfallenden Gebühren, die AN aus dem Inkassovertrag gegen den AG zustehen, freistellt. Diesen Freistellungsanspruch tritt AG mit Abschluss des Inkassovertrages an Erfüllung statt an AN ab. AN, die diese Abtretung annimmt, versucht, die Forderung zusammen mit den entstandenen Kosten beim Schuldner beizutreiben. Bei Nichtgelingen wird AN die Gebühren nicht von AG verlangen.“

<sup>12</sup> Referentenentwurf S. 18.

<sup>13</sup> Branchenstudie des BDIU 2019.

<sup>14</sup> Timo Raffael Beck: *Inkassounternehmen und der Erfolg beim Forderungseinzug*, 2.3.1 Geschichtliche Entwicklung, S. 23 ff.

- Einfachste Tätigkeiten werden vollautomatisiert durchgeführt,
- eine Steuerung der Kosten durch Wettbewerb gibt es nicht,
- die Kosten treffen vor allem Verbraucher, die sich teure und unsichere Prozesse nicht leisten können.

Vor diesem Hintergrund ist eine feste, eindeutige und niedrige Kostengrenze bitter nötig.

Daher ist die im Referentenentwurf geplante Begrenzung auf Kosten in Höhe einer 0,7 RVG-Gebühr schon deutlich zu hoch angesetzt. Im branchenüblichen vollautomatisierten Massenverfahren führt dieser Satz zu einer massiven Überkompensation des tatsächlich anfallenden Aufwands, nämlich bei Forderungen bis 500 Euro zu Kostenforderungen in Höhe von 37,80 Euro. Das ist zumindest in den Fällen, in denen bereits das erste Schreiben die Angelegenheit erledigt, völlig unverhältnismäßig.

### **Erste Mahnung muss der Gläubiger schicken**

Die Abgabe eines Vorgangs an ein Inkassounternehmen verschlechtert die Position für den Schuldner schlagartig. Er muss sich mit einem neuen Dienstleister auseinandersetzen, der den Vorgang möglicherweise nicht vollständig kennt. Das Entgelt für diesen Dienstleister wird in Abwesenheit des Schuldners und ohne seinen Einfluss vereinbart und unterliegt einem hoch komplexen Regelungsrahmen, der eine Überprüfung schwierig macht.

Vor diesem Hintergrund gebietet es die Schadensminderungspflicht und die Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme der Parteien im Vertrag, dass die erste Mahnung, wenn der Schuldner ohne Mahnung in Verzug geraten ist, durch den Gläubiger selbst verschickt wird. Er kann die dabei entstehenden Kosten nach ständiger Rechtsprechung vom Schuldner ersetzt verlangen, sodass diese Pflicht dem Gläubiger keinen Nachteil verursacht und damit zumutbar ist.

Da die Verbraucherzentralen und Schuldnerberatungsstellen verstärkt beobachten, dass Forderungen zunehmend schon zur ersten Mahnung an Inkassounternehmen abgegeben werden, ist gesetzlich festzulegen, dass die erste Mahnung durch den Gläubiger selbst versandt werden muss. Es bietet sich auch an, die Pflicht des Gläubigers, auf die drohende Abgabe an ein Inkassounternehmen hinzuweisen, dahingehend zu konkretisieren, dass der Hinweis in dieser Mahnung gegeben werden muss.

### **Kostenbegrenzung auf 0,3-Gebühr für das erste Inkassoschreiben**

Sodann sollte der Gesetzgeber der Rechtsprechung folgen, die für einfache Schreiben im Massengeschäft höchstens eine 0,3 RVG-Gebühr für angemessen hält.<sup>15</sup> Für diese Fälle sollten die Inkassokosten daher jedenfalls nicht mehr als eine 0,3 RVG-Gebühr betragen dürfen – das heißt bei einer Forderung bis zu 500 Euro eine Inkassorechnung von maximal 16,20 Euro. Damit würde wohlgedemert das Verbraucherschutzniveau nicht erhöht, sondern es würde nur der Status Quo der neueren Rechtsprechung gewahrt.

---

<sup>15</sup> BGH, Urt. v. 14.03.2019 – 4 StR 426/18., Rn. 25 m.w.N.: „Vielmehr vermag das festgestellte Tätigkeitsbild allenfalls eine Gebühr aus dem Ermäßigungstatbestand der Nr. 2301 VV der Anlage 1 zu § 2 Abs. 2 RVG für jeden einzelnen Mahnfall zu rechtfertigen.“

## Keine Beauftragung von Inkassodienstleistern bei bestrittenen Forderungen

Zu befürchten ist, dass in der Praxis nicht einmal die – deutlich zu hoch angesetzte – Reduzierung der Grenze von 1,3 auf 0,7 greifen wird.

Die Reduzierung gilt zum einen nur für unbestrittene Forderungen. Jedes Bestreiten von Verbraucherseite dürfte daher die neue Begrenzung entfallen lassen und eine Gebühr zwischen 0,7 und 1,3 rechtfertigen. Dabei sollte die Durchsetzung bestrittener Forderungen durch Inkassounternehmen ohnehin nicht ersatzfähig sein. In diesen Fällen sollte von vorneherein ein Rechtsanwalt beauftragt werden, wenn der Gläubiger nicht in eigenem Namen tätig werden will. Wie die Rechtslage hier de lege lata ist, ist umstritten und unklar.

## Rechtsunsicherheit der Öffnungsklausel wirkt zu Lasten des Verbrauchers

Zusätzlich ist auch Öffnungsklausel für Fälle geplant, die „besonders schwierig oder umfangreich“ sind. Die Begriffe „besonders“, „umfangreich“ und „schwierig“, sind allesamt in hohem Maße auslegungsbedürftig und können schlechthin nur unter Zuhilfenahme weiteren Kontexts überhaupt Bedeutung entfalten. Gleichzeitig muss ein Fall auch nur entweder „umfangreich“ oder „schwierig“ sein, was die Unbestimmtheit noch verstärkt.

