



infobrief 25/04

Dienstag, 21. September 2004 / EC

Stichwörter

Diskussionsentwurf zum Rechtsdienstleistungsgesetz, ehemaliges Rechtsberatungsgesetz

A Sachverhalt

Das Bundesjustizministerium veröffentlichte Anfang September 2004 seinen Diskussionsentwurf zum Rechtsdienstleistungsgesetz. Dieser sieht eine umfassende strukturelle und inhaltliche Neuregelung des Rechts der außergerichtlichen Rechtsdienstleistungen vor. Kern dieses Gesetz soll die Aufhebung und Ablösung des geltenden Rechtsberatungsgesetzes mit seinen fünf Verordnungen sein. Die Abkehr vom Rechtsberatungsgesetz ist wegen seiner geschichtlichen Belastung begrüßenswert. Wurde es doch ursprünglich in dem Bestreben erlassen, jüdische Juristinnen und Juristen aus allen Bereichen des Rechts auszuschließen und die Sozialrechtsberatung allein den Organisationen der NSDAP vorzuenthalten. Im Folgenden werden die angestrebten Änderung skizziert und die Auswirkungen auf die Verbraucherzentralen und -verbände untersucht.

B Wesentliche Inhalte des Entwurfes

Der Entwurf des Bundesjustizministeriums sieht keine umfassende Deregulierung des Rechtsberatungsmarkts vor. Zwar wird das Beratungsmonopol der Rechtsanwälte weiter gelockert, doch soll die juristische Beratung auch in Zukunft überwiegend Rechtsanwälten vorbehalten bleiben. Insbesondere soll es unterhalb der Rechtsanwaltschaft keinen allgemeinen Rechtsdienstleistungsberuf geben. Auch an Fachhochschulen ausgebildeten Wirtschaftsjuristen soll deshalb verwehrt bleiben, umfassenden Rechtsrat anzubieten.

Künftig soll jedoch auf den weiten Begriff der geschäftsmäßigen Rechtsbesorgung verzichtet und stattdessen zwischen unentgeltlichen und entgeltlichen Rechtsdienstleistungen differenziert werden.

Der Begriff der Rechtsdienstleistungen wird in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofes (vergleiche BVerfGE 97, 12; BVerfG NJW 2002, 3531, BVerfG NJW 2004, 672, EuGH Slg. 1996, I-6511; EuGH Slg. 1991, I-4221) eingeeengt auf „echte Rechtsanwendung“. Als Rechtsdienstleistung soll danach nur noch jede Hilfeleistung in konkreten fremden Angelegenheiten gelten, die eine umfassende rechtliche Prüfung oder Beurteilung zum Inhalt hat. Infolgedessen werden **Tätigkeiten aus Anwendungsbereich des RDG** herausfallen, die nach Inhalt, Form und Rechtsfolgen jedermann derart vertraut sind, dass sie nicht als rechtliche Lebensvorgänge empfunden werden. Erlaubt wären somit die Abgabe allgemeiner Rechtsinformationen, Bagatelltätigkeiten sowie jede Ge-

schäftsbesorgung, ohne individuelle rechtliche Beratung, wie beispielsweise die Abhandlung generell-abstrakter Rechtsfragen in Presse und Rundfunk oder die telefonische, allein auf den nicht überprüften Angaben des Nachfragenden beruhende, Rechtsauskunft.

Der Entwurf sieht ferner vor, dass im Zusammenhang mit einer anderen beruflichen oder gesetzlich geregelten Tätigkeit alle Rechtsdienstleistungen erlaubt sind, die eine zum Berufs- oder Tätigkeitsbild oder zur vollständigen Erfüllung der vertraglichen oder gesetzlichen Pflichten gehörige Nebenleistung darstellen. Als erlaubte Nebenleistungen sollen Rechtsdienstleistungen gelten, die im Zusammenhang mit einer der folgenden Tätigkeiten erbracht werden:

1. Testamentsvollstreckung,
2. Haus- und Wohnungsverwaltung,
3. Frachtprüfung,
4. Fördermittelberatung.

Dies würde etwa dazu führen, dass Banken und Versicherer künftig für ihre Kunden Testamentsvollstreckungen übernehmen könnten. Den Rechtsschutzversicherungen soll hingegen auch in Zukunft Rechtsberatung außerhalb der Deckungsgrenze verboten bleiben. Das Bundesministerium fürchtet, wegen drohender Interessenkonflikte, sei eine unabhängige Beratung nicht gewährleistet.

Das **Verbot der unentgeltlichen Rechtsberatung soll aufgehoben** werden. Mit dem neuen Rechtsdienstleistungsgesetz sollen die kostenlose Rechtsberatung im Familien- und Freundeskreis, sowie die Rechtsberatung durch Vereine oder karitative Organisationen – im Rahmen des Satzungszwecks - künftig grundsätzlich erlaubt sein. Außerhalb freundschaftlicher oder nachbarschaftlicher Beziehungen bliebe die Freigabe auf Volljuristen beschränkt.

Weiterhin gäbe es in bestimmten Teilbereichen weiterhin die Möglichkeit eine Erlaubnis für die Erbringung bestimmter Rechtsdienstleistungen auf Grund besonderer Sachkenntnis zu erlangen. Namentlich beträfe dies – wie bisher - die Inkassounternehmen, die Rentenberater und die Beratung im ausländischen Recht. Die bisher im Rechtsberatungsgesetz vorgesehen Teilerlaubnis für Versicherungsberater, Frachtprüfer und vereidigte Versteigerer entfielen ersatzlos.

