



Schriftenreihe des Instituts für Europäisches
Wirtschafts- und Verbraucherrecht e.V.

Cătălin-Gabriel Stănescu

Failure by Design? Informelles Inkasso in der Europäischen Union



Nomos

Schriftenreihe des Instituts für Europäisches
Wirtschafts- und Verbraucherrecht e.V.

Herausgegeben von

Prof. Dr. Tobias Brönneke

Prof. Dr. Hans-W. Micklitz

Prof. Dr. Peter Rott

Prof. Dr. Andrea Wechsler

Band 47

Cătălin-Gabriel Stănescu

Failure by Design? Informelles Inkasso in der Europäischen Union

Übersetzt von Cristiana Brezeanu



Nomos



Onlineversion
Inlibra

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-3520-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-6585-5 (ePDF)

1. Auflage 2026

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2026. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Minunii mele, Alexandra

Hinweis zur deutschen Ausgabe

Diese deutsche Ausgabe von *EU Informal Debt Collection Regulation: Failure by Design?* wurde auf der Grundlage des englischen Originals erstellt, das bei Oxford University Press erschienen ist. Die Erstübersetzung wurde von Cristiana Brezeanu angefertigt und anschließend vom Autor überarbeitet, wobei besonderes Augenmerk auf die Korrektur von Bezeichnungen, Titeln und Referenzen gelegt wurde. Alle Quellen wurden in ihrer ursprünglichen englischen Form beibehalten, während EU-Richtlinien und -Verordnungen mit ihren offiziellen deutschen Titeln zitiert, die Abkürzungen jedoch in englischer Form (CCD, UCPD, GDPR etc.) belassen wurden. Internationale Institutionen wie die World Bank, der IMF und die ECB erscheinen in englischer Sprache, mit Ausnahme der Kommission. Dokumente wie Leitfäden wurden in den Anmerkungen in englischer Sprache referenziert, im Text jedoch als Leitlinien wiedergegeben.

Das redaktionelle Prinzip bestand darin, die Argumentation und Terminologie der englischen Ausgabe möglichst originalgetreu zu bewahren und zugleich Verständlichkeit und Zugänglichkeit für ein deutschsprachiges Publikum zu sichern. Eine abschließende sprachliche Domestizierung wurde von Nomos vorgenommen, um idiomatischen Stil und natürlichen Sprachfluss zu gewährleisten.

Das Buch bietet eine systemische Analyse des EU-Rechts und der EU-Politik; nationale Fallstudien wurden lediglich zur Veranschaulichung herangezogen. Leserinnen und Leser, die vertiefte Länderberichte wünschen, können *Regulation of Debt Collection in Europe: Understanding Informal Debt Collection* (Routledge, 2023, hrsg. von Stanescu) oder die im *Journal of European Consumer and Market Law* (2025) veröffentlichten Studien konsultieren.

Vorwort

Konsumentenkredit, Verbraucherinsolvenz und informeller Forderungseinzug

Hans-W. Micklitz

Teilzeitprofessor am Europäischen Hochschulinstitut,
Abteilung für Rechtswissenschaft

Die Regulierung des Konsumentenkredits reicht in die 1960er- und 1970er-Jahre zurück und zielte in erster Linie darauf ab, den Zugang zu Geld zu angemessenen Bedingungen zu erleichtern. Konsumentenkredite blieben lange Zeit ein Bereich für Spezialisten auf beiden Seiten des Marktes: für Verbrauchervertreter und für Bankjuristen. Der starke Anstieg der Konsumentenkredite rückte jedoch allmählich die Schattenseiten des Kredits in den politischen Fokus. Wer sollte den Verlust tragen, wenn der Verbraucher das Darlehen nicht mehr zurückzahlen kann – nicht, weil er nicht mehr will, sondern weil er nicht mehr kann, etwa weil er seinen Arbeitsplatz verloren hat oder sich scheiden ließ? Die rechtliche Antwort bestand in der Schaffung eines neuen Rechtsgebiets: der Verbraucherinsolvenz. Viele westliche Länder führten Sonderregelungen mit teils sehr unterschiedlichen Voraussetzungen ein. Manche betonten die moralische Verpflichtung, Schulden zurückzuzahlen, und bestehen auf engen Voraussetzungen eines wirtschaftlich soliden Verhaltens; andere, insbesondere im angloamerikanischen Raum, wollen den Verbrauchern eine zweite Chance eröffnen, was die Anforderungen notwendigerweise reduziert und entmoralisiert. In den letzten Jahren hat sich eine Tendenz zu dieser zweiten Variante entwickelt. Beide Ansätze vereint, dass das individuelle Verhalten in den Mittelpunkt gerückt wird, auch wenn der „second chance“-Ansatz eine stärkere Verbindung zwischen individuellem Verhalten und Marktrationalität zulässt.

Der Zusammenbruch von Lehman Brothers veränderte die Perspektive grundlegend. In der EU beherrschten zwei Probleme die Diskussion: In Spanien konnten Käufer ihre Hypothekendarlehen nicht mehr bedienen und mussten auf Druck der Banken ihre Häuser verlassen; in Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone explodierten die Zinssätze für Fremdwährungskredite. Bis heute sind viele rechtliche Fragen, aber auch zahlreiche

wirtschaftliche und soziale Probleme ungelöst geblieben – alle kreisen um die Suche nach einer gerechten Verteilung von Risiken. Positiv ist, dass der Zusammenbruch von Lehman Brothers den Konsumentenkredit und die Konsumentenschulden aus der Peripherie in das Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt hat.

Die juristische Literatur ist im Laufe der Jahre erheblich angewachsen. Dutzende von Büchern befassen sich mit Konsumentenkredit, Verbraucherinsolvenz und Überschuldung. Die Fragen jedoch, die Cătălin Gabriel Stănescu in diesem Buch unter dem provokanten Titel *EU's Informal Debt-Collection Regulation: Failure by Design?* in den Mittelpunkt stellt, sind lange Zeit weitgehend unbeachtet geblieben – Fragen, in denen die Grenzen zwischen legalem und illegalem Verhalten schnell verschwimmen. Welche Möglichkeiten und Rechte haben Banken, ihre Schuldner mithilfe Dritter wie Inkassounternehmen zur Rückzahlung zu bewegen? Dürfen Banken die ausstehenden Forderungen verkaufen, steuerlich abschreiben und das Risiko an private Unternehmen auslagern, die möglicherweise sogar aggressive Methoden einsetzen, um den Schuldner zur Zahlung zu zwingen? In den Zeitungen gibt es viele Geschichten, doch nur wenig seriöse Forschung, die ein klareres Bild der Strategien, ihrer Auswirkungen, der Kosten und der rechtlichen Maßstäbe bietet. Die mühsame Suche nach einer Antwort erfordert tiefes Verständnis der Marktmechanismen und Geschäftspraktiken, aber auch der bislang eher bescheidenen Versuche nationaler Gesetzgeber oder des europäischen Gesetzgebers, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der ein faires Gleichgewicht zwischen Verbrauchern, Banken und Drittunternehmen herstellt.