Eine derart unbestimmte Formulierung wird den Leerlauf der Kostenbegrenzung auf 0,7 zur Folge haben. Diese Entwicklung konnte in der Vergangenheit bei ähnlichen Regelungen auch schon beobachtet werden.<sup>16</sup>

In den Einzelfällen, in denen sich Verbraucherzentralen oder Schuldnerberatungen einschalten oder es zu einem gerichtlichen Verfahren kommt, werden die ursprünglich geforderten zu hohen Inkassogebühren nach Erfahrung des vzbv und der Verbraucherzentralen in den meisten Fällen auf einen angemessenen Satz reduziert. Die Inkassounternehmen sind sich also durchaus selbst der Unzulässigkeit ihrer überhöhten Forderungen bewusst. Ihre Kalkulation, unrechtmäßig hohe Gebühren zu fordern, rentiert sich jedoch solange, wie Verbraucher sich nicht aus dem Gesetzestext heraus über zulässige Kosten im Klaren sind und daher den Rechtsweg scheuen.

Eine klare und einfache Regelung zur Erstattungsfähigkeit von Inkassokosten ohne auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe, mit an eindeutige Sachverhalte anknüpfender Kostenfolge, entspricht deswegen einem dringenden Bedürfnis der Praxis. Für alle Beteiligten ist es äußerst zeit- und kostenintensiv, wenn in jedem Einzelfall die zu zahlenden Kosten zunächst noch verhandelt werden müssen.

Die einzige Situation, in der aus Sicht des vzbv eine höhere Kostenforderung als 0,7 gerechtfertigt sein kann, ist die, in der die Inkassodienstleistung ausnahmsweise eine anwaltstypische Dienstleistung in erheblichem Umfang beinhaltet. Auf diesen – praktisch seltenen – Fall sollte die Kostenerhöhung klar beschränkt werden (vgl. Formulierungsvorschlag).

---

<sup>16</sup> Zuletzt z.B. § 97a Abs. 2 UrhG a.F.: Der Tatbestand „einfach gelagerte Fälle mit einer nur unerheblichen Rechtsverletzung“ wurde in der Praxis so gut wie nie als einschlägig gesehen. Die Regelung lief leer und wurde nur wenige Jahre nach erstmaligem Inkrafttreten ersetzt durch § 97a Abs. 3 Satz 2 UrhG n.F., welcher eindeutige Kriterien anwendet: natürliche Person, keine gewerbliche Tätigkeit, noch keine Unterlassungserklärung.

## „Bad Practice“ der Inkassobranche wird gesetzgeberisch zementiert

Darüber hinaus dürfte die Öffnungsklausel dazu führen, dass, wann immer ein Fall als „besonders schwierig oder umfangreich“ ausgelegt werden kann (also immer), ein niedrigerer Satz als 0,7 überhaupt nicht in Betracht kommen dürfte.

Die Begründung des Referentenentwurfs stellt nicht auf einen Vergleich mit einer durchschnittlichen Anwaltstätigkeit ab – für die die 1,3 Gebühr eigentlich nur gilt – sondern auf einen Vergleich verschiedener Inkassotätigkeiten.<sup>17</sup> So „dürfte“ eine einzige Adressermittlung zwar noch zu einer durchschnittlichen Inkassotätigkeit zu zählen sein, mehrere aber nicht. Und auch mehrere Mahnschreiben „dürften“ nur dann keinen überdurchschnittlichen Kostensatz rechtfertigen, wenn die Mahnungen unberechtigt sind. Ebenso soll die Vereinbarung einer zweistelligen Ratenanzahl auf eine überdurchschnittlich schwierige oder umfangreiche Tätigkeit hinweisen.<sup>18</sup>

Damit dürfte in allen Fällen, in denen mehr als neun Raten vereinbart werden oder zwei vollautomatisierte Mahnschreiben verschickt werden, Kosten in geringerer Höhe als eine 0,7-Gebühr durch den Referentenentwurf faktisch ausgeschlossen werden und im Gegenteil, so wie bisher, standardmäßig Kosten in Höhe einer 1,3-Gebühr verlangt werden. Vor dem Hintergrund, dass die Zahlungseingangsprüfung und der Versand von Mahnschreiben vollautomatisch überprüft werden kann, erscheint diese Folge völlig sachwidrig. Sie droht überdies Erfolge der Rechtsprechung, Inkassokosten zu begrenzen,<sup>19</sup> wieder zunichtezumachen.

Der vzbv fordert daher ein Mehrstufenmodell, in dem nach festen Kriterien unterschieden wird: Auf der ersten Stufe darf für ein einfaches Schreiben nur ein geringer Ausgleichsbetrag zulässig sein. Auf der zweiten Stufe sind die Kosten, die für übliche kaufmännische Inkassotätigkeiten anfallen, stärker zu begrenzen. Kosten, die der 1,3 RVG-Gebühr des Anwalts entsprechen, können auf der dritten Stufe allenfalls dann ersatzfähig sein, wenn die erbrachte Dienstleistung nachgewiesenermaßen von anwaltstypischer Beratung geprägt ist und der Forderungseinzug nur einen Anhang zur eigentlichen Beratungsleistung darstellt. Anwaltstypische Beratung liegt dann vor, wenn der Dienstleister eine eingehende rechtliche Prüfung des Einzelfalls vornimmt, sich mit inhaltlichen Argumenten des Schuldners sachlich auseinandersetzt und dies durch eine entsprechende Dokumentation, z.B. einen Schriftsatz mit rechtlichen Ausführungen, nachweist.

