

Inkassoreform statt Lückenschluss

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung aufsichtsrechtlicher Verfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe vom 22. September 2025

31. Oktober 2025

InkassoWatch



Bundesarbeitsgemeinschaft
Schuldnerberatung e.V.

Diese Stellungnahme wird unterstützt vom Arbeitskreis InkassoWatch sowie von der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung

Inhalt

I. Verbraucherrelevanz.....	3
II. Zusammenfassung.....	4
III. Im Einzelnen.....	4
1. Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG-E)	4
1.1 Konzerninkasso, § 2 RDG-E.....	4
1.2 Sachkundeforderungen, § 11 RDG-E.....	5
1.3 Nichtweiterverfolgung, § 13b RDG-E	5
1.4 Umgehungsverbot, § 13h RDG-E	6
1.5 Verhinderung des Betriebs, § 19 RDG-E	7
1.6 Bußgeldvorschriften, § 20 RDG-E	8
2. Beratungshilfegesetz (BerHG-E).....	8
Impressum	9

I. Verbraucherrelevanz

Begleichen Verbraucher:innen beispielsweise die Rechnung für ihren neuen Kühlschrank nicht oder zu spät, beauftragen Händler Inkassodienstleister, um das Geld von den Verbraucher:innen einzutreiben. Erfüllen andersherum Unternehmen Ansprüche von Verbraucher:innen, beispielsweise die Entschädigung bei ausgefallenem Flug, nicht, können Verbraucher:innen Legal-Tech-Anbieter beauftragen, um ihr Geld zurückzufordern. Beiden Arten identisch ist, dass spezialisierte Unternehmen automatisiert und massenhaft Forderungen bearbeiten. Dafür braucht es klare Regeln und möglichst wenige Schutzlücken. Bislang wissen Verbraucher:innen beispielsweise nicht, ob und – falls ja – warum ihr Auftrag vom Legal-Tech-Anbieter nicht weiterbearbeitet wird. Auch ist es Unternehmen erlaubt, ihre Mahnabteilung auszugliedern und ein Tochterunternehmen zur Eintreibung offener Forderungen zu gründen (Konzerninkasso) – mit der verbraucherpolitisch brisanten Folge, dass Verbraucher:innen die höheren Kosten tragen müssen. Auch dürfen Inkassodienstleister die rechtliche Vertretung von Verbraucher:innen, wie etwa Verbraucherzentralen in ihrer Kommunikation ignorieren und sich immer wieder direkt an Verbraucher:innen wenden. Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) sollte sich dies ändern.

II. Zusammenfassung

- Es ist bedauerlich, dass die Chance verpasst wird, den Bereich Inkassokosten und Konzerninkasso grundlegend umzugestalten und hier mehr Fairness zu schaffen. Statt punktueller Verbesserungen, wie sie der Referentenentwurf vorsieht, braucht es eine umfassende Reform im Inkassorecht. Es muss gelten: Kein Geschäft mit den Schulden.
- Es sollte sich in den gesetzlichen Vorschriften, namentlich vor allem im Bereich der Kosten, niederschlagen, dass automatisiertes und standardisiertes und damit deutlich kostengünstigeres Forderungsmanagement inzwischen der Regelfall ist. Dafür braucht es einen eigenen gesetzlichen Kostenrahmen für das Inkasso.
- Es fehlt eine umfassende Neuregelung zum Thema Konzerninkasso, insbesondere bleibt ungeklärt, worin die Notwendigkeit sowie Erforderlichkeit der Gründung und Beauftragung konzerninterner Unternehmen liegt.
- Der vzbv begrüßt, dass der vorliegende Entwurf einzelne Lücken im Inkassorecht schließt und neue Verbraucherschützende Regelungen schafft.

III. Im Einzelnen

Der vzbv bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme. Die Stellungnahme konzentriert sich auf den Bereich des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG), welches für Inkassodienstleister und Legal-Tech-Anbieter einschlägig ist.

1. Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG-E)

1.1 Konzerninkasso, § 2 RDG-E

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat in seinem Urteil (Az. VIII ZR 138/23) entschieden, dass Inkassokosten auch dann als ersatzfähiger Schaden geltend gemacht werden können, wenn der Gläubiger ein konzernangehöriges Inkassounternehmen beauftragt hat. Dabei seien auch Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge¹ zwischen den Gesellschaften grundsätzlich nicht für eine andere Beurteilung relevant. Es ist unverständlich, warum der Gesetzgeber dies nicht korrigiert. Verbraucher:innen zahlen Inkassokosten, obwohl aufgrund von Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträgen keine wirtschaftliche Belastung des Gläubigers erfolgt – die Zahlung „zirkuliert“ konzernintern.