Cătălin Gabriel Stănescu schließt eine große Lücke in der langen Diskussion über Konsumentenkredit und Konsumentenschulden – empirisch und dogmatisch, mit starkem Akzent auf die europäische Regulierung. Der Untertitel „*Failure by Design?*“ bringt die Botschaft auf den Punkt. Der Autor richtet den Blick auf den tieferen Zweck rechtlicher Regelungen: ob sie dazu bestimmt sind, Verbraucher vor missbräuchlichen Praktiken zu schützen, oder ob das Recht in erster Linie eingesetzt wird, um die Funktionsfähigkeit des Konsumentenkreditmarktes zu sichern. Er geht den schwierigen Fragen nach, wie missbräuchliche Praktiken zu definieren sind; welche Praktiken der rechtlichen Prüfung unterzogen werden müssen; ob es eine Grenzlinie zwischen legal und illegal, zwischen fair und missbräuchlich gibt; wer geschützt werden soll und durch wen; und ob spezielle Vorschriften im Konsumentenkreditrecht erforderlich sind – oder ob die allgemeinen Anforderungen zum Schutz vor unlauteren Geschäftspraktiken ausreichen.

Der Autor legt ein gründlich recherchiertes Buch vor, reich an Fakten und feinfühligem juristischen Analysen. Es ist ein Werk, das seit Langem gefehlt hat und das nun allen, die mit informellem Forderungseinzug befasst sind, Daten und Analysen für die Suche nach einer gerechten Lösung an die Hand gibt.

Danksagungen

Dieses Buch stellt den Höhepunkt einer persönlichen Reise dar, die von mehr als einem Jahrzehnt der Leidenschaft für dieses Thema geprägt ist. In den vergangenen fünf Jahren habe ich mich einer gründlichen Recherche gewidmet, und die drei Jahre des Schreibens und der Reflexion, die darauf folgten, waren ein lohnender, wenn auch schwieriger Prozess. Wenn ich auf diese Reise zurückblicke, empfinde ich große Dankbarkeit für die vielen Menschen und Institutionen, die diese Arbeit möglich gemacht haben. Ich kann mich wirklich glücklich schätzen, denn ohne ihre unerschütterliche Unterstützung wäre dieses Buch nicht möglich gewesen.

Zuallererst möchte ich dem Talent Track Program der University of Southern Denmark meinen aufrichtigen Dank aussprechen. Die finanzielle Unterstützung, die ich erhielt, ermöglichte mir einen wichtigen Forschungsaufenthalt am Europäischen Hochschulinstitut. Das Eintauchen in ein so reichhaltiges und vielfältiges akademisches Umfeld hat diese Arbeit zutiefst geprägt, und ich bin zutiefst dankbar für diese Gelegenheit und das Vertrauen, das in mich gesetzt wurde.

Am Europäischen Hochschulinstitut hatte ich das Glück, mit den Professoren Hans Micklitz und Peter Drahos zusammenzuarbeiten. Ihr aufmerksames Feedback und ihre unzähligen Diskussionen während des gesamten Schreibprozesses waren von unschätzbarem Wert. Ihre Einsichten schärfen meine Forschung und inspirierten mich zu kritischerem und kreativerem Denken. Unsere Gespräche waren nicht nur intellektuell anregend, sondern auch Momente echter Verbundenheit und Freundschaft, die ich immer in Ehren halten werde. Meine Dankbarkeit und mein Respekt für die beiden sind groß, und es gibt keine Worte, die ausdrücken könnten, wie viel mir ihre Anleitung und ihr Mentoring bedeutet haben.

Ich bin auch denjenigen zu Dank verpflichtet, die sich die Zeit genommen haben, meine Arbeit zu lesen, zu kritisieren und zu verbessern. Liviu Damşa, Asress Adimi Gikay, Jodi Gardner, Maxim Usyinin, Christian Bergqvist und Petruța Pârvan – ihr Feedback trug entscheidend dazu bei, meine Argumente zu verfeinern und meine Ideen zu klären. Der kollaborative Geist, den sie alle in dieses Projekt eingebracht haben, hat das endgültige Manuskript in einer Weise bereichert, die ich allein nicht hätte erreichen können.

Danksagungen

In den unvermeidlichen schwierigen Momenten wurde ich durch die unerschütterliche Unterstützung meiner Mutter, Petruța Anisia, und meiner Freunde gestützt, von denen ich viele bereits erwähnt habe: Hans, Peter, Liviu und Asress. Ihre Ermutigung in schwierigen Zeiten, sei es durch nächtliche Gespräche oder einfache Gesten der Freundlichkeit, erinnerte mich daran, weiterzumachen. Wenn ich spürte, dass meine Kräfte schwan- den, waren sie da, um mich aufzurichten, und dafür bin ich unendlich dank- bar.

Schließlich gilt mein tiefster Dank meiner Frau Natalia und meiner Toch- ter Alexandra. Ihre Geduld, ihr Verständnis und ihre Liebe, vor allem wäh- rend meiner langen Abwesenheit und der langen Arbeitszeiten, haben mich auf dem Boden gehalten. Ohne ihre enorme Unterstützung wäre dieses Buch nicht möglich gewesen. In vielerlei Hinsicht gehört dieses Werk ihnen ebenso sehr wie mir.

Inhaltsverzeichnis

1.	Informelles Inkasso in der europäischen Union: Unlautere Praktiken, bedenken hinsichtlich des Datenschutzes und unzureichende Regulierung	25
1.1.	Stigmatisierung und Missbrauch: Die harte Realität der Schuldeneintreibung	28
1.2.	Die fehlende Regulierungsaufsicht	29
1.3.	Zwei entscheidende Momente	31
1.4.	Die Aufdeckung der Diskrepanz: Ein absichtliches Scheitern	32
1.5.	Herausforderungen bei der Regulierung des Inkassowesens	34
1.5.1.	Das moralische Argument für die Rückzahlung von Schulden	35
1.5.2.	Die strukturelle Macht der Industrie	37
1.5.3.	Eigene Interessen der Staaten	38
1.6.	Methodik und Grenzen	39
1.7.	Straßenkarte	40
2.	Geschichtlicher und konzeptioneller Hintergrund des Inkassos	45
2.1.	Eine kurze Geschichte des Inkassos	45
2.1.1.	Von der körperlichen zur vermögensrechtlichen Zwangsvollstreckung (1850–1900)	46
2.1.2.	Die Entstehung des modernen Inkassobüros (1900–1950)	48
2.1.3.	Expansion in der Nachkriegszeit (1950–1990)	49
2.1.4.	Das Zeitalter der Technologie und der neuen Geschäftsmodelle (1990–heute)	51
2.2.	Geld und Kredit	54
2.3.	Sicherheitsinteressen	57
2.4.	Vollstreckung	59
2.5.	Zusammenfassung	61
3.	Schuldenhandel in der europäischen Union	63
3.1.	Abtretung von Forderungen	63

3.2.	Die Kommodifizierung von Schulden	68
3.2.1.	Die Mechanismen der Kommodifizierung	68
3.2.2.	Schulden als handelbare Güter	69
3.2.3.	Der Rechtsrahmen und die Beteiligung des Staates	72
3.3.	Die Haltung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu Handelsschulden: Banco Santander und Banco de Sabadell	73
3.3.1.	Die Schlussanträge des Generalanwalts	74
3.3.2.	Das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)	74
3.3.3.	Die Auswirkungen der Fälle	75
3.3.3.1.	Die rechtliche Perspektive: Das Wesen von rechtlichen Verpflichtungen und Verträgen	76
3.3.3.2.	Die ethische Perspektive: Die Ethik der Finanztransaktionen	77
3.3.3.3.	Die moralische Perspektive: Die Moralphilosophie der Schulden	78
3.3.3.4.	Die soziale Perspektive: Gesellschaftliche Strukturen und Finanzsysteme	78
3.4.	Zusammenfassung	79
4.	Die Rolle des Inkassos	81
4.1.	Formelles versus informelles Inkasso	81
4.2.	Missbräuchliche informelle Schuldeneintreibung	81
4.3.	Die Rolle des Inkassos	83
4.3.1.	Die Solidität des Finanzsystems	84
4.3.2.	Verantwortungsvolle Finanzen	86
4.3.3.	Die Notwendigkeit einer Regulierung und ihre Auswirkungen	88
4.4.	Zusammenfassung	93
5.	Entwicklung und Auswirkungen der Verbrauchercredit- und Versorgungsmärkte	95
5.1.	Der Aufstieg der Verbrauchercreditmärkte in Europa (1980–2008)	97
5.2.	Der Verbrauchercredit- und der Versorgungsmarkt	99

