

STELLUNGNAHME

ZUM REFERENTENENTWURF DES BUNDESMINISTERIUMS DER JUSTIZ UND FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ EINES GESETZES ZUR FÖRDERUNG VERBRAUCHERGERECHTER ANGEBOTE IM RECHTSDIENSTLEISTUNGSMARKT

Seit 1956 vertritt der Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V. (BDIU) die Interessen der Inkassobranche gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik. Mit über 500 Mitgliedern gehören ihm etwa 70 Prozent der aktiven Inkassounternehmen an, die rund 90 Prozent des Marktvolumens repräsentieren und mit knapp 20.000 Mitarbeitern für über eine halbe Million Auftraggeber arbeiten. Jedes Jahr führen sie dem Wirtschaftskreislauf rund sechs Milliarden Euro wieder zu und sichern so die Liquidität nicht zuletzt der kleinen und mittleren Unternehmen. Der BDIU ist der größte Inkassoverband in Europa.

Ansprechpartner: Daniela Gaub, Leiterin Recht
Dennis Stratmann, Leiter Public Affairs

Allgemeines

Der BDIU dankt dem BMJV für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt vom 12. November 2020 (im Folgenden: RefE).

Das 2008 geschaffene Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) stellt ein modernes, zukunftsfähiges und liberalisiertes Regelungsgefüge für rechtsberatende Berufe im Bereich außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen dar. Der dem RDG zugrundeliegende und jüngst vom Bundesgerichtshof¹ bestätigte weite Inkassobegriff bietet genügend Raum und Rahmen für innovative Geschäftsmodelle². Es ist entsprechend richtig, den Herausforderungen durch die Digitalisierung auf dem Rechtsberatungsmarkt weder mit Überregulierung, noch mit mehr Restriktion im Bereich außergerichtlicher Rechtsdienstleistung noch mit der Flucht in zu spezifisches formelles Recht zu begegnen. Das RDG muss seinen liberalen Charakter beibehalten, um zukünftige Entwicklungen auf dem Rechtsberatungsmarkt zu fördern oder überhaupt erst zu ermöglichen.

Auch die Entscheidung, mehr Kohärenz im Regelungsgefüge der rechtsberatenden Berufe herzustellen, indem nicht erforderliche Verbote für die Anwaltschaft abgebaut werden, ist richtig. Verfassungsrechtlich und eu-

¹ BGH, Urteil vom 27.11.2019 - VIII ZR 285/18; BGH, VIII ZR 130/19, Urteil vom 08.04.2020, dort insbesondere Rdnr. 36, 38 und 39.

² Vgl. OLG Köln, 19.06.2020 – 6 U 263/19, das bzgl. „Smart Law“ entschieden hat, dass die Benutzung des Programmes durch den Nutzer keine Tätigkeit in einer konkreten fremden Angelegenheit darstelle, der angebotene Rechtsdokumenten-Generator keine Gefahr begründe, vor der das RDG schützen wolle.

roparechtlich ist es geboten, der Anwaltschaft – in gewissen Bereichen – die Möglichkeit zu geben, Erfolgshonorare zu vereinbaren und ihr zu erlauben, der Mandantschaft – in gewissem Rahmen – das Kostenrisiko zu nehmen. Der Rahmen, in dem diese Verbote aufgehoben werden, ist nachvollziehbar und hinreichend definiert.

Der RefE sieht aber auch vor, dass die Zulässigkeit der angestrebten Tätigkeit durch eine Vorabprüfung beurteilt werden soll: Die Tätigkeit soll auf ihre Übereinstimmung mit der Registrierung als Inkassodienstleister überprüft werden, einerseits in verwaltungsrechtlicher und andererseits in zivilrechtlicher Hinsicht – jedoch erscheint uns eine allein verwaltungsrechtliche Vorabprüfung dafür nicht geeignet, gerade mit Blick auf das derzeit zersplitterte und nicht hinreichend ausgestattete Aufsichtsgefüge.

Wenig nachvollziehbar ist auch, was der im Titel postulierte verbraucherpolitische Kern des Gesetzes sein soll. Wo abseits der Zugeständnisse an die Anwaltschaft „verbrauchergerechte Angebote auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt“ gefördert werden, ist nicht ersichtlich.