**Die Erstattungsfähigkeit von Inkassokosten ist in einem eigenen Gesetz zu regeln und nicht im RVG. Die Inkassokosten sind auf ein angemessenes Maß zu begrenzen, welches dem Verbraucherschutzniveau der Rechtsprechung entspricht und damit dem Grundsatz der Schadensminderungspflicht Rechnung trägt.**

**Die erste Mahnung muss durch den Gläubiger selbst erfolgen. Erst danach darf die Abgabe an einen Inkassodienstleister zulässig sein.**

**Die Inkassokosten für ein einfaches Schreiben dürfen eine 0,3-Gebühr nicht übersteigen. Ansonsten darf für eine Inkassodienstleistung nur dann mehr als**

<sup>17</sup> Referentenentwurf S. 54.

<sup>18</sup> Referentenentwurf S. 54.

<sup>19</sup> Insbesondere BGH, Urteil vom 14.03.2019 – 4 StR 426/18 und BFH, Beschluss vom 20.08.2012 – III B 246/1.

eine 0,7-Gebühr in Rechnung gestellt werden, wenn die Inkassodienstleistung ausnahmsweise eine anwaltstypische Beratung umfasst.

Der vzbv schlägt für dieses Mehrstufenmodell folgende Formulierung vor:

**Artikel 2 Nr. 3 lit. c) bb) des Referentenentwurfs (Änderung des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes):**

*bb) Folgender Absatz 2 wird angefügt:*

*„(2) Ist Gegenstand der Tätigkeit eine Inkassodienstleistung, ~~die eine unbestrittene Forderung betrifft~~, beträgt der Gebührensatz für eine erste Mahnung höchstens 0,3. ~~kann~~ Eine Gebühr von mehr als 0,7 kann nur gefordert werden, wenn die Inkassodienstleistung ~~besonders umfangreich oder besonders schwierig war~~ eine erhebliche anwaltstypische Beratungsleistung im Einzelfall beinhaltet. Der Gebührensatz beträgt höchstens 1,3.“*

## 2. DOPPELTE KOSTENFORDERUNGEN

### Inhalt des Gesetzesentwurfs

Nach Artikel 1 Nr. 6 des Referentenentwurfs wird die Doppelbeauftragung (in der Branche „Zweite Ernte“ genannt) im neuen § 13c RDG geregelt. Demnach sind doppelte Kosten durch die Beauftragung von Inkassounternehmen und Rechtsanwalt nur dann ersatzfähig, wenn der Schuldner erst nach Einschaltung eines Inkassounternehmens die Forderung bestreitet und „das Bestreiten Anlass für die Beauftragung eines Rechtsanwalts gegeben hat“ (§ 13c Absatz 3). Eine Doppelbeauftragung bei unbestrittenen Forderungen führt nicht zu zusätzlichen ersatzfähigen Kosten (§ 13c Absatz 1).

### Doppelbeauftragung wird weitgehend verhindert

Die Regelung ist eine notwendige Maßnahme gegen die jahrelange Praxis, bei Zahlungsverzug zunächst einen Inkassodienstleister zu beauftragen, sodann – meist mit relativ kurzem zeitlichen Abstand – einen Inkasso-Rechtsanwalt auch mit dem Forderungseinzug zu beauftragen und dem Verbraucher hierfür jeweils den vollen Kostensatz in Rechnung zu stellen.

Dabei hat die geplante Neuregelung im Grunde lediglich klarstellende Wirkung. Denn bereits aus der Schadensminderungspflicht des § 254 Abs. 2 BGB, nach der ein Gläubiger im Schadensfall von mehreren Mitteln das effektivste und kostengünstigste wählen muss, folgt, dass bei einer bestrittenen Forderung nicht mehr ein Inkassodienstleister, sondern ein Rechtsanwalt beauftragt werden muss, der die Forderung notfalls dann auch gerichtlich einklagen kann.

### Klarstellung für die Beauftragung mehrerer Inkassodienstleister

Es wäre sinnvoll, die Begrenzung der Doppelkosten nicht nur für den Fall der Beauftragung von Inkassodienstleister und Rechtsanwalt zu regeln, sondern klarstellend auch für den Fall der Beauftragung von zwei Inkassodienstleistern hintereinander. Denn auch diese Praxis ist zunehmend zu beobachten. Falls dieses „Schlupfloch“ nicht geschlossen wird, könnte die Doppelbeauftragung von zwei Inkassodienstleistern hintereinander künftig der neue Regelfall der Doppelbeauftragung werden.

Denkbar wäre beispielsweise, § 13b Abs. 1 Satz 1 Ref-E wie folgt zu fassen:

„Ein Gläubiger kann die Kosten, die ihm durch einen oder mehrere Inkassodienstleister berechnet wurden, von seinem Schuldner ...“

### Rechtsklarheit beim Bestreiten schaffen

An den folgenden Stellen könnte der Text der geplanten Vorschrift zu Auslegungsproblemen führen: Aus dem Begriff „bestritten“ wird nicht klar, in welcher Form der Schuldner bestreiten kann. Besser wäre, „*einfach oder qualifiziert bestritten*“ zu formulieren, um eine niedrige Schwelle sicherzustellen.

Der geplante Abs. 3 knüpft außerdem daran an, dass das Bestreiten der „Anlass“ für die Beauftragung des Rechtsanwalts gewesen sein muss. Unzweideutiger wäre die Regelung, wenn sie daran anknüpfen würde, dass durch das Bestreiten die Beauftragung einer „*echten, anwaltstypischen Mandatstätigkeit*“ notwendig wurde.