5.3.	Die Auswirkungen von Verbraucherkrediten auf die europäischen Volkswirtschaften: Eine Analyse nach der Finanzkrise	101
5.4.	Verbraucherkreditmärkte von der Finanzkrise bis heute	103
5.5.	Rechnungen von Versorgungsunternehmen und Forderungen	110
5.6.	Zusammenfassung	113
6.	Verbraucherverschuldung und Inkasso	115
6.1.	Suche nach Rechtsbehelfen gegen Überschuldung in einer kreditgetriebenen Gesellschaft	115
6.2.	Der Mangel an gesetzgeberischen Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten	118
6.2.1.	Überschuldung in der Europäischen Union nach der Finanzkrise: Das Profil eines Schuldners	119
6.2.2.	Vorgeschlagene Maßnahmen für ein verantwortungsvolles Debitorenmanagement zur Vermeidung von Überschuldung	120
6.2.3.	Politiken gegen Überschuldung: Lippenbekenntnisse	121
6.3.	Verschärfung missbräuchlicher Praktiken der Industrie	123
6.4.	Die Auswirkungen der Pandemie und Prognosen für die Zukunft	125
6.5.	Überschuldung und Umgang mit Zahlungsrückständen: Die 2023-Empfehlungen für den Umgang mit Schuldnern	127
	Zusammenfassung	130
7.	Der Schuldenmarkt in der europäischen Union	133
7.1.	Der Markt für notleidende Kredite	133
7.2.	Der Inkassomarkt	136
7.3.	Zusammenfassung	142
8.	Wichtige Marktteilnehmer	143
8.1.	Der regionale Verband: Die Föderation der europäischen nationalen Sammlervereinigungen	143
8.2.	Nationale Verbände	146
8.3.	Multinationale Konzerne	153
8.3.1.	Intrum	156

8.3.2.	EOS	163
8.4.	Zusammenfassung	166
9.	Versagen bei der Regulierung: Finanzlobbyismus und regulatorische Vereinnahmung auf Ebene der europäischen Union	167
9.1.	Regulatorische Vereinnahmung im Finanzsektor	167
9.1.1.	Instrumentelle Macht	170
9.1.2.	Strukturelle Macht	171
9.2.	Die Finanzlobby in der Europäischen Union	172
9.2.1.	Die Dominanz der Lobbyarbeit der Industrie	172
9.2.2.	Herausforderungen für die Reform	173
9.2.3.	Advocacy-Bemühungen	174
9.2.4.	Mitgliedstaaten als Vertreter der Industrie	174
9.3.	Regulatorische Vereinnahmung und die Überarbeitung der Verbraucherkreditrichtlinie	175
9.3.1.	Frühe Versuche zur Regulierung von Verbraucherkrediten und Inkasso	175
9.3.1.1.	Die Verbraucherkreditrichtlinie von 1987	176
9.3.1.2.	Besondere Bedenken hinsichtlich der Maßnahmen zur Eintreibung von Forderungen	176
9.3.2.	Der Vorschlag von 2002 zur Überarbeitung der Verbraucherkreditverordnung	177
9.3.2.1.	Vorgeschlagene Maßnahmen gegen missbräuchliche Inkassopraktiken	178
9.3.2.2.	Schutz persönlicher Daten und staatlich kontrollierte Kreditbüros	179
9.3.3.	Der Widerstand der Finanzindustrie und ihre Lobbyarbeit gegen den Vorschlag	180
9.3.4.	Ablehnung durch das Europäische Parlament	181
9.3.5.	Nachwehen	183
9.4.	Die Drehtür in der Europäischen Union	184
9.4.1.	Eine Bedrohung der Entscheidungsfindung im öffentlichen Interesse	184
9.4.2.	Beispiel 1: Die European Central Bank	185
9.4.3.	Beispiel 2: Die Generaldirektion für Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion	185

9.5.	Regulatorische Vereinnahmung und Verabschiedung der Richtlinie über Kreditdienstleister und Kreditkäufer	186
9.5.1.	Überschneidende Interessen: Regulierung notleidender Kredite auf Ebene der Europäischen Union	187
9.5.2.	Der Richtlinienvorschlag für Kreditdienstleister und Kreditkäufer: Harmonisierung der Übertragung notleidender Kredite und Verbesserung der Eintreibung von Forderungen	188
9.5.3.	Der Wechsel vom Verbraucherschutz zur Finanzstabilität	189
9.5.4.	Die Abänderungen des Europäischen Parlaments und der Vorstoß zur Regulierung des Inkassowesens	189
9.5.5.	Widerstand der Industrie und erneute Regulierungsbemühungen	191
9.5.6.	Die Ablehnung der Abänderungen des Europäischen Parlaments und der endgültige Kompromiss	191
9.5.7.	Untersuchungen zur Ablehnung der Abänderungen des Europäischen Parlaments	192
9.5.7.1.	Begründungen der Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion	192
9.5.7.2.	Infragestellung des Widerstands der Mitgliedstaaten	193
9.5.7.3.	Der Mangel an politischem Willen und institutioneller Macht des Europäischen Parlaments	194
9.6.	Zusammenfassung	195
10.	Missbräuchliches informelles Inkasso als unlautere Geschäftspraktik	197
10.1.	Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken	197
10.1.1.	Fallstudie: Gelvora	198
10.1.2.	Gelvora: Die Auslegung der Richtlinien über unlautere Geschäftspraktiken durch den Gerichtshof der Europäischen Union zum informellen Inkasso	200

10.2. Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken gilt auch für informelle Inkassopraktiken	202
10.2.1. Das Fehlen informeller Inkassopraktiken in den Berichten und Mitteilungen der Europäischen Kommission	202
10.2.2. Die Aufnahme von informellen Inkassopraktiken in die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken: Der Leitfaden 2016	204
10.2.3. Bekräftigung der Notwendigkeit, gegen missbräuchliches Inkasso vorzugehen	205
10.3. Lehren und Auswirkungen auf den Verbraucherschutz	207
10.4. Zusammenfassung	211
11. Kredit und Vermittlung der Beitreibung: Der Einfluss der Verbraucherkreditrichtlinie auf die Inkassopraxis	213
11.1. Die Verbraucherkreditrichtlinie von 2008	213
11.1.1. Fallstudie: INKO	214
11.1.2. Schlussantrag des Generalanwalts zu Inkassounternehmen als Kreditvermittler	216
11.1.2.1. Inkassobüros als Kreditvermittler	217
11.1.2.2. Die Bedeutung des Begriffs „kostenlos“ in Schuldentilgungsplänen	219
11.1.3. Der Gerichtshof der Europäischen Union befreit Inkassobüros von zusätzlichen Verpflichtungen gegenüber den Verbrauchern	221
11.2. Die Nachwirkungen	223
11.2.1. Kreditdienstleister und Kreditvermittler	223
11.2.2. Stundungsmaßnahmen und Inkasso	225
11.2.3. Schuldendatenbanken im Rahmen der Verbraucherkreditrichtlinie 2023	226
11.3. Zusammenfassung	227
12. Vertragliche Fallstricke: Die Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln und Inkasse	229
12.1. Die Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln	229
12.1.1. Fallstudie: Provident Polska – Können Verträge missbräuchliche Inkassopraktiken legalisieren?	230
12.1.2. Provident Polska 1: Fakten	231

