

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Renate Künast, Tabea Rößner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11478 –

Verbraucherschutz bei unseriösen Geschäftspraktiken (I) – Inkassowesen

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Oktober 2013 bzw. November 2014 trat das Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken in Kraft. In dem Gesetz wurden unter anderem die Darlegungs- und Informationspflichten bei Inkassodienstleistungen ausgeweitet, Regelungen zu unerlaubten Telefonanrufen und Vorgaben zu Abmahnungen eingeführt. Die Bundesregierung hielt damals im Regierungsentwurf fest, dass damit „ein deutlich verbesserter Schutz der Bürgerinnen und Bürger gegen unseriöse Geschäftspraktiken hergestellt [wird]“ (www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Unserioese_Geschaeftspraktiken.pdf).

Doch in der Realität sehen einige Verbraucherzentralen gerade für den Inkassobereich die Wirkung des Gesetzes als sehr begrenzt an: „Es haben sich in der Praxis aber nur wenige positive Effekte [durch das Gesetz] ergeben“ (www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/ueberhoehte-inkassokosten.pdf). Darauf wird auch immer wieder in der öffentlichen Berichterstattung aufmerksam gemacht (www.zdf.de/politik/frontal-21/frontal-21-clip-1-106.html). Dort wird berichtet, dass noch immer geringe Anfangsforderungen beispielsweise durch die parallele Arbeit von zwei Inkassounternehmen sowie hohe Einigungs- und Kontogebühren in die Höhe getrieben werden. So wird aus einer Forderung von gut 30 Euro, auch mal eine Endforderung von 2 500 Euro, wobei teilweise die Eigentümer des Inkassounternehmens dem vermeintlichen Gläubiger entsprechen. Dies liegt unter anderem auch daran, dass von der im Gesetz ausdrücklich erteilten Verordnungsermächtigung zur Kostenbegrenzung für Leistungen, wie 1. Mahnung etc., nicht Gebrauch gemacht wurde. Diese wird aufgrund juristischer Bedenken im Zuge der Umsetzung der Berufsankennungsrichtlinie aufgehoben, was juristisch nachvollziehbar ist. Aus Sicht der Fragesteller wäre allerdings eine Begrenzung der Gebühren auf einem anderen Weg längst angebracht, da es sich im Inkassobereich in vielen Fällen um einfache und vielfach ausgeführte Leistungen mit EDV-Unterstützung handelt. Doch bisher ist nicht erkennbar, dass die Bundesregierung auf einem anderen Weg etwas gegen die oftmals überbeurten Inkassoverfahren unternehmen will. Stattdessen beruft sich die Bundesregierung auf eine Gesetzesevaluation, deren Veröffentlichung noch immer aussteht.

1. Welche gesetzgeberischen Vorhaben im Bereich des Inkassowesens sind nach derzeitiger Planung noch in dieser Legislaturperiode vorgesehen?

Hat die Bundesregierung Pläne, um die Inkassokosten einzudämmen, und wenn ja, welche sind dies konkret?

Durch das Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3714) wurde eine Reihe von Regelungen getroffen, die den Schutz gegenüber unseriösem Inkasso verbessern. Zu nennen sind insbesondere neu eingeführte Informationspflichten sowie Regelungen zur Erstattungsfähigkeit von Inkassokosten sowie zur Verbesserung der staatlichen Aufsicht über Inkassounternehmen. Die Bundesregierung hat gemäß den Vereinbarungen im Verbraucherschutzkapitel des Koalitionsvertrages für die 18. Legislaturperiode die Evaluierung der inkassorechtlichen Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes veranlasst. Da die meisten inkassorechtlichen Vorschriften zum 1. November 2014 in Kraft getreten sind, erfolgte der Auftrag zur Evaluierung der inkassorechtlichen Vorschriften nach öffentlicher Ausschreibung im November 2016. Die Ergebnisse der Untersuchung sollen der Auftraggeberin eine Einschätzung der Wirksamkeit der inkassorechtlichen Regelungen des Gesetzes ermöglichen und einen etwaigen gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufzeigen. In Hinblick auf die Frage, ob und ggf. welche weiteren gesetzgeberischen Maßnahmen im Inkassobereich angezeigt erscheinen, soll daher das Ergebnis der Evaluierung abgewartet werden. Dies gilt auch in Hinblick auf die Frage, ob und ggf. welche weiteren Maßnahmen in Hinblick auf die Höhe der geltend zu machenden Inkassokosten angezeigt erscheinen.