**Die geplante Regelung zur Kostenerstattung bei Doppelbeauftragung von Inkassodienstleister und Rechtsanwalt ist zu begrüßen. Klarstellend sollte jedoch auch die Doppelbeauftragung zweier Inkassodienstleister hintereinander geregelt werden. In der Formulierung sollten der Rechtsbegriff „bestritten“ sowie der Anlass für die Beauftragung eines Rechtsanwalts präzisiert werden.**

## 3. FAIRE RATENZAHLUNGSVEREINBARUNGEN

### Inhalt des Gesetzesentwurfs

Die Möglichkeit einer zusätzlichen Gebühr für eine (Raten-)Zahlungsvereinbarung bleibt nach Artikel 2 Nr. 3 lit. a) des Referentenentwurfs als Gebührentatbestand in Nr. 1000 der Anlage 1 (Vergütungsverzeichnis) zum RVG-E erhalten. Die Gebühr für eine solche Zahlungsvereinbarung wird von 1,5 auf 0,7 reduziert.

Gemäß Artikel 2 Nr. 2 des Referentenentwurfs wird gleichzeitig in § 31 b RVG-E die Angabe „20 Prozent“ durch die Angabe „50 Prozent“ ersetzt und damit der Streitwert für die Einigungsgebühr bei Zahlungsvereinbarungen erhöht.

Nach Artikel 1 Nr. 6 des Referentenentwurfs wird eine Hinweispflicht über die Kosten von Zahlungsvereinbarungen im neuen § 13a Absatz 3 RDG-E geregelt. Privatpersonen, mit denen eine Stundungs- oder Ratenzahlungsvereinbarung getroffen werden soll, sind zuvor auf die dadurch entstehenden Kosten hinzuweisen.

Gemäß Artikel 1 Nr. 6 des Referentenentwurfs wird ein neuer § 13a Absatz 4 RDG-E eingefügt, der Hinweispflichten zur Abgabe eines Schuldanerkenntnisses regelt. Danach müssen Privatpersonen, die zur Abgabe eines Schuldanerkenntnisses aufgefordert werden, darauf hingewiesen werden, dass sie damit in der Regel die Möglichkeit verlieren, solche Einwendungen und Einreden gegen die anerkannte Forderung geltend zu machen, die zum Zeitpunkt der Abgabe des Schuldanerkenntnisses begründet waren.

Der Hinweis muss gemäß Satz 2 dieser Vorschrift deutlich machen, welche Teile der Forderung vom Schuldanerkenntnis erfasst werden, typische Beispiele von Einwendungen und Einreden benennen (wie z. B. die Verjährung) und die Auswirkungen der Verjährung erläutern.

## Unverhältnismäßig hohe Kosten weiterhin möglich

Verbraucher werden nach geltender Rechtslage für den Abschluss von Ratenzahlungsvereinbarungen regelmäßig nicht nur mit hohen zusätzlichen Kosten belastet, die meist einer 1,5 RVG-Gebühr gemäß Nr. 1000 Anlage 1 VV RVG entsprechen. In der untersten Wertstufe für Forderungen bis 500 Euro beläuft sich dies auf Zusatzkosten in Höhe von 81 Euro. Insgesamt erhöhen sich die Inkassokosten für Schuldner, die ihre Schuld nur ratenweise begleichen können, damit von regelmäßig 70,20 Euro auf mindestens 151,20 Euro, und zwar unabhängig von der Höhe der Hauptforderung und den Gründen für die mangelnde Leistungsfähigkeit des Schuldners und auch dann, wenn die Leistung des Inkassodienstleisters nur darin besteht, dass ein vorformulierter Ratenzahlungsvertrag an den Verbraucher geschickt wird.

Zwar ist in der Einführung eines reduzierten Gebührensatzes von 0,7 für Zahlungsvereinbarungen (von bislang 1,5 für sämtliche außergerichtlichen Einigungen) das Bemühen des Gesetzgebers grundsätzlich erkennbar, Inkassokosten zu begrenzen.

Ein reduzierter Gebührensatz reicht hier jedoch nicht aus, um faire Gesamt-Inkassokosten für den Verbraucher zu erreichen. Für Zahlungsvereinbarungen ist vielmehr vollständig auf die Erhebung einer Zusatzvergütung zu verzichten.

## Sonder-Vergütung für Ratenzahlungsvereinbarungen ist systemfremd

Die Erhebung einer Sonder-Vergütung über die allgemeinen Inkassokosten hinaus widerspricht dem System, die Kosten von Inkassodienstleistern nicht nach einzelnen Tätigkeiten, sondern nach Wertstufen zu vergüten. Sie ist auch die einzige zulässige Sonder-Vergütung für eine bestimmte Inkassotätigkeit.

Es besteht auch kein Anlass, für die Vereinbarung von Ratenzahlungen eine zusätzliche Vergütung beizubehalten. Denn diese Tätigkeit gehört – neben dem Versand von Mahnschreiben und der Entgegennahme und Verbuchung von Zahlungen – zum Kerngeschäft beim Einzug einer unbestrittenen Forderung. Sie ist tägliche Routine, die mit Hilfe von vorformulierten Formularen, die an zahlungswillige Schuldner geschickt werden, praktisch umgesetzt wird.

Es handelt sich dabei um vorformulierte Verträge, die nicht ausgehandelt oder auf den Einzelfall angepasst werden. Es findet höchstens eine individuelle Auswahl einer Rate statt, die wiederum automatisch von der Höhe der Hauptforderung abgeleitet wird. Solche Vereinbarungen bringen weder einen Mehrwert noch einen Aufwand mit sich, der eine gesonderte Vergütung für Inkassodienstleister (oder Rechtsanwälte) rechtfertigt.