12.1.3. Provident Polska 1: Die Position des vorlegenden nationalen Gerichts	232
12.1.4. Provident Polska 2: Fakten	235
12.1.5. Provident Polska 2: Die Position des vorlegenden nationalen Gerichts	236
12.1.6. Provident Polska 2: Der Standpunkt des Generalanwalts zum Zusammenhang zwischen missbräuchlichen Vertragsklauseln und formloser Forderungseinziehung	237
12.1.7. Provident Polska 2: Die Begründung und die Feststellungen des Gerichtshofs der Europäischen Union	238
12.2. Missbräuchliche Klauseln in Verbraucherdarlehensverträgen und informelle Schuldeneintreibung im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union	240
12.3. Analyse der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit der Verzugsentschädigung im Rahmen der Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln 2019 – Leitlinien	243
12.4. Zusammenfassung	246
13. Bedenken hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre: Die Auswirkungen der allgemeinen Datenschutzverordnung auf die informelle Forderungseinziehung	247
13.1. Forderungseinzug und Datenschutz	247
13.2. Die Allgemeine Datenschutzverordnung	249
13.2.1. Fallstudie: Schufa	250
13.2.2. Schufa: Die Analyse des Generalanwalts zu den Auswirkungen der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Kreditbüros auf Schuldner	251
13.2.3. Eine existenzielle Bedrohung? Die Auswirkungen der Datenschutz-Grundverordnung und der Schufa auf die Inkassobranche	255
13.3. Der Weg in die Zukunft: Der Missbrauch personenbezogener Daten von Schuldnern im Lichte der allgemeinen Datenschutzverordnung und der Richtlinie über Kreditvermittler und Kreditkäufer	258
13.4. Zusammenfassung	263

14. Eine Richtlinie für die Branche: Die Richtlinie für Kreditvermittler und Kreditkäufer	265
14.1. Die Gründe für den Erlass der Richtlinie für Kreditvermittler und Kreditkäufer	265
14.2. Schutz des Finanzsystems, nicht des Verbrauchers	266
14.3. Förderung der Auslagerung von Schulden und Schaffung einer „Schuldnergesellschaft“	267
14.4. Qui prodest? Die Hauptbegünstigten	269
14.4.1. Harmonisierung der Einreisebestimmungen	270
14.4.2. Stärkung der Marktfunktionalität	271
14.5. Zusätzlicher Kreditnehmer- und Verbraucherschutz	274
14.5.1. Verpflichtungen für Inkassobüros und Forderungskäufer	275
14.5.2. Transparenz und Rechenschaftspflicht	276
14.5.3. Weitere Bedenken hinsichtlich des Verbraucherschutzes	278
14.6. Zusammenfassung	278
15. Verbotene Verhaltensweisen im Rahmen der Richtlinie über Kreditvermittler und Kreditkäufer	281
15.1. Unzulässiges Verhalten des Kreditdienstleisters	281
15.1.1. Nichtvorhandensein von Archivmaterial	281
15.1.2. Verstoß gegen den verbindlichen Inhalt einer Outsourcing-Vereinbarung (Artikel 12)	282
15.1.3. Verletzung der Lizenzpflichten	282
15.1.4. Verstöße gegen Verhaltenspflichten gegenüber Kreditnehmern	287
15.2. Verbotenes Verhalten von Kreditkäufern	288
15.2.1. Versäumnis, die vorgeschriebenen Informationen zu übermitteln	288
15.2.2. Nichtbestellung eines Unternehmens oder eines Kreditservicemitarbeiters zur Durchführung von Kreditservicetätigkeiten	289
15.2.3. Nichtbenennung eines Vertreters durch Kreditkäufer aus Nicht-EU-Ländern	290
15.2.4. Verstöße gegen Treu und Glauben und andere Verpflichtungen gegenüber Kreditnehmern	290
15.3. Verbotenes Verhalten anderer Parteien	291

15.3.1.	Schwerwiegende Gesetzesverstöße durch den Kreditdienstleister	291
15.3.2.	Nichteinhaltung der für Kreditinstitute vorgeschriebenen Informationen	292
15.3.3.	Versäumnis der Offenlegung von Pflichtinformationen durch beaufsichtigte Kredit- und Nichtkreditinstitute	293
15.4.	Zusammenfassung	294
16.	Aufsicht und Einhaltung der Richtlinie über Kreditvermittler und Kreditkäufer	295
16.1.	Navigieren durch ein juristisches Labyrinth	295
16.1.1.	Vertragsüberwachung und Einhaltung von Verträgen	296
16.1.1.1.	Die vertragliche Verknüpfung der Richtlinie über Kreditvermittler und Kreditkäufer	296
16.1.1.2.	Rechtliche Implikationen und Verpflichtungen in Kreditbetreuungsverträgen	297
16.1.1.3.	Auslagerung von Kreditabwicklungsaktivitäten und ihre Auswirkungen auf die Haftung	298
16.1.1.4.	Aufzeichnungspflichten und Auswirkungen auf die Einhaltung der Vorschriften	299
16.1.1.5.	Operative Fragen des Kreditnehmerschutzes	300
16.1.2.	Administrative Aufsicht	302
16.1.2.1.	Das Erfordernis der Wirksamkeit	303
16.1.2.2.	Das Gebot der Verhältnismäßigkeit	304
16.1.2.3.	Das Erfordernis der Abschreckung	305
16.1.2.4.	Verfahrensgarantien und Potenzial für Missbrauch	306
16.2.	Durchsetzung durch Heimatrecht: Das Problem mit dem Herkunftslandprinzip	307
16.2.1.	Inhaltliche Fragen	307
16.2.2.	Institutionelle Fragen	308
16.2.3.	Methodische Fragen	310
16.3.	Zusammenfassung	311

17. Anstelle der Schlussfolgerung	313
18. Bibliographie	329
Zeitungsartikel und Webquellen	329
Beiträge zu herausgegebenen Büchern	333
EU-Rechtsvorschriften	335
Nationale Gesetzgebung	336
Bücher	337
Berichte und Studien	339
Artikel	344
Nationale Rechtsprechung	347
Rechtsprechung des EGMR	347
EU-Rechtsprechung	347
Offizielle Korrespondenz	348

1. Informelles Inkasso in der europäischen Union: Unlautere Praktiken, bedenken hinsichtlich des Datenschutzes und unzureichende Regulierung

Im Dezember 2022 berichtete Bloomberg, dass Schuldeneintreiber in Spanien mit einem unkonventionellen Geschäftsansatz Erfolg hatten. Sie kleideten sich als Leichenbestatter und kamen in gefälschten Leichenwagen mit der Aufschrift „Undertaker of Debt Collection“ zu den Häusern der Schuldner. Mit dieser Taktik sollten die Schuldner beschämt und eingeschüchert werden, damit sie ihre Schulden zurückzahlen.¹

Missbräuchliche informelle Inkassopraktiken sind in der Europäischen Union (EU) weit verbreitet, auch wenn nicht alle so spektakulär sind, dass sie die Aufmerksamkeit der Medien erregen. In Kroatien beispielsweise berichteten Einzelpersonen, dass sie von Inkassobüros auf ihren privaten Handynummern kontaktiert wurden, um ihren Nachbarn Nachrichten über ihre Schulden zukommen zu lassen.² In Griechenland ist es üblich, dass Schuldner oder deren Angehörige an ihrem Arbeitsplatz kontaktiert werden und dabei eine beleidigende Sprache verwendet wird.³ In Estland wurden die Namen von Schuldnern öffentlich auf Plakatwänden oder an Gebäuden in der Hauptstadt Tallinn sowie in wirtschaftsorientierten Zeitungen und auf speziellen Websites veröffentlicht.⁴ Auch in den Niederlanden⁵ und Rumänien wurde die Verfolgung nicht bestehender Schulden dokumentiert.⁶

1 Charles Penty, 'Debt Collectors in Hearses Are a Rare Booming Business in Spain' (*Bloomberg*: 13. Dezember 2022) <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-12-13/for-debt-collectors-driving-fake-hearses-business-is-booming>> Zugriff am 7. Februar 2024.

