

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Marianne Schieder (Schwandorf), Burkhard Lischka, Christine Lambrecht, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Ute Kumpf, Thomas Oppermann, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 17/13057, 17/13429, 17/14192 –**

Entwurf eines Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über unseriöse Geschäftspraktiken in den Bereichen Inkassowesen, Telefonwerbung und Abmahnungen reißen nicht ab. Fast zwei Jahre nach den Vorschlägen des Bundesrates für eine strenge Regulierung von Inkassounternehmen (vgl. Bundesratsdrucksache 525/11 (Beschluss)) und den Ankündigungen der zuständigen Bundesministerin hat die Bundesregierung – nach über einem Jahr Ressortabstimmung – einen diesbezüglichen Gesetzentwurf vorgelegt. Auch nach kurzfristigen Änderungsvorschlägen der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP im federführenden Rechtsausschuss (Ausschussdrucksache 17(6)286 vom 25. Juni 2013) sind weitere Verbesserungen der Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher in diesen drei Bereichen notwendig.
2. Im Inkassowesen mehren sich die Beschwerden über unseriös agierende Inkassodienstleister. Laut einer Studie des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. und der Verbraucherzentralen (verbraucherzentrale, Auswertung von Verbraucherbeschwerden zu Zahlungsaufforderungen von Inkassounternehmen, Bericht vom 1. Dezember 2011) werden Verbraucherinnen und Verbraucher durch unseriöse Inkassounternehmen immer wieder mit nicht bestehenden Forderungen konfrontiert, die teilweise mit unangemessenen und fragwürdigen Beitreibungsmethoden durchgesetzt werden sollen. Auch werden kleinere Forderungen durch unverhältnismäßig hohe Inkassogebühren aufgebläht, so dass Bagatellforderungen zu einer spürbaren finanziellen Belastung werden. Darüber hinaus ist eine verstärkte Tätigkeit von im Ausland ansässigen unseriösen Inkassounternehmen zu verzeichnen.

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen zum Inkassowesen sind ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher. Sie greifen jedoch zu kurz:

- Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Inkassounternehmen den Verbraucherinnen und Verbrauchern im ersten Anschreiben ihren Auftraggeber, den

Forderungsgrund sowie bei Verträgen den Vertragsgegenstand und das Datum des Vertragsabschlusses konkret zu benennen haben. Für Verbraucherinnen und Verbraucher sind diese Angaben nötig, um die Forderung zuordnen und deren Berechtigung überprüfen zu können. Der Auftraggeber des Inkassodienstleisters ist jedoch nicht immer auch derjenige, mit dem Verbraucherinnen und Verbraucher den Vertrag geschlossen haben, aus dem die Forderung resultiert. Daher wird durch die vorgeschlagene Änderung der Koalitionsfraktionen nun auch der ursprüngliche Gläubiger, mithin der ursprüngliche Vertragspartner der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber dem Schuldner benannt, jedoch ohne ladungsfähige Anschrift. Diese Informationen sind laut dem Gesetzentwurf bzw. dem genannten Änderungsantrag lediglich dann mitzuteilen, wenn die Verbraucherin oder der Verbraucher danach fragt und keine schutzwürdigen Interessen des Auftraggebers beeinträchtigt werden. Eine Beeinträchtigung der schutzwürdigen Interessen des Auftraggebers ist bereits deshalb nicht anzunehmen, da spätestens bei einer gerichtlichen Auseinandersetzung über das Bestehen oder Nichtbestehen der Forderung die ladungsfähige Anschrift mitgeteilt werden müsste. Die sofortige Kenntnis der ladungsfähigen Anschrift würde dem Verbraucher nicht nur eine sichere Identitätsfeststellung, sondern auch ermöglichen, unverzüglich selbst gegen den Auftraggeber tätig werden zu können.