Für diese Tätigkeiten erhalten Inkassounternehmen und -rechtsanwälte mit den allgemeinen Inkassokosten bereits eine nicht unerhebliche Vergütung, und zwar sowohl nach einem Vergleich mit den Mahnkosten, die ein Gläubiger selbst laut Rechtsprechung für eine Mahnung verlangen kann und die mit nicht mehr als höchstens 2,50 bis 3 Euro pro Mahnschreiben angesetzt werden,<sup>20</sup> als auch bei einem Vergleich mit den Leistungen, die ein anwaltlich arbeitender Rechtsanwalt für seine Tätigkeit erbringen muss. Hierzu gehören die schriftliche und mündliche Kommunikation mit Gegnern und deren Rechtsvertretern, Mandanten, Sachverständigen und Versicherungen, die Sicherung von Beweisen, die umfassende rechtliche Prüfung und Recherche von streitigen

---

<sup>20</sup> BGHZ 66, 112, 114 und zuletzt BGH v. 26.06.2019, VIII ZR 95/18 sowie BGH v. 20.09.2016, VIII ZR 239/15; OLG München, Urt. vom 28.07.2011, 29 U 634/11; LG Berlin, Urt. v.27.09.2017, 15 O 88/17.

Rechtsfragen und vieles mehr – und natürlich auch die Entgegennahme von Zahlungen und ihre Weiterleitung an den Mandanten.

### **Kopplungsverbot bei Ratenzahlungsvereinbarungen dringend nötig**

Ratenzahlungsvereinbarungen der Inkassodienstleister und -rechtsanwälte beschränken sich fast nie darauf, tatsächlich nur die Höhe der Raten und die Zahlungsmodalitäten zu vereinbaren. Stattdessen werden sie genutzt, um Verbrauchern weitere, in der Regel äußerst ungünstige Vereinbarungen wie konstitutive Schuldanerkenntnisse und Lohnabtretungen unterzuschieben. Dies ist vor allem dann für Branchenakteure sehr vielversprechend, wenn die Vereinbarungen kompliziert gehalten sind und das Augenmerk des Verbrauchers in diesem Moment auf den Abschluss der von ihm möglicherweise dringend benötigten Zahlungsvereinbarung fokussiert ist.<sup>21</sup> Dann können auch verjährte, unsichere oder ganz unberechtigte Forderungen einfach legitimiert werden.

Gerade diese Vorgehensweise, die Verbraucher ohnehin in einer von ihnen nicht zu überblickenden Weise benachteiligt, eröffnet den Inkassodienstleistern zukünftig auch höhere Kosten für Zahlungsvereinbarungen:

Denn gemäß § 31b RVG-E gilt der reduzierte Gebührensatz nur dann, wenn ausschließlich eine Zahlungsvereinbarung, und nicht etwa noch weitere Vereinbarungen, getroffen werden. In gleicher Weise könnten Inkassodienstleister aber auch weiterhin Kosten in Höhe der vollen Einigungsgebühr in Höhe von 1,5 verlangen mit dem Argument, es läge ja gar keine reine Zahlungsvereinbarung, sondern auch eine Sicherungsabtretung oder ein Einredeverzicht vor. Das ist mit Verbraucherschutz schlicht nicht mehr zu vereinbaren.

Dieses Problem könnte durch die Streichung einer gesonderten Gebühr für eine Zahlungsvereinbarung gelöst werden. Alternativ ist folgende Fassung der Nr. 1000 Abs. 1 Satz 1 des Vergütungsverzeichnisses denkbar:

*(1) Die Gebühr entsteht nicht, wenn sich der Vertrag ausschließlich auf ein Anerkenntnis, einen Verzicht oder eine Sicherungsabtretung beschränkt. [...]*

Zur Klarstellung wäre zugleich § 31b RVG um den folgenden Satz 2 zu erweitern:

**§ 31b**  
*Gegenstandswert bei Zahlungsvereinbarungen*

*[...] Dies gilt auch, wenn gleichzeitig ein Vertrag nach Nr. 1000 Abs. 1 Satz 1 der Anlage 1 (Vergütungsverzeichnis) geschlossen wird.*

Ohnehin entspricht es dem Gebot eines effektiven Verbraucherschutzes, wenn Ratenzahlungsvereinbarungen nicht mit anderen Vereinbarungen gekoppelt werden dürfen. Sollen Schuldanerkenntnisse und Lohnabtretungen vereinbart werden, muss eine Drucksituation für den Schuldner vermieden werden.

**Die Vereinbarung von Zahlungsvereinbarungen gehört zum Kerngeschäft des Inkassowesens, die von den allgemeinen Inkassokosten abgedeckt werden.**

<sup>21</sup> So auch Referentenentwurf, S. 25.

**Zusatzkosten für Zahlungsvereinbarung sind nicht angemessen und sollten daher nicht explizit legitimiert, sondern verboten werden.**

**Eine Verbindung von Ratenzahlungsvereinbarungen mit Schuldanerkenntnissen oder Lohnabtretungen ist gesetzlich zu untersagen (Koppelungsverbot). Verbraucher sind in deutlicher und verständlicher Weise darauf hinzuweisen, dass deren Unterzeichnung freiwillig ist und keine Auswirkung auf die Gewährung von Ratenzahlungen hat.**

#### 4. INFORMATIONSPFLICHTEN

##### Inhalt des Gesetzentwurfs

Nach Art. 1 Nr. 6 Ref-E und Art. 4 Nr. 1, 2 Ref-E werden die bisherigen Informationspflichten bei Inkassodienstleistungen aufrechterhalten und um weitere Informationen ergänzt. Daneben wird mit Art. 3 Ref-E erstmalig eine Informationspflicht im Hinblick auf die Beauftragungskosten eines Rechtsanwalts oder Inkassodienstleisters im Bürgerlichen Gesetzbuch verankert.