2 Paula Poretti, "Regulation of Abusive Informal Debt Collection in Croatia" in Cătălin Gabriel Stănescu (ed), *Regulation of Debt Collection in Europe: Understanding Informal Debt Collection* (Routledge 2023) 55.

3 Eleni Kaprou, "Abusive Informal Debt Collection Practices in Greece" in Cătălin Gabriel Stănescu (ed), *Regulation of Debt Collection in Europe: Understanding Informal Debt Collection* (Routledge 2023) 90.

4 Karin Sein, "Abusive Debt Recovery Practices in Estonia" in Cătălin Gabriel Stănescu (ed), *Regulation of Debt Collection in Europe: Understanding Informal Debt Collection* (Routledge 2023) 110.

5 Candida Leone und Joanna van Duin, "Doubling Down on Debt?" in Cătălin Gabriel Stănescu (ed) *Regulation of Debt Collection in Europe: Understanding Informal Debt Collection* (Routledge 2023) 119.

6 Eigene Praxis des Autors. Siehe auch: Antonia Popescu, "Sunteti hartuit de recuperatorii de creante? Un avocat va spune ce trebuie sa faceti" *DC Business* (20. September 2022).

1. Informelles Inkasso in der europäischen Union

In Polen ist es nicht ungewöhnlich, dass man von Banken oder Inkassobüros eingeschüchterte Nachrichten erhält, in denen körperliche Gewalt angedroht wird.⁷ Auch in Schweden gibt es Berichte über Betrüger und unseriöse Inkassobüros, die versuchen, Schulden ohne entsprechende Genehmigung einzutreiben.⁸ Die Problematik versteckter und/oder überhöhter Kosten und irreführender Darstellungen ist auf dem gesamten Kontinent verbreitet, was darauf hindeutet, dass die oben genannten Beispiele nicht auf die genannten Länder beschränkt sind.

Private Schulden in ein öffentliches Spektakel zu verwandeln oder Menschen in Angst und Schrecken zu versetzen, um sie zur Zahlung zu bewegen, mag für den säumigen Schuldner nur ein (wohlverdientes) Ärgernis sein. Warum also sollte man sich darum kümmern? Schließlich müssen die Menschen ihre Schulden bezahlen.

Die Eintreibung von Forderungen ist eng mit den Märkten für Verbraucherkredite und Versorgungsleistungen verknüpft (siehe Kapitel 5). In der Regel sind säumige Schuldner der Auslöser für Eintreibungsbemühungen, die entweder gerichtlich (formell), d.h. unter Beteiligung von staatlich beauftragten Stellen (z.B. Gerichten, Gerichtsvollziehern und Notaren), oder außergerichtlich (informell) erfolgen können, was bedeutet, dass sie entweder vom Gläubiger (einschließlich nachfolgender Gläubiger, wie z.B. Schuldenkäufer) oder von Dritten (z.B. Inkassobüros, Faktoren) durchgeführt werden (siehe Kapitel 2 und 3).

Die gerichtliche Eintreibung von Forderungen wirft weniger Probleme auf, da sie besser geregelt ist. In allen Mitgliedstaaten (MS) gibt es Vorschriften über ein ordnungsgemäßes Verfahren und Verfahrensgesetze. Darüber hinaus hat Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der in Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta wieder aufgegriffen wurde, dem Recht des Einzelnen auf ein faires Verfahren erheblichen Nachdruck verliehen. Daher beschränkt sich das Eingreifen der EU in diesem Bereich auf grenzüberschreitende Angelegenheiten und Harmonisierungsbestrebungen wie die Verordnung über den Zahlungsbefehl.⁹ Umgekehrt birgt die informelle Forderungseinziehung aufgrund des hohen Potenzials für miss-

7 Jakub Kepinski, 'Regulation of Abusive Informal Debt Collection Practices: Poland' in Cătălin Gabriel Stănescu (ed), *Regulation of Debt Collection in Europe: Understanding Informal Debt Collection* (Routledge 2023) 142, 146.

8 Hajo Michael Holtz, 'Regulation of Abusive Informal Debt Collection Practices: Sweden' in Cătălin Gabriel Stănescu (ed), *Regulation of Debt Collection in Europe: Understanding Informal Debt Collection* (Routledge 2023) 193.

9 Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens [2006] ABl. L399/1.

bräuchliche Praktiken, die sich nachteilig auf das Wohlergehen des Schuldners, seine wirtschaftlichen Interessen oder seine Privatsphäre auswirken können, beträchtlichere Risiken¹⁰ sowie für das wirtschaftliche Umfeld,¹¹ die Justiz,¹² und die Gesellschaft.¹³

Internationale Institutionen wie die World Bank schlagen vor, dass die Staaten missbräuchliche informelle Inkassopraktiken regulieren sollten.¹⁴ Im Zuge der COVID-19-Pandemie und der aktuellen wirtschaftlichen und geopolitischen Lage ist diese Notwendigkeit noch dringlicher geworden. Zur Regulierung des informellen Inkassos wäre jedoch ein ganzheitlicherer Ansatz für Verbraucherkredite und Marktregulierung erforderlich. Im Falle der EU bedeutet dies Diskussionen über ihre Regulierungskompetenzen (und -verfahren) und die gewaltige Aufgabe, die verschiedenen Interessen vieler Beteiligter auszugleichen, insbesondere wenn man bedenkt, dass es um enorme Geldbeträge geht (siehe Kapitel 7 und 9).

-
- 10 Udo Reifner, Johanna Niemi-Kiesiläinen, Nik Huls, and Helga Springeneer, *Overindebtedness in European Consumer Law: Principles from 15 European States* (Books on Demand 2012); Elizabeth Warren, Jay Lawrence Westbrook, Katherine Porter, and John A. E. Pottow, *The Law of Debtors and Creditors: Text, Cases, and Problems* (Aspen Casebook Series 2014); Cătălin Gabriel Stănescu, *Self-Help, Private Debt Collection and the Concomitant Risks. A Comparative Law Analysis* (Springer 2015); Hans-W. Micklitz und Irina Domurath, *Consumer Debt and Social Exclusion in Europe* (Taylor and Francis 2016); Iain Ramsay, 'Changing Policy Paradigms of EU Consumer Credit and Debt Regulation' in Dorota Leczykiewicz and Stephen Weatherill (eds), *The Involvement of EU Law in Private Law Relationships* (Hart Publishing 2013); Federico Ferretti and Daniela Vandone, *Personal Debt in Europe* (Cambridge University Press 2019); Joseph Spooner, *Bankruptcy: The Case for Relief in an Economy of Debt* (Cambridge University Press 2019); Jodi Gardner, Mia Gray, and Katharina Moser, *Debt and Austerity: Implications of the Financial Crisis* (Edward Elgar 2020).
 - 11 Stănescu (n 10); Olivier Jérusalmy, Paul Fox, und Nicolas Hercelin, "Is the Human Dignity of Individual Debtors at Risk?" (*Finance Watch*, 2020) <https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2020/01/Report_Human-dignity_final_with-annex.pdf>; Cătălin Gabriel Stănescu, "Regulation of Abusive Debt Collection Practices in the EU Member States: An Empirical Account" (2021) 44(1) *Journal of Consumer Policy* 179.
 - 12 Ferretti and Vandone (n 10); Remo Caponi und Janek Novak, "Access to Justice" in Burkhard Hess and Stephanie Law (Hrsg.), *Implementing EU Consumer Rights by National Procedural Law. Luxembourg Report on European Procedural Law Volume II*, (Beck, Hart, Nomos 2019).
 - 13 Cătălin Gabriel Stănescu und Camelia Bogdan, "Regulatory Arbitrage and Non-Judicial Debt Collection in Central and Eastern Europe – Tax Sheltering and Money Laundering" (2021) 11(2) *Accounting, Economics and Law: A Convivium* 119.
 - 14 World Bank, "Good Practices for Financial Consumer Protection" (*World Bank*, 2017).