2. Warum hat es Jahre gedauert, bis die Bundesregierung zu dem Schluss kam, dass eine Verordnung über Inkassogebühren nicht mit dem Gleichheitsgebot des Artikels 3 des Grundgesetzes vereinbar sei, sodass sie die Ermächtigung nun im Zuge des Umsetzungsgesetzes der Berufsankennungsrichtlinie zurücknimmt?

Es bedurfte sorgfältiger Prüfung, ob die durch das Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken in § 4 Absatz 5 Satz 2 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz (RDGEG) aufgenommene Verordnungsermächtigung zur Festlegung von Höchstsätzen für die Erstattungsfähigkeit von Inkassogebühren von Inkassounternehmen mit dem Gleichheitsgebot des Artikels 3 des Grundgesetzes zu vereinbaren ist. Die Prüfung ergab, dass die Regelung nicht frei von verfassungsrechtlichen Bedenken ist, da die Verordnungsermächtigung die Festlegung von Höchstsätzen nur für den Bereich des nicht-anwaltlichen Inkassos vorsieht und daher eine Ungleichbehandlung mit dem anwaltlichen Inkasso zu besorgen ist. Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Berufsankennungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe (Bundestagsdrucksache 18/9521) wurde die Verordnungsermächtigung aufgehoben.

3. Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, wie sich die Anzahl von Beschwerden bezüglich Inkassoverfahren im Kontext unseriöser Geschäftspraktiken in den letzten fünf Jahren entwickelt hat und um welche Inkassoforderungen es jeweils ging (Daten bitte, soweit vorhanden, anführen)?
4. Welche Bußgelder und andere Sanktionen wie (zwischenzeitliche) Betriebsuntersagungen wurden nach Kenntnis der Bundesregierung über die letzten fünf Jahre erlassen (Angaben bitte jährlich machen)?

Die Fragen 3 und 4 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung verfügt über keine Erkenntnisse darüber, wie sich die Anzahl von Beschwerden bezüglich Inkassoverfahren in den letzten fünf Jahren entwickelt hat und welche Bußgelder und anderen Sanktionen in diesem Zeitraum erlassen wurden. Die Aufsicht über Inkassounternehmen wird nach § 19 des Gesetzes über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (RDG) durch die zuständige Landesjustizverwaltung geführt. Das von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten zur Evaluierung der inkassorechtlichen Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken soll zu dieser Frage weitere Erkenntnisse beisteuern.

5. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, die Bußgeldmöglichkeiten zu erhöhen?

Wenn ja, wie, und wenn nein, warum nicht?

Durch das Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken wurde das bestehende Sanktionssystem durch die Einführung neuer Bußgeldtatbestände und eine Ausdehnung des Bußgeldrahmens erweitert. So wurde der Höchstbetrag des Bußgeldes von 5 000 auf 50 000 EUR erhöht (§ 20 Absatz 3 RDG). Ob darüber hinaus eine weitere Erhöhung des Bußgeldrahmens angezeigt erscheint, sollte im Lichte der Ergebnisse der Evaluierung der inkassorechtlichen Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken geprüft werden.

6. Wie viele Beschwerden wurden nach Kenntnis der Bundesregierung über Inkassounternehmen von Verbraucherinnen und Verbrauchern bei den zuständigen Gerichten eingereicht?

Die Bundesregierung verfügt über keine Kenntnisse darüber, wie viele Beschwerden bei den zuständigen Gerichten eingereicht wurden. Die Aufsicht über Inkassounternehmen wird nach § 19 RDG durch die zuständigen Landesjustizverwaltungen geführt, die diese Aufgabe durch Rechtsverordnungen auf nachgeordnete Behörden übertragen können und diese Aufgabe auf die Gerichte übertragen haben. Das von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten zur Evaluierung der inkassorechtlichen Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken soll zu dieser Frage weitere Hinweise liefern.

7. Inwieweit ist aus Sicht der Bundesregierung die Justiz bundesweit dieser Thematik gegenüber personell ausreichend ausgestattet (Antwort bitte mit Daten unterlegen, ggf. auch für die einzelnen Bereiche)?