- Inkassodienstleister haben einen relativ einfachen Zugang zur Erlangung der Registrierung als Inkassobehörde. Nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz müssen Inkassounternehmer über theoretische Rechts- und praktische Kenntnisse in der Forderungseinziehung verfügen, um die für die Ausübung des Berufs erforderliche Registrierung zu erhalten. An diesen Sachkundenachweis müssen strengere Voraussetzungen geknüpft werden, um unseriöses Inkasso auch auf diesem Weg zu verhindern.
- Die Aufsicht über die Inkassodienstleister funktioniert nur ungenügend.

Zum einen ist die Aufsicht in der Regel bei den Landgerichten angesiedelt und somit ist eine Vielzahl von Aufsichtsbehörden für die Überwachung zuständig. Es sollte daher geprüft werden, wie die Aufsicht – etwa durch eine zentrale Behörde pro Bundesland – effizienter gestaltet und fachlich verbessert werden kann. Diese zentralen Aufsichtsbehörden müssen personell und finanziell hinreichend ausgestattet werden, um eine effektive Aufsicht zu ermöglichen.

Zum zweiten sollten – den Vorschlägen des Bundesrates (Bundesratsdrucksache 219/13 (Beschluss), Nummer 5) entsprechend – berufsrechtliche Pflichten gesetzlich festgelegt werden, um Verhaltensstandards vorzuschreiben, an deren Verletzung dann Sanktionen geknüpft werden können. Zu diesen Verhaltensstandards gehören das Verbot, unzulässigen Druck auszuüben, die Verpflichtung, in jedem Schriftwechsel mit Verbraucherinnen und Verbrauchern über die zuständige Aufsichtsbehörde zu informieren sowie das Verbot, über festzulegende Gebührensätze hinaus weitergehende Forderungen gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu erheben.

Zum anderen benötigt eine schlagkräftige Aufsicht ein ausdifferenziertes Instrumentarium, um angemessen auf Verfehlungen reagieren zu können. Bislang ist neben der Verhängung eines Bußgeldes lediglich der Widerruf der Registrierung eines Inkassodienstleisters durch die Aufsichtsbehörde möglich. Ein Bußgeld von maximal 5 000 Euro hat für ein Inkassounternehmen – vor allem bei unseriösem Inkasso – aufgrund der hohen Gewinne kaum Abschreckungswirkung. Der Widerruf der Registrierung eines Inkassounternehmens kann lediglich Ultima Ratio sein. Zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Vorgaben des Gesetzent-

wurfs gegen unseriöse Geschäftspraktiken hinaus sollte die Aufsichtsbehörde deshalb ausdrücklich ermächtigt werden, abgestufte Maßnahmen unterhalb dieser Schwelle ergreifen zu können. Dazu gehören insbesondere Auflagen zur Einhaltung von berufsrechtlichen Pflichten. Dies haben die Koalitionsfraktionen erkannt und kodifizieren nun ausdrücklich auch die mögliche Erteilung von Auflagen.