1. Informelles Inkasso in der europäischen Union

1.1. Stigmatisierung und Missbrauch: Die harte Realität der Schuldeneintreibung

Schuldner wurden im Laufe der Geschichte immer wieder hart behandelt. Sie wurden oft öffentlich beschämt, waren der Gewalt ausgesetzt und wurden sogar in die Sklaverei gezwungen.¹⁵ Öffentliche Rituale, die mit einer Überschuldung, einem Kreditausfall oder einer Konkurserklärung einhergingen, führten zum Verlust der Privatsphäre und der persönlichen Würde, was das Schamgefühl der Schuldner noch verstärkte.¹⁶ Im 19. Jahrhundert waren Schuldnergefängnisse üblich, und obwohl diese Praxis schließlich verboten wurde, konnten Menschen im Großbritannien der 1970er-Jahre¹⁷ oder in den heutigen USA immer noch wegen ihrer Schulden inhaftiert werden.¹⁸

Moderne Studien zeigen jedoch, dass die Stigmatisierung, Demütigung, der ständige Druck und die Schikanen, denen Schuldner ausgesetzt sind, schwerwiegende negative Auswirkungen auf ihr psychisches Wohlbefinden haben können,¹⁹ was zu Stress, Angst und sogar Selbstmord führen kann.²⁰ Nötigende Praktiken können schnell missbräuchlich werden, individuelle

15 Teresa A. Sullivan, Elizabeth Warren, und Jay Lawrence Westbrook, "Less Stigma or More Financial Distress: An Empirical Analysis of the Extraordinary Increase in Bankruptcy Filings" (2006) 59(2) *Stanford Law Review* 213; Rafi Efrat, "The Evolution of Bankruptcy Stigma" (2006) 7(2) *Theoretical Inquiries in Law* 365; Sousa, "Bankruptcy Stigma: A Socio-Legal Study" (2013) 87(4) *The American Bankruptcy Law Journal* 435; Daniel Lord Smail, *Legal Plunder: Households and Debt Collection in Late Medieval Europe* (Harvard University Press 2016).

16 Sousa (n 15); Smail (n 15).

17 Rock Paul, *Making People Pay* (Routledge 1973) Kapitel 7, n. 3; Joe Deville, *Lived Economics of Default* (Routledge, 2015) 78.

18 Eli Hager, "Debtors' Prisons, Then and Now: FAQ" (*The Marshall Project*, 24. Februar 2015) <<https://www.themarshallproject.org/2015/02/24/debtors-prisons-then-and-now-faq>> Zugriff am 26. Juni 2024; Anne J. Manning, "Thinking of jailing debtors as Dickensian? Think again" (*The Harvard Gazette*, 19. September 2023) <<https://news.harvard.edu/gazette/story/2023/09/how-common-is-debt-imprisonment-in-u-s-today/>> Zugriff am 26. Juni 2024; The Debtors' Prisons Project <<https://policylab.hks.harvard.edu/debtors-prisons/>> Zugriff am 26. Juni 2024.

19 Mark Hosley, *Dark Side of Prosperity. Late Capitalism's Culture of Indebtedness* (Routledge 2016) 10, 119, 132.

20 Denis Campbell, "Aggressive debt collectors raise risk of suicide" (*The Guardian*, 3. Dezember 2018) <<https://www.theguardian.com/society/2018/dec/03/aggressive-debt-collectors-raise-risk-of-suicide>> Zugriff am 7. Februar 2024; Noh Amit, Rozmi Ismail, Abdul Rahim Zumrah, Mohd Azmir Mohd Nizah, Tengku Elmi Azlina Tengku Muda, Edbert Chia Tat Meng, Norhayati Ibrahim, and Normah Che Din, "Relationship Between Debt and Depression, Anxiety, Stress, or Suicide Ideation in Asia: A Systematic Review" (2020) 11 *Frontiers in Psychology* 1336.

Rechte verletzen, materielle Interessen beeinträchtigen, zu finanzieller Ausgrenzung führen und den gesellschaftlichen Frieden stören.²¹ Darüber hinaus können die Gläubiger den Schuldern durch das Inkassoverfahren zusätzliche Kosten aufbürden, was deren Belastung erhöht und sie noch weiter in die Verschuldung treibt,²² aus der sie möglicherweise nie mehr herausfinden. Mit anderen Worten: Auch wenn eine Forderung berechtigt ist, darf sie nur auf legalem Wege eingetrieben werden, und die Schuldner sollten einen gewissen Schutz vor missbräuchlichem Verhalten erhalten.

Die gängige Meinung neigt dazu, den Schutz vor missbräuchlicher Forderungseinziehung mit dem Schutz vor Rückzahlung gleichzusetzen, obwohl es sich um zwei unterschiedliche Dinge handelt. Es ergeben sich zwei Probleme. Das eine besteht darin, das richtige Gleichgewicht zwischen der Erwartung des Gläubigers, bezahlt zu werden, und der Erwartung des Schuldners, fair behandelt zu werden, zu finden und zu wahren. Während vor 200 Jahren Schuldfängnisse, Schuldknechtschaft und Sklaverei allgemein akzeptiert wurden, hat die stärkere Betonung der Rechte des Einzelnen neue Rechte und Erwartungen geschaffen, auch in Bezug auf den Schuldnerausfall. Die Humanisierung der Schuldeneintreibung ist jedoch nur scheinbar, denn moderne Sklaverei und andere Formen der Ausbeutung gibt es immer noch, wenn auch in geringerem Umfang. Zum anderen hat sich der Gläubiger in vielen Fällen bereits der ursprünglichen Schuld entledigt, indem er sie mit einem Abschlag an Finanzspekulant*innen verkauft hat, was die Frage aufwirft, ob die Vollstreckung der abgetretenen Schuld noch eine Verbindung zur ursprünglichen Schuld hat oder nur eine Methode der massenhaften Vermögensabschöpfung ist.

1.2. Die fehlende Regulierungsaufsicht

Trotz der Auswirkungen, die das informelle Inkasso auf die Verbraucher hat, ist in der EU ein deutlicher Mangel an regulatorischer Aufsicht zu verzeichnen. Man würde eine stärkere Kontrolle und Überwachung dieses Wirt-

21 Heikki Hiilamo, *Household Debt and Economic Crisis. Causes, Consequences, Remedies* (Edward Elgar 2018) 29, 35, 102.

22 Nadja Jungmann und André Moerman, 'Schulden klein houden en perspectief bieden' (*Schuldenkleinhouden*, 2023) <<https://www.schuldenkleinhouden.nl/index.php?id=2>> Zugriff am 22. Juli 2024. Auf Englisch, siehe Nadja Jungmann, 'Dutch debt collection system requires major reform, experts say' (*NL Times*, 5. Oktober 2023) <<https://nltimes.nl/2023/10/05/dutch-debt-collection-system-requires-major-reform-experts-say>> Zugriff am 22. Juli 2024.