¹ § 291 Aktiengesetz

Der vzbv begrüßt, dass mit dem Vorschlag zur Anpassung von § 2 RDG-E sichergestellt wird, dass auch im Fall des Konzerninkassos die Verbraucherschützenden Normen des RDG beachtet werden und das Bundesamt für Justiz die Aufsicht über diese ausübt. Allerdings handelt es sich hierbei nur um eine punktuelle Verbesserung. **Es ist zwingend geboten, sich des Themas umfassend anzunehmen.** Aus Verbrauchersicht bleibt die politisch und gesellschaftlich höchst brisante Frage unklar: Warum dürfen sich konzernverbundene Unternehmen, die aus ihrer Sicht nur auf dem Papier existieren, untereinander Kosten in Rechnung stellen und dann bei Zahlung den Konzerngewinn mehren? Des Weiteren nutzen die Konzernunternehmen Synergien (Personal, Infrastruktur, Datenzugriff) und werden damit regelmäßig geringere Eigenaufwände haben als ein externes Inkassounternehmen. **Vor der Lösung dieses verbraucherpolitischen Problems darf der Gesetzgeber nicht die Augen verschließen.**

Fazit:

Der Gesetzgeber muss das hochrelevante Problem des Konzerninkassos endlich rechtlich klären – Verbraucher:innen dürfen nicht für konzerninterne Kosten aufkommen, die nicht erforderlich sind und wirtschaftlich gar nicht entstehen.

1.2 Sachkundeforderungen, § 11 RDG-E

Die Anpassung der Sachkundeforderungen an die Marktentwicklung ist richtig. Gerade weil Verbraucher:innen von diversen Anbietern indes ausdrücklich als Zielgruppe angesehen werden, sollte auch das Verbraucherrecht explizit im Katalog genannt werden.

1.3 Nichtweiterverfolgung, § 13b RDG-E

Die Einführung einer Unterrichtungspflicht für Fälle, in denen Inkassodienstleister bereits angenommene Aufträge der Verbraucher:innen nicht weiterverfolgen, ist aus Sicht des Verbraucherschutzes zwingend geboten. Die Gesetzesbegründung verweist zutreffend auf die Praxis, dass Verbraucher:innen häufig im Unklaren darüber bleiben, ob und warum ein Fall nicht weiterbearbeitet wird.² Die Regelung in § 13b Abs. 3 RDG-E bleibt jedoch in ihrer Ausgestaltung hinter dem Erforderlichen zurück: Verbraucher:innen sind von allen maßgeblichen Entwicklungen in ihrer Fallbearbeitung unverzüglich in Kenntnis zu setzen. Die Formulierung „zeitnah“ ist zu **unbestimmt**. Auch fehlt eine Maßgabe, dass die Information konkret auf den Einzelfall zugeschnitten sein muss.

Die Gesetzesbegründung enthält keine Konkretisierung für den Zeitpunkt. Zur Orientierung dafür kann das anwaltliche Berufsrecht, insbesondere § 11 der Berufsordnung für Rechtsanwälte (BORA), dienen. Dort ist geregelt, dass Rechtsanwälte:innen ihre Mandant:innen **unverzüglich** zu unterrichten haben. Diese Unterrichtungspflicht dient der Transparenz und der Wahrung der Interessen der Rechtsuchenden – ein Maßstab, der auch Legal-Tech-Anbieter gelten sollte. Auch für eine effektive Aufsicht und für die Rechtsklarheit ist eine **verbindliche Frist** sinnvoll.

Auch sollte die Gelegenheit genutzt werden, die Vorschrift inhaltlich zu konkretisieren: Insbesondere, wenn Verbraucher:innen – womöglich unter Zeitdruck, da die Verjährung ihres Anspruchs durch die Abtretung an einen Legal-Tech-Anbieter bisher nicht gehemmt wurde – entscheiden müssen, wie sie mit ihrem Anspruch weiter verfahren, ist die Kenntnis darüber, ob eine

² Siehe näher dazu die Stellungnahme des vzbv zur Evaluierung des Gesetzes zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt vom 17.1.2025, abrufbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/2025-02/25-01-17_vzbv%20Stellungnahme_Legal%20Tech_mit%20Anh%C3%A4ngen.pdf (zuletzt abgerufen am 28.10.2025)

weitere Verfolgung des Anspruchs gegebenenfalls aussichtslos ist, essenziell. Der Gesetzgeber hatte in der Gesetzesbegründung des Gesetzes zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt³ bereits formuliert, dass die Pflicht zur Konkretisierung des Ablehnungsgrundes auf den abgelehnten Einzelfall geboten ist und allgemeine Angaben nicht genügen.⁴ Insbesondere das Erfordernis, **zwischen rechtlicher Wertung und wirtschaftlichen Interessen zu differenzieren**, wird jedoch im Wortlaut bislang nicht klar.