Dass die Anwaltschaft von Vergütungsansprüchen absehen bzw. diese unterhalb der RVG-Vorgaben ansetzen darf, kann sicherlich nicht als Anreiz für die Branche verstanden werden, neue Geschäftsmodelle zu entwickeln. Wenn diese nur bei günstigeren Vergütungen eine Aussicht auf Erfolg haben, es den Anwälten darüber hinaus aber verwehrt bleibt, sich auch über den Einsatz von Fremdkapital zu finanzieren, ist das Entstehen neuer verbraucherfreundlicher Rechtsberatungsangebote fraglich. Die Öffnung hinsichtlich der Vereinbarungen von Erfolgsprovisionen kann dies nicht aufwiegen, denn diese sind – geht es um eine Forderung einer Privatperson, die eingezogen werden soll – von der Privatperson zu tragen, nicht vom Unternehmen, gegen das die Forderung geltend gemacht wird. Dann würde die vereinbarte Erfolgsprovision entsprechend gekürzt, wenn sie vom Rechtsanwalt eingezogen wird. Der Bereitschaft, aufseiten der Verbraucher hohe Erfolgsprovisionen zu zahlen, sind Grenzen gesetzt. Insofern kann auch aufseiten der Anwaltschaft nicht mit wirklichen Mehreinnahmen durch Erfolgsprovisionen gerechnet werden, die aber zur Verwirklichung und Erhaltung neuer Geschäftsmodelle sicherlich erforderlich wären – insbesondere dann, wenn kein Fremdkapital zugeschossen werden darf.

Bereits bestehende, verbrauchergerechte Angebote auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt (etwa C2B-Inkassodienstleistungen) werden ohnehin in dieser Legislaturperiode durch das Gesetz zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Inkassorecht (VVIInkG) empfindlich geschwächt.

Verbrauchergerechte Angebote werden durch das Gesetz nicht gefördert

Der Entwurf gibt vor, Legal-Tech-Unternehmen zu fördern, die dadurch gekennzeichnet seien, dass sie standardisierte und digitale Rechtsdienstleistungen für ihre Auftraggeber erbringen oder juristische Tätigkeiten in eine digitale Arbeitsweise überführen. Digitalisierung und Vereinfachung von Rechtsdienstleistungen durch Legal-Tech-Unternehmen würden flankiert durch Finanzierung und die Vereinfachung der Rechtsverfolgung. Daraus leitet der Entwurf dann auch – nachvollziehbarerweise – die Förderungswürdigkeit derartiger Angebote ab. Denn die Übernahme der Kostenrisiken durch Rechtsdienstleister verschafft Bürgern Zugang zum Recht, die unter anderen Voraussetzungen aufgrund des „rationalen Desinteresses“ von der Rechtsdurchsetzung abgesehen hätten.

Was in vorliegendem Entwurf und der rechtspolitischen Debatte als neue Entwicklung dargestellt wird, auf die nun auch die Legislative reagieren müsste, ist objektiv betrachtet lediglich der nächste Schritt bei der

Digitalisierung des Rechtsberatungsmarktes durch Rechtsdienstleister auf der Grundlage der Inkassoregistrierung.

Waren Inkassodienstleister in den vergangenen Jahrzehnten vorrangig beauftragt, Ansprüche kleiner und mittlerer Unternehmen durchzusetzen (und damit deren rationales Desinteresse zu überwinden), wird nun der Rechtsdienstleistungsmarkt auch für Verbraucher erschlossen.

Zur Jahrtausendwende, als sich erstmalig manifestierte, dass Rechtsdienstleister den Bedarf von Unternehmen nach niederschweligen und risikoarmen Wegen der Rechts- und Anspruchsdurchsetzung weitgehend erschlossen hatten, hatte das Bundesverfassungsgericht bereits zweimal über die Frage zu entscheiden, welche Kompetenzen zur Rechtsberatung mit der Inkassozulassung einhergehen³. Diese beiden Grundsatzentscheidungen ermöglichten letztlich die Etablierung von verbraucherfreundlichen Rechtsdienstleistungsangeboten im Sinne des vorliegenden Entwurfs.

Nun, da Inkassodienstleister dabei sind, auch den Verbrauchermarkt der Anspruchsdurchsetzung zu erschließen, erstaunt es nicht, dass die Diskussion um die Grenzen der Inkassoregistrierung vor Gerichten in eine zweite Runde ging. Weil der Zweck des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) nun aber der Schutz des Rechtssuchenden, des Rechtsverkehrs und der Rechtsordnung vor unqualifizierter Rechtsdienstleistung bzw. -beratung ist und nicht der Schutz der Anwaltschaft, überrascht es ebenfalls nicht, dass das Ergebnis der Prüfungen vor dem BGH⁴ das gleiche war wie 2002 und 2004.