1. Informelles Inkasso in der europäischen Union

schaftszweigs erwarten, aber auf EU-Ebene und auf der Ebene der einzelnen Staaten ist sie weitgehend ausgeblieben. Meine empirische Studie aus dem Jahr 2021 ergab, dass nur ein Drittel der EU-Mitgliedstaaten über sektorspezifische Rechtsvorschriften für das informelle Inkasso verfügt.²³ In der verbleibenden Grauzone flogen die Inkassobetriebe unter dem regulatorischen Radar und operierten relativ ungestraft, da die herkömmlichen Rechtsmittel nicht wirksam waren. Unzureichende Überwachungs- und Kontrollmechanismen können zu missbräuchlichem Verhalten führen, das Hunderttausende von Verbrauchern betrifft, selbst in Fällen, in denen es eine Regulierung gibt. In Dänemark beispielsweise betrafen die unlauteren Inkassopraktiken der Danske Bank, die im Jahre 2020 aufgedeckt wurden, mehr als 150.000 Verbraucher, woraufhin die Finanzaufsichtsbehörde die Untersuchung aufgrund unzureichender interner Ressourcen an einen privaten Akteur auslagerte.²⁴

Auf EU-Ebene ist die Situation ähnlich. Trotz der Verpflichtung der Europäischen Kommission, ein hohes Verbraucherschutzniveau²⁵ und einen sichereren Markt für Finanzdienstleistungen für Privatkunden zu gewährleisten, bleiben das Vertrauen der Verbraucher und ihre Handlungskompetenz gering.²⁶ Verbraucherschutzzvorschriften gegen die informelle Schul-

23 Stănescu (n 11).

24 Cătălin Gabriel Stănescu, 'Is there a Scandinavian Model for Regulating Abusive Informal Debt Collection Practices?' in Caroline Heide-Jørgensen, Ingrid Lund-Andersen, and Jesper Lau Hansen (eds), *Festschrift til Linda Nielsen* (Djøf Forlag 2022).

25 Seit der Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte und der Aufnahme von Art. 100a (jetzt Art. 95) in den EG-Vertrag müssen die Vorschläge der Kommission zur Angleichung der Rechtsvorschriften, die den Binnenmarkt betreffen, auf einem hohen Verbraucherschutzniveau beruhen. Auf diesen Art. stützt sich eine Reihe von Texten, vor allem die Richtlinien über Pauschalreisen (1990) und über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (1993). Einen weiteren Anstoß gab die Regierungskonferenz, die der Verabschiedung des Vertrags über die Europäische Union vorausging, mit der Aufnahme eines speziellen Titels zum Verbraucherschutz in den EG-Vertrag. Siehe "Verbraucherschutz" unter <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=legissum:a17000>>, Zugriff am 22. Juli 2024. Derzeit bilden die Art. 114 und 169 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Rechtsgrundlage.

26 Europäische Kommission, "2018 Consumer Markets Scoreboard. Consumers Remain Positive about key Markets but Trust in Services still Lacking" (*Europäische Kommission*, Oktober 2018) <https://commission.europa.eu/document/download/be5c03bf-1244-4176-8e13-dbbef928f3e8_en?filename=eujus15a-1816-i02_-_factsheet_2_pages_-_the_consumer_markets_scoreboard_2018-final-lr.pdf> Zugriff am 22. Juli 2024; Europäische Kommission, "2023 Consumer Conditions Scoreboard" (*Europäische Kommission*, 27. März 2023) <https://commission.europa.eu/document/download/89ea35fe-728f-4749-b95d-88544687583c_en?filename=consumer_conditions_scoreboard_2023_v1.1.pdf> Zugriff am 22. Juli 2024; Europäische Kommission, "Consumer Vulnerability Across

deneintreibung sind nur nebensächlich gewesen. Die EU-Gesetzgeber neigen eher dazu, neoliberale Perspektiven zu unterstützen, die einen Laissez-faire-Ansatz fördern, der es Investoren in Schuldenportfolios und Schuldeneintreibern erlaubt, ihr profitables Geschäft fortzusetzen.

Der Grund dafür ist, dass die Inkassobranche wertvolle Marktfunktionen erfüllt. Sie ermöglicht a) den Banken, ihre Bücher zu bereinigen und die Kreditvergabe wieder aufzunehmen, und b) erhebliche Geldbeträge in die Wirtschaft zurückzuführen.²⁷ Die Richtlinie über Kreditdienstleister und Kreditkäufer (CSCPD; siehe Kapitel 14–16) aus dem Jahr 2021, die den Forderungskauf und die Inkassobranche regeln soll, ist ein perfektes Beispiel für diese Argumentation.²⁸ Der Rechtsrahmen, der die Entwicklung der Schuldenindustrie durch harmonisierte, vereinfachte und wirksame Verfahren fördert, wird jedoch nicht durch einen Rechtsrahmen ausgeglichen, der angemessen vor unerhörten Beitreibungspraktiken schützt. Angesichts dieser Überlegungen könnte man sich fragen, warum der Gesetzgeber solche Praktiken nicht verboten oder eine Branche von dieser Größe und Bedeutung nicht reguliert hat.

1.3. Zwei entscheidende Momente

Um die Paradigmen im Zusammenhang mit der Regulierung des Inkassowesens auf EU-Ebene zu verstehen, muss man die Geschichte und den Einfluss von Interessengruppen, Institutionen und Ideen berücksichtigen. Zwei entscheidende Momente boten der EU die Möglichkeit, informelle Inkassopraktiken zu regulieren und zu harmonisieren: der Vorschlag für die Verbraucherkreditrichtlinie aus dem Jahr 2002²⁹ und die Annahme des Kom-

Key Markets in the European Union" (*Europäische Kommission*, Januar 2016) 312 <https://commission.europa.eu/document/download/1356644b-16e3-41a0-b1e2-74acaaa85ec0_en?filename=consumers-approved-report_en.pdf> Zugriff am 22. Juli 2024; Europäische Kommission, "Study on Measuring Consumer Detriment in the European Union" (*Europäische Kommission*, Februar 2017) <https://commission.europa.eu/document/download/a48e1d90-6728-4e46-bf64-6f0e9f15a935_en?filename=consumer-detriment-study-final-report_en.pdf> Zugriff am 22. Juli 2024.

- 27 Nach Angaben von Vertretern der Branche fließen jährlich 45–55 Milliarden Euro in die Wirtschaft zurück. FENCA <<https://fenca.eu/>>, Zugriff am 5. Dezember 2023.
- 28 Richtlinie (EU) Nr. 2021/2167 über Kreditdienstleister und Kreditkäufer [2021] *ABl. L438 (CSCPD)* Erwägungsgrund 6.
- 29 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit (2002/C 331 E/39), KOM(2002) 443 vom 31. Dezember 2002.

1. Informelles Inkasso in der europäischen Union

promisstextes der CSCPD im Jahr 2021³⁰ (siehe Kapitel 9). Beide Bemühungen scheiterten jedoch am hartnäckigen Widerstand der Finanzindustrie und am Mangel an institutioneller Macht oder Willen.