##### Information dient der Selbstermächtigung von Verbrauchern

Information kann Verbrauchern ermöglichen – sofern sie rechtzeitig, verständlich und in hinreichend wahrnehmbarer Form erfolgt – Entscheidungen auf einer eindeutigen, nachvollziehbaren sachlichen Grundlage zu treffen: Ist die Zahlungsaufforderung grundsätzlich berechtigt? Sind die Inkassokosten in der geforderten Höhe berechtigt? An wen kann ich mich wenden, wenn ich eine unseriöse Geschäftspraxis des Inkassodienstleisters wahrnehme?

Verbraucher möchten sich nicht nur auf Schutzgesetze verlassen, sondern ihre Lage auch selbst prüfen und tätig werden, was man etwa an dem Erfolg des „Inkasso-Checks“ sieht, den die Verbraucherzentralen als Informationskanal im Netz anbieten.<sup>22</sup>

Verbraucher können aber nur dann ermächtigt werden, informiert und auf solider Tatsachengrundlage zu handeln, wenn sie die rechtlichen Folgen ihres Handelns klar einordnen können. Erhält ein Verbraucher ein Schreiben eines Inkassodienstleisters, ist für ihn nicht ohne Weiteres erkennbar, welcher Gläubiger sich auf welcher Grundlage an ihn wendet. In dieser Situation müssen alle relevanten Informationen geklärt werden, bevor der Verbraucher, wie vom Referentenentwurf intendiert, informierte Entscheidungen treffen kann.

##### Verletzung von Informationspflichten vorteilhaft für Inkassounternehmen

Das steht im Gegensatz zu den Interessen des Inkassodienstleisters. Je weniger Informationen sie dem Verbraucher übermitteln, desto größer ist ihre Chance, auch in unberechtigten oder schwierigen Fällen Geld zu erhalten. Denn wenn Verbraucher aufgrund entsprechender Informationen die Hauptforderung oder auch die Kosten leicht und mit Sicherheit als unberechtigt einstufen könnten, würden sie natürlich nicht zahlen. Wenn sie aber über die angeblichen Vertragsumstände im Unklaren gelassen werden und in den Zahlungsaufforderungsschreiben zugleich weiterhin Druck ausgeübt wird, dann

---

<sup>22</sup> <https://www.verbraucherzentrale.de/inkasso-check>; vgl. auch den Artikel des BMJV zum Thema, abrufbar unter [https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2018/113018\\_Inkasso.html](https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2018/113018_Inkasso.html); der Inkasso-Check wird auch auf Seite 19 der Begründung des hier kommentierten Gesetzentwurfs explizit erwähnt.

„knicken“ die meisten Verbraucher ein: Sie zahlen nach den Erfahrungen der Verbraucherzentralen vor allem aus Angst vor einem SCHUFA-Eintrag oder vor weiteren Inkassoschreiben mit Androhungen von „Hausbesuchen“, „Strafanzeigen“ oder schlicht aus purer Unsicherheit („Vielleicht habe ich doch irgendwo geklickt und es nicht gemerkt?“) in der überwiegenden Mehrheit der Fälle auch unberechtigte Forderungen.

### **Falsche Anreize ohne klare Rechtsfolgen**

Dieser Interessenkonflikt führt dazu, dass die Einhaltung der Informationspflichten für Inkassodienstleister nur dann lohnenswert ist, wenn die Nichteinhaltung an klare, unmittelbar Verbraucherschützende Rechtsfolgen geknüpft ist.

Inkassodienstleister können die Informationspflichten sonst getrost ignorieren und werden durch den Vorteil, eine schlechte Situation für die Gegenseite zu schaffen, auch dazu angehalten. Die Unsicherheit, die durch die Nichtbeachtung von Informationspflichten entsteht, geht zu Lasten des Verbrauchers – obwohl der Inkassodienstleister den Verstoß begangen hat. Dies bedeutet auch, dass es Design-Pflichten als Formvorgabe geben muss, die Verbraucherinformationen gut sichtbar, klar und verständlich zu fassen, um zu verhindern, dass die Informationen durch ihre Gestaltung keine Wirkung entfalten können. Hier bieten sich die Regeln im Zusammenhang mit der Widerrufsbelehrung als Vorbild an, die verlangen, dass Widerrufsbelehrungen klar und verständlich und von anderen Erklärungen grafisch klar abgegrenzt dargestellt werden.

Soll der Verbraucherschutz beim Inkasso verbessert werden, dann müssen die Rechtsfolgen von Verbraucherschützenden Normen sowohl Verbrauchern als auch Unternehmen klar sein. Ansonsten sind „Informationspflichten“ ein Feigenblatt, welches Verbraucher gerade nicht ermächtigt zu handeln und einseitigen Aufwand bei den redlich handelnden Unternehmen erzeugt.

### **Hinweispflicht bezüglich Aufsicht ist zentral**

Das gilt besonders für die im Gesetzentwurf neu vorgesehene Informationspflicht der Inkassodienstleister und Inkassoanwälte, die für sie zuständige Aufsichtsbehörde zu nennen. Diese Pflicht könnte endlich dazu führen, dass Verbraucher Missstände bei den Aufsichtsbehörden vermehrt melden.

Bisher wissen Verbraucher nämlich in aller Regel nicht, wer die für den entsprechenden Inkassodienstleister oder -rechtsanwalt zuständige Aufsichtsbehörde ist. Der Bund Deutscher Inkassounternehmen (BDIU) bewirbt sich zwar selbst als Beschwerdestelle, ist aber kein geeigneter Ansprechpartner. Er ist ein parteiischer Interessenvertreter der Inkassowirtschaft. Abgesehen davon repräsentiert der BDIU nicht die gesamte Inkassobranche, so dass er auch nicht als generelle „Anlaufstelle“ für Beschwerden über Inkassodienstleister fungieren kann. Dass er sich mit seiner Öffentlichkeitsarbeit nicht an den Verbraucher wendet und folglich dort auch kaum bekannt ist, tritt lediglich hinzu.