Über die personelle Ausstattung der Justiz entscheidet das jeweilige Land in eigener Zuständigkeit.

8. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus Forderungen vom Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e. V. die Aufsicht über Inkassounternehmen zu zentralisieren (<http://inkasso.de/sites/default/files/downloads/BDIU-Jahresbericht%202013%7C2014.pdf>, S. 10), und warum will die Bundesregierung ggf. am Status quo festhalten?

Zuständig für die Durchführung des RDG sind die Landesjustizverwaltungen, die Aufgaben und Befugnisse auf nachgeordnete Behörden übertragen können (§ 19 RDG). Die Länder haben davon unterschiedlich Gebrauch gemacht. Überwiegend erfolgte eine Übertragung auf einzelne oder wenige Gerichte. In einzelnen Ländern wurden die Aufgaben und Befugnisse dagegen dezentral organisiert und auf viele Amts- und Landgerichte übertragen. Dem gilt die vorgebrachte Kritik einer Zersplitterung der Aufsicht, die eine effektive Aufgabenwahrnehmung erschwere. Dagegen weisen die Länder auf Vorteile einer ortsnahen Aufsicht hin. Eventuelle Änderungen der Zuständigkeitsregelungen obliegen den Ländern.

Das von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten zur Evaluierung der inkassorechtlichen Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken soll auch die Regelungen zur Aufsichtszuständigkeit einschließlich der Zuständigkeit für ausländische Inkassounternehmen (§§ 13 Absatz 1 Satz 1 und 2, 15 Absatz 2 Satz 1, 19 RDG) in die Evaluierung einbeziehen.

9. Wann wird die Evaluation für den Inkassobereich fertiggestellt sein, und falls diese bereits vorliegt, welche Ergebnisse hat die Evaluation ergeben, und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus?

Ergebnisse des Mitte November 2016 in Auftrag gegebenen Evaluationsgutachtens werden frühestens Mitte 2017 vorliegen.

10. Wie erklärt sich die Bundesregierung, dass sie für eine Gesetzesänderung bei Inkassodienstleistungen erst eine Evaluation benötigt, während beispielsweise für Änderungen bei der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie schon wenige Beschwerden von Banken und Sparkassen ausreichten (Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 36 der Abgeordneten Nicole Maisch auf Bundestagsdrucksache 18/10596, S. 35)?

Die neuen gesetzlichen Regelungen zu Inkassodienstleistungen sind erst Ende des Jahres 2014 in Kraft getreten. Zuvor sind diese intensiv und teilweise auch kontrovers diskutiert worden. Insofern erscheint der Ansatz, zunächst die Evaluierung des Gesetzesvorhabens abzuwarten, bevor über weitere Rechtsänderungen in diesem Bereich nachgedacht wird, sinnvoll.

Die an dem Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie vom 11. März 2016 geübte Kritik hat die Bundesregierung ausführlich mit der Deutschen Kreditwirtschaft e. V., den Verbänden der Bausparkassen und dem Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. erörtert. Dabei wurde deutlich, dass manche Kreditinstitute Unsicherheiten bei der Anwendung der neuen aufsichtsrechtlichen und zivilrechtlichen Regelungen zur Kreditwürdigkeitsprüfung an den Tag legen und diese aus Gründen der Vorsicht unnötig restriktiv auslegen. Dies kann zu Problemen führen, wenn Verbraucherinnen und Verbrauchern ein Kredit verwehrt wird, der nach den gesetzlichen Vorgaben hätte vergeben werden können.

Mit den im Finanzaufsichtsergänzungsgesetz beschlossenen Änderungen zum Thema Wohnimmobilienkreditrichtlinie sollen daher punktuell europarechtlich zulässige und den Verbraucherinnen und Verbrauchern dienliche gesetzliche

Klarstellungen vorgenommen werden, um die Auslegungsunsicherheiten mancher Institute bei der Kreditvergabe beispielsweise an ältere Menschen oder junge Familien zu beheben. Eine Evaluation war hierfür nicht notwendig.

11. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse über Verstöße gegen die im Jahr 2013 festgeschriebenen neuen Informations- und Darlegungspflichten vor, und wie wurden diese nach Kenntnis der Bundesregierung geahndet (wie viele Verfahren, welche durchschnittlichen Bußgelder, welche Arten und Zahl von Betriebsuntersagungen etc.)?