3. Die im Gesetzentwurf ursprünglich enthaltene Ermächtigungsgrundlage für das Bundesministerium der Justiz, welches darüber die Höhe der Vergütung und die sonstigen Inkassokosten, deren Erstattung der Gläubiger von einer Privatperson in der Regel höchstens verlangen kann, in einer Rechtsverordnung regeln durfte, würde dem Bedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher nach einer zügigen und fairen Regelung zur Begrenzung der teils enormen Inkassokosten nicht gerecht. Zum einen würde dem Bundesministerium der Justiz sowohl bei der Höhe der Vergütungen als auch bei der Frage, welche Inkassokosten vergütungsfähig sind, ein sehr weiter Ermessensspielraum zugestanden. Zum anderen wäre die Regelung der Inkassokosten der parlamentarischen Kontrolle entzogen. Mit den von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagenen Änderungen sollen die Inkassogebühren nun durch eine Rechtsverordnung, angelehnt an das Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG), geregelt werden, die der Zustimmung des Bundestages bedarf. Dies ist zu begrüßen.
4. Auch im Bereich der Telefonwerbung bietet der Gesetzentwurf der Bundesregierung Verbesserungen. Die Erhöhung des Bußgeldrahmens von bisher 50 000 auf dann 300 000 Euro in Fällen von Werbeanrufen ohne ausdrückliche Einwilligung der Verbraucherinnen und Verbraucher ist zu begrüßen. Auch zu begrüßen ist das vorgeschlagene Textformerfordernis bei Gewinnspielsdiensten. Jedoch ist fraglich, ob diese Regelung allein ausreicht, belästigende Werbeanrufe bei Verbraucherinnen und Verbrauchern in gewolltem Maß einzudämmen. Die Gesetzesbegründung rechtfertigt den lediglich auf Gewinnspielsdienste gerichteten Fokus damit, dass es nach einer Umfrage des Bundesministeriums der Justiz im Zeitraum September 2009 bis Juni 2010 in diesem Bereich die meisten Beschwerden von Verbraucherinnen und Verbrauchern gab (Bundestagsdrucksache 17/13057, S. 11). Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. weist jedoch darauf hin, dass die Praktiken der unseriösen Marktteilnehmer sich seither derart verändert hätten, dass Beschwerden über Gewinnspielsdienste deutlich zurückgegangen seien (verbraucherzentrale, Auswertung der Aktion „Telefonwerbung und untergeschobene Verträge“ vom 18. Dezember 2012). Zu prüfen ist, ob eine Regelung erforderlich ist, nach der sämtliche Verträge, die durch unerlaubte Telefonwerbung angebahnt wurden, einer Bestätigung in Textform bedürfen. Es sprechen viele Gründe für den Vorschlag des Bundesrates (vgl. Bundestagsdrucksache 17/6482), wonach Verbraucherinnen und Verbraucher einen Vertrag per SMS, E-Mail, Onlineformular oder per Brief bestätigen müssen, wenn der Unternehmer den Verbraucher unaufgefordert angerufen hat.
5. Inzwischen haben in Deutschland etwa 4,3 Millionen Menschen eine Abmahnung wegen angeblicher Urheberrechtsverletzung erhalten. Abmahnungen – grundsätzlich ein legitimes und wichtiges Instrument außergerichtlicher Streitbeilegung – sind inzwischen für eine kleine Gruppe von spezialisierten Anwaltskanzleien ein lukratives Geschäftsmodell geworden. Dem muss entgegengewirkt werden. Familien dürfen nicht mit überzogenen Gebühren von durchschnittlich 700 bis 800 Euro, mitunter auch deutlich darüber, belastet werden, wenn ein Kind einen Song ins Internet gestellt hat oder ein Dritter über einen vermeintlich nicht ausreichend gesicherten Internetanschluss unbefugt Dateien hochgeladen hat. Aus der Abmahnung gegenüber Privaten darf kein „Geschäft“ werden. Deshalb müssen die Ab-

mahnkosten bei Urheberrechtsverstößen im privaten Bereich wirksam begrenzt werden. Anzustreben sind eine Streitwertobergrenze für Urheberrechtsverletzungen im privaten Bereich, die Streichung des „fliegenden Gerichtsstands“ bei Urheberrechtsverstößen im Internet sowie die Schaffung eines Gegenkostenanspruchs des zu Unrecht Abgemahnten. Im genannten Änderungsantrag haben sich die Koalitionsfraktionen der erheblichen Kritik gebeugt und beschränken nunmehr zumindest den „fliegenden Gerichtsstand“ im Urheberrecht auf Abmahnungen gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern.