Fazit:

§ 13b RDG sollte folgendermaßen umformuliert werden:

(2) „Inkassodienstleister, die für Verbraucher tätig werden, müssen Verbrauchern, für die sie im Einzelfall nicht tätig werden wollen, die hierfür wesentlichen Gründe mit der Ablehnung der Tätigkeit in Textform mitteilen. In der Mitteilung ist darauf hinzuweisen, ob eine rechtliche Prüfung der Forderung stattgefunden hat und ob diese ganz oder teilweise automatisiert vorgenommen wurde **sowie ob die Ablehnung als Folge einer statistischen Auswertung der Erfolgswahrscheinlichkeit auf der Wirtschaftlichkeit der Forderungsdurchsetzung für den Inkassodienstleister beruht**. Die Mitteilung ist mit einem Hinweis zu verbinden, dass die Ablehnung der Tätigkeit andere Möglichkeiten zur Durchsetzung der Forderung unberührt lässt.“

(3) „Inkassodienstleister, die einen Auftrag eines Verbrauchers angenommen haben, in dem sie nicht weiter tätig werden wollen, haben dies dem Verbraucher **zeitnah unverzüglich** unter Angabe der wesentlichen Gründe in Textform mitzuteilen. Absatz 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.“

1.4 Umgehungsverbot, § 13h RDG-E

Die Einführung eines berufsrechtlichen Umgehungsverbots für Inkassodienstleister ist ein begrüßenswerter Schritt. Der Referentenentwurf sieht eine zwingende Kommunikationspflicht gegenüber Rechtsanwält:innen und eine Soll-Vorschrift gegenüber anderen Vertreter:innen vor.

Der vzbv begrüßt, dass eine Regelung geschaffen wird, hält aber die Differenzierung für nicht sachgerecht. Die Regelung des § 13h RDG-E sollte dahingehend geändert werden, dass die Kommunikationspflicht auch gegenüber anderen Stellen zwingend gilt. Eine Differenzierung nach Art der Vertretung ist verbraucherpolitisch nicht gerechtfertigt und rechtssystematisch inkonsistent. Sie führt zu einer Ungleichbehandlung von Verbraucher:innen je nach Art ihrer Vertretung und konterkariert das Ziel eines effektiven Schutzes vor direkter Kontaktaufnahme durch Inkassodienstleister. Gerade in Fällen, in denen Verbraucher:innen durch Verbraucherzentralen (§ 8 Abs. 1 Nr. 4 RDG) oder durch Schuldnerberatungsstellen vertreten werden, besteht ein vergleichbares Schutzbedürfnis. Es geht gerade darum, Verbraucher:innen vor Druck zu schützen und daraus resultierend getätigte Zahlungen, um „Ruhe zu haben“, zu vermeiden.

Die Gesetzesbegründung selbst erkennt an, dass eine respektvolle Kommunikation erforderlich ist, verweist aber auf die Möglichkeit, bei „unangemessener oder verspäteter Reaktion“ das Umgehungsverbot zu ignorieren – eine Regelung, die Interpretationsspielräume eröffnet und die Schutzwirkung relativiert. Bei dem für die Anwaltschaft geltenden Umgehungsverbot (§ 12 BORA) ist anerkannt, dass lediglich verspätete Antworten nicht genügen.⁵ Nichts anderes kann hier gelten. Zur Absicherung des Schuldners kann § 13h RDG-E jedoch eine Ausnahme vorsehen für den Fall,

³ BT-Drs. 19/27673

⁴ Ebd., S. 48

⁵ Günther in BeckOK BORA, § 12 Rn. 18

dass eine ausbleibende oder verspätete Reaktion der Vertreter:innen ein Fristversäumnis befürchten lässt. Bei einem Verstoß durch Inkassounternehmen jedoch muss es klare Rechtsfolgen geben, die direkt verbraucherschützend wirken: Von Inkassounternehmen gesetzte Fristen dürfen nicht zu laufen beginnen, etwaig vorgenommene belastende Maßnahmen⁶ dürfen keine Wirkung entfalten.

Zwar ist auf den ersten Blick nachvollziehbar, dass eine angespannte (Personal-)Ausstattung und die bislang fehlende gesetzliche Regelung zur Qualitätsanforderung an die Anbieter von Schuldnerberatungsdiensten als Rechtfertigung für eine Soll-Regelung herangezogen werden. Indes sind diese Probleme hausgemacht. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung weist beständig⁷ auf die Erforderlichkeit verbindlicher Qualitäts- und Qualifikationsanforderungen hin. Vielmehr wird also die Argumentation in der Gegenrichtung tragfähig: Verbraucher:innen sollten nicht unter den Konflikten zwischen Bund, Ländern und Kommunen bezüglich der Finanzierung leiden. Neben klaren, verbindlichen Vorgaben durch den Bund an die Länder zur praktischen Umsetzung des Schuldnerberatungsdienstgesetzes dient ein striktes Umgehungsverbot vielmehr als weiteres Argument dafür, bessere Ausstattung, mehr Personal und Qualitäts- sowie Qualifikationsanforderungen, gegebenenfalls auch die Notwendigkeit einer Berufshaftpflichtversicherung zu regeln.