Hinweise zu dieser Fragestellung ergeben sich aus folgenden bereits vorliegenden Studien:

Untersuchung der Verbraucherzentralen vom 27. November 2015 mit dem Titel „Auswertung von Verbraucherbeschwerden zu Inkassodiensten“; Studie im Auftrag des Bundesverbands Deutscher Inkasso-Unternehmen e. V. (BDIU) zur Einhaltung der Darlegungs- und Informationsanforderungen des § 11a Absatz 1 Satz 1 RDG vom Januar 2016 (Prof. Zümrüt Gülbay-Peischarde von der Hochschule Anhalt und Prof. Dr. Susanne Meyer von der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin); Studie „Inkassostudie – Wie verbraucherfreundlich und transparent sind Inkassoschreiber?“ vom 7. November 2016 im Auftrag der arvato infoscience Forderungsmanagement GmbH (Professor Dr. Helmut Wittenzeller (HDM Stuttgart) und Marktforschungsunternehmen Kaufmann & Kirner).

Die Ergebnisse dieser Studien werden im Rahmen des von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Gutachtens zur Evaluierung der inkassorechtlichen Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken berücksichtigt werden.

12. Wie betrachtet die Bundesregierung das Vorgehen im Inkassobereich, dass mitunter relativ zeitgleich Inkassodienstleister und Anwaltskanzleien eingeschaltet werden und dadurch zweimal Gebühren verlangt werden (www.zdf.de/politik/frontal-21/frontal-21-clip-1-106.html)?

Sieht die Bundesregierung hier Probleme in der Rechtsdurchsetzung?

Unter den tatbestandlichen Voraussetzungen der §§ 280, 286, 249 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) – also nach Eintritt des Verzugs – können grundsätzlich auch die Kosten der Rechtsverfolgung als Verzugsschaden geltend gemacht werden, wenn sie aus Sicht des Forderungsgläubigers zur Wahrnehmung und Durchsetzung seiner Rechte erforderlich und zweckmäßig waren. Dazu gehören grundsätzlich auch die Kosten eines mit der Beitreibung einer Geldforderung beauftragten Unternehmens, also z. B. eines Inkassobüros oder eines Rechtsanwalts.

Der Umfang des Schadensersatzes bestimmt sich nach den §§ 249 ff. BGB, so dass insoweit § 254 BGB Anwendung findet. Abhängig von den Umständen des konkreten Einzelfalls setzt daher auch die aus § 254 Absatz 2 Satz 1 BGB folgende Schadenminderungspflicht des Gläubigers der Erstattungsfähigkeit von Inkassokosten Grenzen, wenn der Gläubiger nachfolgend zusätzlich einen Rechtsanwalt mit dem außergerichtlichen Forderungsinkasso beauftragt. So folgt nach herrschender Rechtsprechung aus § 254 BGB, dass, sofern es nach der Beauftragung eines Inkassounternehmens zu einem Prozess kommt, die Inkassokosten grundsätzlich nur in Höhe der Geschäftsgebühr nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz verlangt werden können, soweit sie nicht auf die Verfahrensgebühr des gerichtlichen Verfahrens angerechnet wird.

13. Inwieweit widerspricht die Bundesregierung den Verbraucherzentralen, welche kaum Fortschritte gegen unseriöse Geschäftspraktiken im Inkassobereich ausmachen (www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/ueberhoehte-inkassokosten.pdf)?

Welche Problemlagen sieht die Bundesregierung im Inkassobereich?

Die Bundesregierung erwartet sich Antworten auf diese Fragen aus der in Auftrag gegebenen Evaluierung der inkassorechtlichen Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken.

14. Lassen sich nach Ansicht der Bundesregierung die von Verbraucherzentralen überwiegend ermittelte Inkassogebühr von 1,1 bis 1,3 gemäß des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes, die Inkassodienstleister erheben (www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/ueberhoehte-inkassokosten.pdf), angesichts der in der Regel geringen Komplexität der Leistungen rechtfertigen?