Der vorgelegte Gesetzentwurf wird jedoch nicht zu einer wirksamen Eindämmung des Abmahnmissbrauchs führen: Der grundsätzlich richtige Ansatz, eine Streitwertobergrenze einzuführen, wenn eine Verbraucherin oder ein Verbraucher eine Urheberrechtsverletzung im privaten Bereich begeht, wird durch eine weit auslegbare Ausnahme mit unbestimmten Rechtsbegriffen verwässert, nach der die Streitwertobergrenze nicht gelten soll, wenn dies nach den besonderen Umständen des Einzelfalls unbillig wäre. Diese Ausnahmeregelung wird dazu führen, dass massenhafte Abmahnungen gegen Verbraucherinnen und Verbraucher weiterhin als Geschäftsmodell lukrativ bleiben. Es ist zu erwarten, dass hierauf spezialisierte Kanzleien die Gerichte mit den verschiedensten Konstellationen „testen“ werden. Es ist zudem zu erwarten, dass die bisherige Rechtsprechungspraxis, nach der bereits das Teilen beispielsweise einer einzigen Musikdatei als nicht unerhebliche Rechtsverletzung angesehen wird, übertragen wird. Insofern ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Gesetzentwurf der Bundesregierung erneut Ausnahmetatbestände schafft und damit eine rechtssichere Regelung verhindert. Denn in der Gesetzesbegründung stellt die Bundesregierung selbst zutreffend fest, dass „insbesondere die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe“ dazu geführt hat, dass der 2008 eingeführte § 97a Absatz 2 des Urheberrechtsgesetzes den verfolgten Zweck – die Abmahnkosten für Verbraucherinnen und Verbraucher zu deckeln – verfehlt hat (vgl. Bundestagsdrucksache 17/13057, S. 12).

Nach den jetzt von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagenen Änderungen soll der im Gesetzentwurf vorgestellte Kostendeckel nur noch im außergerichtlichen Verfahren gelten. Im gerichtlichen Verfahren soll es jedoch keinen Kostendeckel mehr geben. Die Kosten werden vom Gericht gemäß § 3 der Zivilprozessordnung nach freiem Ermessen festgesetzt. Verbraucherinnen und Verbraucher könnten durch das hierdurch unkalkulierbare Kostenrisiko abgeschreckt werden, Rechtsschutz zu suchen. Diese vorgeschlagene Änderung führt den Gesetzeszweck, Verbraucherinnen und Verbraucher vor überhöhten Abmahnungen zu schützen, ad absurdum.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Informationspflichten für Inkassodienstleister so zu ergänzen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage versetzt werden, die geltend gemachten Forderungen problemlos zuzuordnen, zu überprüfen und gegebenenfalls deren Nichtbestehen gerichtlich feststellen lassen zu können, indem der ursprüngliche Gläubiger, mithin der ursprüngliche Vertragspartner der Verbraucherinnen und Verbraucher, sowie die jeweiligen ladungsfähigen Anschriften vom Inkassodienstleister im ersten Anschreiben benannt werden müssen;
2. zu prüfen, wie die Anforderungen an den Sachkundenachweis zur Erlangung der Registrierung als Inkassounternehmen erhöht werden können;
3. entsprechend den Vorschlägen des Bundesrates Berufspflichten für Inkassounternehmen in das Rechtsdienstleistungsgesetz aufzunehmen;

4. die Deckelung der Abmahnkosten für Verbraucherinnen und Verbraucher, die im privaten Bereich Urheberrechtsverletzungen begehen, wirksam zu gestalten, indem
 - a) die Regelung wieder im Gerichtskostengesetz verankert wird, damit die Deckelung auch für gerichtliche Streitigkeiten greift;
 - b) für die Streitwertobergrenze ein klarer Anwendungsbereich ohne Ausnahmeregelung normiert wird;
5. die Vorschriften zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor unseriösen Inkassodienstleistern und zur Deckelung von Abmahngebühren auf Kleinunternehmen und Existenzgründer auszuweiten;
6. zu prüfen, ob eine Regelung erforderlich ist, nach der sämtliche Verträge, die durch unerlaubte Telefonwerbung angebahnt wurden, einer Bestätigung in Textform bedürfen;
7. den Erfolg der mit dem Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken bezweckten Verbesserungen für Verbraucherinnen und Verbraucher nach zwei Jahren zu überprüfen.

Berlin, den 25. Juni 2013

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