Nur hinweishalber sei erwähnt: Auch der Code of Conduct des Bundesverbands Deutscher Inkassounternehmen⁸ sieht keine Differenzierung zwischen anwaltlicher und nicht-anwaltlicher Vertretung vor.

Fazit:

§ 13h RDG-E sollte sicherstellen:

- Wird ein:e Verbraucher:in in einem Verfahren durch einen Rechtsanwalt oder durch eine andere Person oder Stelle gegenüber dem Inkassodienstleister vertreten, so hat der Inkassodienstleister ohne anderweitige Einwilligung nur mit dem Rechtsanwalt oder der anderen Person oder Stelle zu kommunizieren.
- Bei ausbleibender oder verspäteter Reaktion, die ein Fristversäumnis befürchten lässt, gilt dies nicht.
- Bei Nichtbeachtung durch den Inkassodienstleister wird ein von diesem mitgeteilter Fristlauf nicht in Gang gesetzt. Vorgenommene belastende Maßnahmen entfalten keine Wirkung.

1.5 Verhinderung des Betriebs, § 19 RDG-E

Die Erweiterung der Eingriffsbefugnisse des Bundesamts für Justiz zur Verhinderung des Betriebs bei jeglicher Form unbefugter Rechtsdienstleistung ist zu begrüßen. Die bisherige Regelung (§ 15b RDG) war zu eng gefasst. Für eine effektive Aufsicht ist jedoch erforderlich, dass dem Ausstattungsbedarf der Aufsichtsbehörde Rechnung getragen wird und sämtliche bisher bestehenden rechtlichen Hürden abgebaut werden.

⁶ Etwa die Meldung von Negativauskünften an Auskunfteien oder gar eine Titulierung

⁷ Ausführlich in der Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Schuldnerberatungsdienstgesetz (SchuBerDG) vom 17.7.2025, abrufbar unter: https://www.bag-sb.de/fileadmin/user_upload/1_Fachverband/Positionen/2025_Positionen/2025_07_17_Stellungnahme_SchuBer_DG.pdf, S. 9 (zuletzt abgerufen am 28.10.2025)

⁸ § 20 Code of Conduct

1.6 Bußgeldvorschriften, § 20 RDG-E

Die Erhöhung der Bußgeldobergrenze auf 100.000 Euro bei Verstößen gegen § 20 Abs. 1 Nr. 1 RDG ist sachgerecht und zu begrüßen. Allerdings bleibt unverständlich, warum Verstöße gegen § 13b RDG (Informationspflichten) nicht bußgeldbewehrt sind, während Verstöße gegen die Informationspflichten aus § 13a RDG sanktioniert werden.

Fazit:

Es muss sichergestellt sein, dass das Bundesamt für Justiz Bußgelder nicht nur bei Verstößen gegen die Pflichten aus § 13a RDG, sondern auch aus § 13b RDG verhängen kann.

2. Beratungshilfegesetz (BerHG-E)

Die im Referentenentwurf vorgesehenen Änderungen des Beratungshilfegesetzes beschränken sich im Wesentlichen auf sprachliche Präzisierungen und die Anpassung des Formulars. Nach dem Entwurf zu § 4 Absatz 3 BerHG-E kann das Gericht verlangen, dass die Erklärung zu den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen **schriftlich abgegeben** wird. Dies widerspricht dem Ziel eines niederschweligen Zugangs zum Recht. Gerade für Personen mit eingeschränkten Sprach-, Schreib- oder digitalen Kompetenzen ist die Möglichkeit, die Erklärung zu Protokoll abzugeben relevant.

Die Regelung sollte sich an den Maßstäben orientieren, die auch gegenüber Sozialleistungsträgern gelten: Dort ist ein formloser Antrag möglich, und die Erklärung kann regelmäßig mündlich zu Protokoll gegeben werden. Nur so ist der Antrag barrierefrei möglich.

Fazit:

Die Möglichkeit des Schriftformerfordernisses ist zu streichen. Die Erklärung zu den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen sollte stets auch zu Protokoll abgegeben werden können, um die Barrierefreiheit zu gewährleisten.

Impressum

Herausgegeben von:

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
Rudi-Dutschke-Straße 17, 10969 Berlin

T +49 30 25800-0

Recht-und-Handel@vzbv.de

vzbv.de

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).