Inkassokosten für außergerichtliche Inkassodienstleistungen, die von Inkassounternehmen erbracht werden und die eine nicht titulierte Forderung betreffen, sind gemäß § 4 Absatz 5 RDGEG nur bis zur Höhe der einem Rechtsanwalt nach den Vorschriften des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes (RVG) zustehenden Vergütung erstattungsfähig. Der Bundesgerichtshof hat mit Urteil vom 17. September 2015 (IX ZR 280/14) entschieden, dass der Gläubiger einer Entgeltforderung – wenn er die Einschaltung eines Rechtsanwalts für erforderlich und zweckmäßig halten darf – einen Auftrag zur außergerichtlichen Vertretung in der Regel nicht auf ein Schreiben einfacher Art nach Nummer 2301 VV RVG beschränken muss.

Die generelle Gebühr für die außergerichtliche Vertretung ist in Nr. 2300 KV RVG geregelt und sieht einen Gebührenrahmen von 0,5 bis 2,5 vor. Innerhalb dieses Rahmens bestimmt der Rechtsanwalt bzw. Inkassodienstleister die Gebühr im Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände nach billigem Ermessen (§ 14 Absatz 1 Satz 1 RVG). Mehr als eine Gebühr von 1,3 kann allerdings nur gefordert werden, wenn die Tätigkeit umfangreich oder schwierig war (Anmerkung zu Nummer 2300 VV RVG).

Weitere Hinweise zu dieser Fragestellung sollen sich aus der in Auftrag gegebenen Evaluierung der inkassorechtlichen Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken ergeben.

15. Wie betrachtet die Bundesregierung die Entwicklung bei Ratenzahlungsvereinbarungen im Inkassobereich, wo gemäß den Verbraucherzentralen regelmäßig hohe Extragebühren für diese Möglichkeit erhoben werden (www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/ueberhoehte-inkassokosten.pdf)?

Inkassokosten für außergerichtliche Inkassodienstleistungen, die von Inkassounternehmen erbracht werden und die eine nicht titulierte Forderung betreffen, sind gemäß § 4 Absatz 5 RDGEG nur bis zur Höhe der einem Rechtsanwalt nach den Vorschriften des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes (RVG) zustehenden Vergütung erstattungsfähig. Nach Absatz 1 Nummer 2 der Anmerkung zu Nummer 1000 VV RVG erhält der Rechtsanwalt eine Einigungsgebühr für die Mitwirkung beim Abschluss eines Vertrags, durch den die Erfüllung des Anspruchs bei gleichzeitigem vorläufigem Verzicht auf die gerichtliche Geltendmachung und, wenn bereits ein zur Zwangsvollstreckung geeigneter Titel vorliegt, bei gleichzeitigem vorläufigem Verzicht auf Vollstreckungsmaßnahmen geregelt wird (Zahlungsvereinbarung). Die Gebühr entsteht grundsätzlich mit einem Ge-

bührensatz von 1,5 (Nummer 1000 VV RVG). Ist über den Gegenstand ein anderes gerichtliches Verfahren als ein selbstständiges Beweisverfahren anhängig, beträgt der Gebührensatz 1,0 (Nummer 1003 VV RVG). Der Gegenstandswert einer Zahlungsvereinbarung beträgt 20 Prozent des Anspruchs (§ 31b RVG). In der untersten Wertstufe beläuft sich die Einigungsgebühr mit einem Gebührensatz von 1,5 auf 67,50 Euro (netto).

Weitere Hinweise zu diesem Bereich sollen sich aus der in Auftrag gegebenen Evaluierung der inkassorechtlichen Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken ergeben.

16. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, dass, und wenn ja, wie, Verbraucherinnen und Verbraucher zur Schuldanerkenntnis gedrängt werden?

Die Untersuchung der Verbraucherzentralen vom 27. November 2015 mit dem Titel „Auswertung von Verbraucherbeschwerden zu Inkassodiensten“ enthält als ein Kernergebnis die Aussage, dass von Inkassounternehmen an Schuldner übersandte Ratenzahlungsvereinbarungen oft mit einem Schuldanerkenntnis verbunden seien, wobei eine Aufklärung der Verbraucher über die rechtlichen Konsequenzen nicht erfolge. Auch die Untersuchung der Verbraucherzentralen vom 15. Dezember 2016 mit dem Titel „Inkassokosten im Visier“ enthält im Fazit des Berichts diese Aussage. Weitere Hinweise zu dieser Fragestellung sollen sich aus der in Auftrag gegebenen Evaluierung der inkassorechtlichen Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken ergeben.