Aus den obigen Ausführungen ergeben sich mehrere Behauptungen, die im Laufe des Buches deutlich werden. Erstens zeigen die verfügbaren Daten, dass der bestehende Rechtsrahmen und das Wirtschaftssystem ein System gehandelter und eskalierter Schulden fördern. Die Banken schaffen eine Schuld und verkaufen sie für einen Bruchteil ihres Nennwerts, sobald sie ausgefallen ist. Sie werden dann zum Nennwert zurückerstattet, damit die Banken weitere Schulden machen können, die erneut in den Kreislauf eintreten und es den Finanzspekulanten ermöglichen, so viel Gewinn wie möglich zu erzielen. Zweitens ist dieses System nicht nur unhaltbar, sondern auch moralisch fragwürdig. Es wird letztlich zu Ruin, Verarmung und systemischen Problemen führen, die denen der Finanzkrise von 2008 ähneln. Daher sollte es genau überwacht und streng reguliert werden. Drittens wird die Regulierung des Inkassomarktes in der EU ungeachtet der obigen Ausführungen in der Praxis stark von der Finanzindustrie beeinflusst, die von diesem Markt profitiert. Und schließlich zeigt die Realität, dass die EU-Institutionen trotz der Behauptungen zum Verbraucherschutz die Interessen der Branche in Bezug auf das informelle Inkasso unterstützen.

1.4. Die Aufdeckung der Diskrepanz: Ein absichtliches Scheitern

In dem Buch wird argumentiert, dass der Rechtsrahmen gegen missbräuchliche informelle Inkassotätigkeiten auf EU- und nationaler Ebene durch ein systematisches und vorsätzliches Versagen der EU-Gesetzgebung beeinträchtigt wird.

Das Systemversagen manifestiert sich in einem fragmentierten, komplexen und ineffizienten Rechtsrahmen für den Verbraucherschutz. Auf EU-Ebene werden diese Probleme durch verstreute Vorschriften verursacht, wie z.B. die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (UCPD),³¹ die Richtlinie über Verbraucherkreditverträge (CCD) von 2008,³² die Richtlinie über

30 CSCPD (n 28).

31 Richtlinie Nr. 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern [2005], ABl. 149/22 (UCPD).

32 Richtlinie Nr. 2008/48/EG über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 87/102/EWG des Rates [2008] ABl. L133/66.

missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (UCTD),³³ oder die Datenschutz-Grundverordnung (GDPR),³⁴ in denen sich die Verbraucher zu rechtfinden müssen, um ihre Rechte wahrzunehmen oder Schutz zu suchen (siehe Kapitel 10–13).

Die wenigen in der CSCPD enthaltenen Verbraucherschutzvorschriften sind nicht spezifisch genug und scheinen angesichts eines vielfältigen und verworrenen institutionellen Rahmens unwirksam zu sein, sodass ein Rechtsbehelf in einem grenzüberschreitenden Umfeld fast unmöglich ist. Dies steht in krassem Gegensatz zu den Bestimmungen der CSCPD zur Regulierung des Inkassogewerbes, die das Wachstum der Branche in der gesamten Union erleichtern, harmonisieren und fördern (siehe Kapitel 14–16).

Ohne eine EU-weite Regelung bleibt der Verbraucherschutz in erster Linie eine nationale Angelegenheit. Untersuchungen zeigen jedoch, dass auch die nationalen Rechtsrahmen verstreut, fragmentiert³⁵ und ineffizient sind, wenn es um systemische Verstöße oder grenzüberschreitende Angelegenheiten geht. Selbst wenn jeder Mitgliedstaat seine Rechtsvorschriften umsetzen würde, bliebe das System ohne ein harmonisiertes Konzept für die Regulierung und Durchsetzung und ohne ausreichende Anreize für Verbraucheraktionen wahrscheinlich ineffektiv. Diese Ineffizienz wirkt sich vor allem auf die Verbraucherschuldner und nicht auf die Branche aus.

Das absichtliche Versagen ergibt sich aus dem Fehlen angemessener privater Rechtsmittel und der mangelnden Bereitschaft der EU, aufgrund des starken Widerstands der Inkassobranche sektorale Vorschriften zu erlassen. Die erhebliche Diskrepanz zwischen den Vorteilen für Inkassobüros und Forderungskäufer und den Einschränkungen des Verbraucherschutzes ist nicht nur eine Frage der schlechten Regierungsführung, sondern auch das Ergebnis der Vereinnahmung der Regulierung durch die Finanzindustrie über mächtige Lobbygruppen, die die EU und die nationalen Institutionen im Sinne ihrer Interessen manipulieren. Die CSCPD wurde offenbar absichtlich so gestaltet, dass sie ihren Zweck nicht erfüllt und die Vorherrschaft der Branche weiter festigt. Die Aufgabe, die Verbraucher zu schützen, wird den Mitgliedstaaten überlassen, die bei den Verhandlungen mit der Finanzindustrie über unterschiedlich viel Einfluss verfügen.

33 Richtlinie Nr. 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen [1993] *ABl. L95*.

34 Verordnung (EU) Nr. 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr [2016] *ABl. L119/1*.

35 Stanescu (n 11); Jérusalmy, Fox, und Hercelin (n 11).

1. Informelles Inkasso in der europäischen Union

Das Ergebnis ist eine enorme Kluft zwischen den verbraucherfreundlichen Erklärungen der EU-Beamten und der Realität. Infolgedessen werden Millionen von Verbrauchern zu lebenslangen Schuldern, die in der Schuldenfalle gefangen sind und erhebliche soziale Kosten durch psychische Schäden, Armut und Obdachlosigkeit zu tragen haben.

1.5. Herausforderungen bei der Regulierung des Inkassowesens

Das Fehlen umfassender informeller Inkassoregelungen kann auf die strukturelle Macht der Finanzindustrie zurückgeführt werden, aber auch auf den vorherrschenden Glauben an die Unantastbarkeit der Rückzahlung von Schulden, der ein fundamentaler Grundsatz von Vertrag und Recht ist, wobei der Schutz der Gläubiger gegenüber dem der Schuldner im Vordergrund steht. Darüber hinaus wird diese ideologische Haltung durch die Befürchtung verstärkt, dass die Einführung eines Schuldnerschutzes zu Moral Hazard führen und die Zahlungsdisziplin stören könnte,³⁶ was die Kreditkosten potenziell in die Höhe treiben könnte. Diese Vorstellungen sind nach wie vor einflussreich, obwohl sie durch neuere Untersuchungen weitgehend widerlegt wurden.³⁷ Das ureigene Interesse der Staaten an der Aufrechterhaltung des Status quo könnte ebenfalls eine Erklärung für die bei der Regulierung beobachtete Nachsicht sein.

36 International Monetary Fund, "Romania: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding" (*International Monetary Fund*, 10 June 2013) Absatz 22 <<https://www.imf.org/external/np/loi/2013/ro/061013.pdf>> accessed 22 July 2024; European Commission, *Post-Programme Surveillance Report. Greece, Spring 2023* (Institutional paper 203, May 2023) <https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/ip203_en.pdf> Zugriff am 21. Dezember 2023.

37 Charles J. Romeo und Ryan Sandler, "The Effect of Debt Collection Laws on Access to Credit" (2021) 195 *Journal of Public Economics* 1; Viktor Fedaseyeu, "Debt Collection Agencies and the Supply of Consumer Credit" (2020) 138 *Journal of Financial Economics* 193. Romeo und Sandler kamen zu dem Schluss, dass eine Verschärfung der Inkassogesetze nur eine begrenzte negative Auswirkung auf den Kreditzugang und die Rückzahlung durch die Schuldner hat. Fedaseyeu hingegen fand keine schlüssigen Beweise dafür, dass Inkassogesetze den Kreditzugang und das Wohl der Verbraucher beeinträchtigen, obwohl sie zu einer Verringerung der Zahl der Inkassobüros führten.