Gerade weil der Gesetzgeber bisher keine zentralisierte Aufsicht vorsieht, die allen Verbrauchern einfach kommuniziert werden kann, muss zumindest die Nennung der zuständigen Aufsichtsbehörde gesetzgeberisch sichergestellt werden. Ansonsten würde die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit der Aufsichtsbehörde, die Nichteinhaltung von Informationspflichten als Ordnungswidrigkeit einzustufen, leerlaufen: Die Aufsichtsbehörden würden in der Regel nichts von der Nichteinhaltung von Informationspflichten erfahren, so dass sie diese auch nicht sanktionieren könnten.

## Keine Zahlungspflicht des Verbrauchers bei Verstoß gegen Informationspflichten

Naheliegender Mittel zur einfachen und wirksamen Durchsetzung der Informationspflichten wäre, die Zahlungspflicht des Verbrauchers auszusetzen, solange der Inkassodienstleister seine Informationspflichten nicht vollständig erfüllt hat. Es bietet sich ein Zurückbehaltungsrecht bezüglich aller Haupt- und Nebenforderungen, mindestens aber der Inkassokosten, an.

Hätte die Verletzung von Informationspflichten zur Folge, dass Verbraucher nicht zahlen müssen, so wäre der disziplinarische Effekt auf die Inkassobranche gewährleistet. Extrem unseriös agierende Inkassodienstleister würden die Aufsichtsbehörde vielleicht dennoch nicht nennen. Dann aber könnten Verbraucherzentralen verlässlich darüber informieren und beraten, dass Verbraucher keine Zahlungen leisten müssen. Dies wiederum würde den „schwarzen Schafen“ wirtschaftlich wirksam schaden.

**Die Nichteinhaltung von Informationspflichten muss klare Verbraucherschützende Wirkung entfalten: Verbrauchern muss solange ein Zurückbehaltungsrecht bezüglich aller Forderungen eingeräumt werden, bis alle im Referententwurf geregelten Pflichtinformationen vollständig übermittelt worden sind. Mindestens jedoch dürfen so lange keine Inkassokosten für den Verbraucher entstehen.**

**Damit Verbraucher vollständige, verständliche und hinreichend wahrnehmbare Informationen erhalten, sollte ähnlich wie bei Widerrufsbelehrungen ein verbindlicher Standard für die Darstellung von Pflichtinformationen entwickelt werden, der nicht nur Verbrauchern, sondern auch der Inkassowirtschaft Rechtssicherheit verschafft.**

## 5. INKASSO BRAUCHT EFFEKTIVE AUFSICHT

### Keine Zentralisierung der Aufsicht geplant

Aufsichtsbehörden können ihre Aufgaben nur dann effektiv wahrnehmen, wenn sie mit einer effektiven Struktur und effektiven Mitteln ausgestattet werden. Dies hat sich bereits an vielen Verbraucherschützenden Gesetzen gezeigt, beispielsweise bei der Preisangabenverordnung: Die Verbraucherschützenden Vorgaben etwa zur Kreditwerbung konnten die Preisbehörden der Länder wegen nicht vorhandener fachlicher und personeller Kapazitäten nicht kontrollieren, so dass eine Preisaufsicht in diesem Bereich faktisch nicht stattfindet. Dies ist allgemein bekannt und war bereits mehrfach Thema bei den jährlichen Verbraucherschutzministerkonferenzen der Bundesländer.<sup>23</sup>

Dass entgegen der Forderung aller Beteiligten, allen voran des vzbv und des BDIU, eine Zentralisierung der Aufsicht nicht geplant ist, ist vor diesem Hintergrund ernüchternd. Selten sind sich verschiedene Interessengruppen bei einem Thema so einig wie bei der Forderung nach einer zentralisierten Aufsicht: Sogar die Aufsichtsbehörden in den Bundesländern setzen sich für eine Zentralisierung der Aufsicht auf Bundesebene

---

<sup>23</sup> Z.B. TOP 32 der 14. Verbraucherschutzministerkonferenz am 15. Juni 2018.

ein und versprechen sich davon eine erhebliche Verbesserung der Rechtsdurchsetzung.<sup>24</sup>

### Zersplitterte, schwache Aufsicht bietet keinen Schutz

Die Ergebnisse der Gesetzesevaluierung im Blick auf die Inkassoaufsicht zeigen deutlich: Die derzeitige zersplitterte Inkassoaufsicht funktioniert nicht: Aufgrund der undurchsichtigen Aufsichtslandschaft kommen kaum Beschwerden bei den Aufsichtsbehörden an.<sup>25</sup> In den Aufsichtsfällen, die es gibt, machen die Behörden von dem ihnen zur Verfügung stehenden Aufsichtskatalog nur extrem eingeschränkt Gebrauch.<sup>26</sup>

Im Jahr 2017 hat die Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein eine Erhebung bei den deutschen Inkasso-Aufsichtsbehörden zur Anzahl der bei ihnen eingegangenen Beschwerden und der Erlaubniswiderrufe durchgeführt. Danach wurde bei über 3.259 Beschwerden insgesamt nur in 45 Fällen die Erlaubnis widerrufen. In nur drei Fällen von 45 wurde der Widerruf mit fehlender Zuverlässigkeit begründet, in einem Fall mit dauerhaft unqualifizierter Rechtsdienstleistung und in einem Fall mit ungeordneten Vermögensverhältnissen.<sup>27</sup> Der weit überwiegende Teil der Widerrufe hatte formale Gründe wie das Fehlen einer Haftpflichtversicherung oder einer qualifizierten Person (dies allein 80 Prozent), die Nichterreichbarkeit oder freiwilliger Verzicht. Damit haben effektiv nur ca. 0,15 Prozent aller Beschwerden einen Widerruf der Erlaubnis nach sich gezogen. Hinzu kommen bundesweit 14.046 Beschwerden bei den Verbraucherzentralen aus dem Bereich Inkasso allein im Jahr 2017<sup>28</sup> sowie die erheblich geringeren Beschwerdezahlen, die der BDIU verzeichnet.