Spätestens nachdem der Gesetzgeber nun im Rahmen des VVInkG auch formell anerkannt hat, dass der Anwendungsbereich des RDG gerade nicht auf traditionell ausgerichtete Inkassounternehmen und insbesondere auf die Bearbeitung unstreitiger Ansprüche zu verengen ist, dürfte sich eine weitere Debatte um die Grenzen der Inkassozulassung erübrigen.

Gerade weil bereits klaggestellt ist, dass im Rahmen des RDG auch Rechtsberatungsangebote Raum finden, die einen hohen Grad an juristischer Komplexität aufweisen, überrascht jedoch der Titel des vorliegenden Gesetzentwurfs gemessen am eigentlichen Inhalt. Die Rechtsberatungsangebote, die der Gesetzgeber laut Titel zu fördern sucht, existieren bereits und stehen nicht erst nach den erwähnten jüngsten Entscheidungen des BGH auf einer soliden Grundlage.

Gemessen an dem im Gesetzestitel formulierten Ziel bleibt der Entwurf deshalb hinter den Möglichkeiten, denn verbrauchergerichte Rechtsdienstleistungen werden gerade nicht gefördert, sondern es wird am Status quo festgehalten, ohne einen wirklichen Mehrwert zu erreichen.

Letztlich ermöglicht der Entwurf nur das, was ohnehin möglich war: Er erlaubt auch weiterhin innovative Berufsbilder, hält das RDG offen für die weiteren Entwicklungen des Rechtsberatungsmarktes. Das wäre in Anbetracht der Vehemenz, in der dieser Status quo auch in den vergangenen Jahren von der organisierten Anwaltschaft in Frage gestellt wurde, nicht weiter schlimm.

Betrachtet man jedoch die Restriktionen, die auch verbrauchergerichten Rechtsdienstleistungsmodellen in dieser Legislaturperiode auferlegt wurden, verkommt die formulierte Intention des vorliegenden Gesetzentwurfs zum Lippenbekenntnis.

³ BVerfG, Beschluss vom 20.02.2002 - I BvR 423/99; BVerfG, Beschluss vom 14.08.2004 - I BvR 725/03.

⁴ Siehe Fußnote. I.

Zielkonflikt mit dem Gesetz zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Inkassorecht

Der vorliegende Gesetzentwurf steht in seiner vorgeblichen Zielrichtung in Widerspruch zu dem jüngst parlamentarisch beschlossenen VVInkG. Der vorliegende RefE wurde verfasst, als der Gesetzgeber die erstattungsfähigen Inkassokosten entgegen der Position vieler Verbände in unverhältnismäßiger Weise abgesenkt hat – betroffen davon sind eben auch die verbrauchergerechten Angebote.

Unter dem Deckmantel des Verbraucherschutzes wurden eben auch die Inkasso- bzw. Rechtsverfolgungskosten gekürzt, die ein Verbraucher erstattet verlangen kann, wenn er einen Anspruch gegenüber einem Unternehmen mithilfe eines Legal-Tech-Unternehmens durchsetzen möchte. Das stellt eine empfindliche und nachhaltige Schwächung der Rechtsberatungsmodelle dar, die mit vorliegendem Entwurf vorgeblich gefördert werden sollen.

Eine echte Förderung verbrauchergerechter Angebote auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt wäre es gewesen, die verbraucherpolitisch gewollten Begrenzungen der erstattungsfähigen Inkassokosten im Zuge des VVInkG ausschließlich auf Konstellationen anzuwenden, in denen der Erstattungsanspruch einen Verbraucher, nicht aber einen Unternehmer trifft. Weil das unterlassen wurde, wird nun auch die wirtschaftliche Grundlage verbraucherfreundlicher Inkassodienstleister gefährdet⁵.

Mit vorliegendem Gesetzentwurf hat der Gesetzgeber nun die Möglichkeit, diesen handwerklichen Fehler aus dem VVInkG zu korrigieren.

Die durch das VVInkG etablierten Kürzungen der erstattungsfähigen Rechtsverfolgungskosten (§ 13 Abs. 2 RVG und Nr. 2300 Abs. 2 VV RVG) sollten somit auf Ansprüche gegenüber Privatpersonen verengt werden.

Damit würde der Gesetzgeber tatsächlich dem mit dem vorliegenden RefE verfolgten Ziel entgegenkommen und wirklich verbrauchergerechte Rechtsdienstleistungsangebote stärken.

Erteilung der Inkassoregistrierung | Artikel 3 Nummer 3 (§ 10 Abs. 3 RDG-E) und Artikel 5 (§ 7 RDGEG-E)

Das vom Gedanken der Liberalisierung und Deregulierung geleitete RDG ist natürlich auf eine funktionierende und handlungsfähige Aufsicht über den Rechtsdienstleistungsmarkt angewiesen. Nur so ist der Schutzzweck des Gesetzes zu erreichen. Deshalb hat die Aufsicht zwei Aufgaben:

- Den Marktzugang zu überwachen und
- das angemessene Verhalten der Marktteilnehmer sicherzustellen.

Dass das BMJV dem Gesetzgeber hier nun Nachbesserungen vorschlägt, ist nachvollziehbar. Mit dem Antrag auf Erteilung der Inkassozulassung sollen Antragsteller künftig Angaben zum Gesamtumfang der von ihnen beabsichtigten Tätigkeiten und den relevanten Rechtsgebieten an die Registrierungsbehörde übermitteln.

⁵ Vgl. BDIU-Stellungnahme zu dem RefE eines Gesetzes zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Inkassorecht vom 01.11.2019, abrufbar unter: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2019/Downloads/110119_Stellungnahme_BDIU_VerbraucherschutzInkassorecht.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Diese Angaben sollen der Registrierungsbehörde eine eingehende Vorabprüfung der Vereinbarkeit der angestrebten Tätigkeiten mit einer Registrierung als Inkassodienstleister ermöglichen. Damit sollen Kohärenz, Marktvertrauen und Sicherheit hergestellt werden. So soll

- eine möglichst hohe Übereinstimmung der einerseits verwaltungsrechtlichen und andererseits zivilrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit der Tätigkeit sichergestellt werden,
- das Vertrauen aller Marktteilnehmer in den Bestand der Inkassoerlaubnis und die rechtliche Zulässigkeit der Inkassotätigkeit gestärkt werden.

Der BDIU wird seit Jahrzehnten von den Registrierungsbehörden in konkreten Fragen zu Registrierungsanträgen konsultiert. Auch uns wurden von Aufsichtsinstanzen zuletzt häufiger Registrierungsanfragen vorgelegt, bei denen zu wenig Informationen über das eigentlich im Fokus stehende Geschäftsmodell vorlagen, um darüber zu entscheiden, inwiefern die beabsichtigte Rechtsberatung sich noch innerhalb der Erlaubnistatbestände des RDG bewegt. Derartige Registrierungsanfragen sind allerdings dennoch der absolute Ausnahmefall.

Daher erscheinen die erweiterten Vorlagepflichten zwar grundsätzlich nachvollziehbar und stimmig – allerdings nur, sofern sie bei konkreten Anlässen zum Tragen kommen. Hat eine Registrierungsbehörde über einen Antrag auf Registrierung zu entscheiden, gilt zunächst der Amtsermittlungsgrundsatz. Die kategorische Pflicht zur Übersendung umfangreicher Informationen über das vorgesehene Geschäftsmodell nach dem vorgeschlagenen § 10 Abs. 3 RDG-E erscheint ausufernd und in Anbetracht der Verhältnisse auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt unverhältnismäßig.

Deshalb sollte die Darlegungspflicht erst auf Nachfrage durch die Registrierungsbehörde erfolgen.

Ist im fortlaufenden Verfahren weiterhin beabsichtigt, grundsätzlich an der Regelung des § 10 Abs. 3 RDG-E festzuhalten, regen wir an, die Angabepflicht auf „den Bereich der Inkassodienstleistungen für Privatpersonen“ (vgl. vorgeschlagene Regelung des § 13f RDG-E) zu beschränken, was der Intention des Gesetzgebers entsprechen dürfte. Werden Inkassodienstleistungen im Bereich B2C oder B2B erbracht, ist durch die Vorgabe des § 11 RDG und den geforderten theoretischen wie praktischen Sachkundenachweis sichergestellt, dass qualifizierte Rechtsdienstleistungen erbracht werden. Eine weitere Überprüfung erscheint im Einzelfall nur in Bezug auf Unternehmen als angemessen, die ein auf ein Rechtsgebiet spezialisiertes (digitales) Angebot auf den Markt bringen wollen.

Gleiches gilt für die Darlegungspflicht des § 7 RDGEG-E. Natürlich können sich Geschäftsmodelle im Laufe der Zeit verändern und erweitern. Auch hier erscheint es unverhältnismäßig, den vielen zugelassenen Rechtsdienstleistern – und schlussendlich auch den Registrierungsbehörden – einen in den allermeisten Fällen gänzlich unnötigen Bürokratieaufwand aufzubürden.