Die Hürde für den Verbraucher, eine Beschwerde bei den zuständigen Behörden zu initiieren, ist gleichzeitig ungewöhnlich hoch: Es ist kaum bekannt, dass es diese Möglichkeit gibt und an wen die Beschwerde zu richten wäre. Dazu kommt, dass der Schuldner unter der Drohung eines negativen SCHUFA-Eintrags häufig den Konflikt mit dem Inkassounternehmen so gering wie möglich halten will. Der größte Teil der Aufsichtsbeschwerden stammt daher von den Verbraucherzentralen und Schuldnerberatungsstellen.

Erreicht eine Beschwerde die zuständige Aufsicht, ist eine sachkundige Bearbeitung nicht gewährleistet. Im Rahmen der Erhebung der Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein teilte eine Vielzahl der angefragten Gerichte ungefragt mit, dass die Aufgabe der Inkassoaufsicht „nebenbei“ erledigt würde; zuständig seien an einigen Gerichten Richter, an anderen Referenten oder Sachbearbeiter.<sup>29</sup> Das deutet zumindest auf Uneinheitlichkeit bezüglich Eifer und Kompetenz unter den Aufsichtsbehörden hin.

Die Arbeitsweise am Zivilgericht, die vom Streben nach dem Vergleich und der effizienten Beilegung von Streitigkeiten geprägt ist, ist zudem nicht gut geeignet, unzulässige

---

<sup>24</sup> Erkennbar aus dem Schreiben des Ministeriums für Justiz und des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, jeweils des Landes Nordrhein-Westfalen, vom 30.07.2019: „Die Vorteile, die eine Zentralisierung der Inkassoaufsicht bietet, sollten aus hiesiger Sicht durch die Einführung von Berufspflichten und ein effektives Sanktionensystem flankiert werden.“ Vgl. auch TOP 32 der 14. Verbraucherschutzministerkonferenz am 15. Juni 2018.

<sup>25</sup> Evaluierungsbericht des IFF, S. 22.

<sup>26</sup> Evaluierungsbericht des IFF, S. 43 ff.

<sup>27</sup> Effektivität und Effizienz der bisherigen Inkassoaufsichtspraxis, eine Untersuchung der Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein e.V. (2017) S. 6, 8, abrufbar unter: [https://www.verbraucherzentrale.sh/sites/default/files/2019-06/Untersuchung\\_Inkasso\\_VZSH.pdf](https://www.verbraucherzentrale.sh/sites/default/files/2019-06/Untersuchung_Inkasso_VZSH.pdf).

<sup>28</sup> A.a.O., S. 9.

<sup>29</sup> A.a.O., S. 10.

und kriminelle Vorgehensweisen zu erkennen, zu benennen und angemessen abzustrafen. Diese Arbeitsweise wird sich in Aufsichtstätigkeiten, die „nebenher“ erledigt werden, aber mildernd auswirken und damit Maßnahmen in angemessener Schärfe verhindern – wie auch die oben genannten Zahlen zeigen.

Eindrückliches Beispiel ist nach Ansicht des vzbv das Verfahren 75 E 321/18 des Landgerichts Mainz: Das Landgericht stellte einen Verstoß in der Geltendmachung unzulässiger Kontoführungsgebühren fest, hielt die (Schutz-)Behauptung des Inkassodienstleisters, es habe nur ein EDV-Fehler vorgelegen, für nicht widerlegbar und erledigte den Vorgang aufgrund der Erklärung des Inkassodienstleisters, diese Gebühr jetzt nicht mehr zu verlangen. Eine Aufsichtsmaßnahme erging nicht. Bezüglich der unzähligen Fälle, in denen die unzulässige Gebühr erfolgreich gefordert worden war, wurde pauschal auf den Zivilrechtsweg verwiesen. Eine Aufsicht, die sich so darstellt, lädt geradezu dazu ein, den Rechtsbruch so lange zu versuchen, bis er durch massive, anhaltende Beschwerden zu viel Aufsehen erregt hat. Dem vzbv liegen aus der Beratungspraxis mehrere diesem ähnliche Beispiele vor.

Aufsichtsbeschwerden haben damit in der Beratungspraxis bislang wenig Sinn ergeben, weil sie für den konkreten Fall kaum, für eine Verbesserung der Gesamtsituation keinerlei Wirkung entfalten. Ein guter Anfang ist hier der Ansatz des Referentenentwurfs, dass der Beschwerdeführer über die Entscheidung im Verfahren benachrichtigt werden muss. Damit wird der Prozess immerhin etwas transparenter.

Eine wirkliche Verbesserung kann jedoch nur durch eine starke, zentrale und behördliche Aufsicht erreicht werden, die, ausgestattet mit entsprechender Struktur und Finanzierung, proaktiv tätig werden und Rechtsverstöße selbst aufdecken kann. Zudem ist nur eine zentrale Aufsicht in der Lage, Muster im Vorgehen der Branche bundesweit zu erkennen.

**Die Zuständigkeit für die Aufsicht sollte – wie seit Jahren von allen Interessenvertretern der Verbraucher und Inkassounternehmen gefordert – zentral auf Bundesebene bei einer Aufsichtsbehörde angesiedelt sein.**

**Die Aufsicht muss unseriöse Inkassopraktiken unabhängig davon ahnden, gegen welche Gesetze verstoßen wird. Gleichzeitig ist die Aufsicht mit den Mitteln auszustatten, selbst proaktiv tätig zu werden und Gesetzesverstöße aufzudecken.**