Berichts- und Darlegungspflicht sind ferner zu unspezifisch | § 10 III RDG-E, § 7 EGRDG-E

Eine kategorische und anlasslose Berichts- und Darlegungspflicht wird also abgelehnt.

Es ist darüber hinaus nicht nachvollziehbar, weshalb Inkassodienstleister (in spe) jegliche Nebendienstleistungen zum Forderungseinzug gegenüber der Registrierungsbehörde anzeigen sollen; auch solche, die eindeutig und in keiner Weise besonders zulassungspflichtig sind.

Im Übrigen ist begrifflich nicht ganz klar, ob es sich bei der „Forderungseinziehung“ um eine Inkassodienstleistung nach § 2 Abs. 2 RDG handelt oder ob der Begriff auch die Geltendmachung von aufgekauften Forderungen mit umfasst. Den Forderungskauf bieten Inkassodienstleister oftmals als weiteren Service an. Es sollte zumindest aus der Begründung des Gesetzes hervorgehen, dass der Einzug von eigenen (aufgekauften) Forderungen keine Nebenleistung im Sinne des § 10 Abs. 3 RDG-E und des § 7 RDGEG-E darstellt.

Gerade die Formulierung „Nebendienstleistungen zum Forderungseinzug“ ist deutlich zu unspezifisch. Das BMJV will die Aufsichtsinstanzen dazu ermächtigen, unzulässige Rechtsberatung zu unterbinden. Inkassounternehmen bieten oft eine Reihe von Nebenleistungen an, die gänzlich unverdächtig sind, verbotene Rechtsberatung im Sinne des RDG zu sein. Dazu zählen etwa der Forderungskauf oder das klassische (kaufmännische) Debitorenmanagement. Eine umfassende Darstellung der Tätigkeiten, die als Nebenleistungen zur Forderungseinziehung erbracht werden, ist deshalb weder zielführend noch relevant und sollte daher sowohl im § 10 III RDG-E als auch im § 7 EGRDG-E gestrichen, zumindest aber in Hinblick auf die eigentliche Intention des Gesetzentwurfs hin spezifiziert werden.

Dezentrale Aufsicht führt zum Forum Shopping bei der Registrierung

Ziel der Reformbemühungen des Prozesses der Zulassung zum Rechts- bzw. Inkassodienstleister soll im Ergebnis eine möglichst hohe Übereinstimmung in der einerseits verwaltungsrechtlichen und andererseits zivilrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit der angestrebten Geschäftsmodelle der Antragsteller sein.

Grundbedingung hierfür wäre ein einheitlicher Maßstab bei der Auslegung des Inkassobegriffs des RDG. Dass dies in der Praxis außerordentlich diffizil ist, zeigte zuletzt der Rechtsstreit in der Sache Lex Fox⁶.

Wie bei derzeit 36 verschiedenen Zulassungsbehörden, teilweise handelt es sich um Amtsgerichte, eine kohärente Praxis bei der Beurteilung der verwaltungsrechtlichen Zulässigkeit von Rechtsdienstleistungsmodellen erfolgen soll, ist nicht ersichtlich.

Schon aus jüngerer Vergangenheit sind Fälle bekannt, in denen eine Aufsicht (Hamburg) die Zulassung eines Inkassomodells verweigerte, die andere Aufsicht (Berlin) sie jedoch erteilte. Ein solches Forum Shopping muss vermieden werden.

Grundbedingung für das Erreichen des im Gesetzentwurf genannten Ziels ist daher die Zentralisierung der Aufsicht. Sie sollte beim Bundesamt für Justiz liegen.

Nachweise der theoretischen Sachkunde | Artikel 4 (§ 2 Absatz 1 Satz 2 RDV-E)

Eine Erweiterung der Sachkundeforderungen für die Erteilung der Inkassozulassung kann nicht ad hoc und bei unklarem Maßstab durch Aufsichtsbehörden vorgenommen werden. Die Regelung sollte gestrichen werden.

Der Schutz des Rechtssuchenden vor unqualifizierter Rechtsberatung ist bereits durch die neu vorgesehenen Darlegungs- und Informationspflichten bei Inkassodienstleistungen für Privatpersonen (§ 13f RDG-E) sichergestellt. Sie ermöglichen es Verbrauchern, die angebotenen Dienstleistungen zu beurteilen, so dass sie gegebenenfalls doch einen Anwalt aufsuchen werden.

⁶ Siehe Fußnote 1.