Anstelle des bisherigen Erlaubnisverfahrens, träte ein an bundeseinheitlichen Vorgaben gebundenes **Registrierungsverfahren**. An die Stelle der öffentlichen Bekanntgabe der Erlaubniserteilung, träte die konstitutive Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister. Dem Schutz der Rechtssuchenden trägt die **einheitliche Regelung der zu führenden Berufsbezeichnungen und die Pflicht zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung Rechnung**.

Die Befugnis zur gerichtlichen Tätigkeit bliebe von den Regelungen des RDG völlig unberührt und würde sich allein nach der jeweils geltenden Verfahrensordnung richten. So würde sich der Umfang der Befugnisse von Schuldnerberatungsstellen im Insolvenzverfahren künftig ausschließlich nach den Regelungen der Insolvenzordnung richten. Konkrete Vorschläge zur Regelung der gerichtlichen Vertretungsbefugnis im Verfahren ohne Anwaltszwang enthält der Gesetzesentwurf noch nicht. Sie sollen aber später Bestandteil des Entwurfs werden.

B.I Direkte Auswirkungen für die Verbraucherzentralen und -verbände

Nach noch geltender Rechtslage ergibt sich die Zulässigkeit der rechtsberatenden Tätigkeiten der Verbraucherzentralen und anderer aus öffentlichen Mitteln geförderter Verbraucherverbände aus § 3 Nr. 8 RBerG. Danach können sie außergerichtliche Rechtsbesorgung für den Verbraucher im Rahmen ihres Aufgabenbereichs erlaubnisfrei leisten. Daneben bestehen weitere Zuständigkeiten:

1. Sie sind bescheinigende Stelle für den Verbraucherkonkurs, § 305 InsO,
2. Seit dem 1. Januar 2002 ist die gerichtliche Einziehung fremder und zu Einziehungszwecken abgetretener Forderung (=gerichtliche Inkassotätigkeit) erlaubt, wenn dies im Interesse des Verbraucherschutzes erforderlich ist,
3. Sie sind anspruchsberechtigte Stelle bei Klagen auf Unterlassung und auf Widerruf bei verbraucherschutzwidrigen Praktiken, § 4 Abs. 2 Unterlassungsklagengesetz.
4. Zudem haben die Verbraucherzentralen und -verbände die Klagebefugnis bei unlauterem Wettbewerb und irreführender Werbung, § 8 Abs. 3 Nr. 3 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb und die Veröffentlichungsbefugnis von Urteilsformel und Bezeichnung des verurteilten Beklagten, § 7 Unterlassungsklagengesetz.

Die Neuregelung beließe den Verbraucherzentralen und -verbänden ihre weitgehenden Befugnisse hinsichtlich der außergerichtlichen Tätigkeit. Die Befugnisse zum gerichtlichen Auftreten, welche sich aus anderen Gesetzen herleiten (Insolvenzordnung, Unterlassungsklagengesetz, Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb), werden durch die Änderungen nicht berührt.

Allein die Tätigkeit zur gerichtlichen Inkassotätigkeit erfordert eine Neuregelung, die mit Blick auf die Beschränkung des RDG auf außergerichtliche Tätigkeiten, außerhalb des RDG erfolgen müsste. Konkrete Vorschläge hierzu wurden noch nicht gemacht. Insoweit wird das weitere Gesetzgebungsverfahren zu beobachten sein.

B.II Kritik

Den Verbraucherinstituten verbleibt ihre Sonderstellung innerhalb der außergerichtlichen Rechtsberatung, denn der Entwurf beinhaltet keine umfassende Liberalisierung des Rechtsberatungsmarktes. Dennoch steht zu Befürchten, dass mit diesem Entwurf die Qualitätssicherung der deutschen Rechtsberatung nicht gelungen ist. Ziel des Gesetzesvorhabens ist der Schutz des Rechtssuchenden vor unqualifiziertem Rechtsrat. Dennoch stellt der Entwurf einseitig auf die Qualifikation für den Zugang zum Anwaltsberuf ab, ohne weitere Fortbildungspflichten der Anwälte zu statuieren. Für einen dauerhaft hohen Beratungsstandard ist diese Regelung keine Garantie. Hiefür wären eine regelmäßige Fortbildungspflicht für alle deutschen Anwälte erforderlich. Auf diesem Gebiet sind somit weitergehende Regelungen zu fordern.

Die Abschaffung der Teilerlaubnis für Versicherungsberater schadet den Interessen der Verbraucher. Die Beratung durch Vermittler ist auch weiterhin eine verkaufsorientierte Beratung und ersetzt keinesfalls eine unabhängige Versicherungsberatung. Gleiches gilt für die völ-

lige Freigabe der Testamentsvollstreckung in Bezug auf Banken und Versicherung. Hier sind in vielen Fällen Interessenkollisionen zu besorgen.

Im Übrigen ist der Beibehaltung des Charakters des Gesetzes als Verbotsgesetz mit Erlaubnisvorbehalt zuzustimmen. Diese rechtliche Konstruktion ermöglicht die verbraucherschützende Rückabwicklung von Verträgen, die entgegen den Bestimmungen des RDG geschlossen wurden, gemäß § 134 des Bürgerlichen Gesetzbuches.

B.III Regelungen innerhalb der Europäischen Union

Nach wie vor ist die Rechtsberatung innerhalb Europas unterschiedlich geregelt, das Verbot unentgeltlicher Rechtsberatung ist aber einmalig. In Schweden und Finnland zeigt sich, wie die Rechtsberatungslandschaft auch ohne Monopol aussehen könnte: Hier verzichten die Anwälte zwar auf eine rechtlich gesicherte Stellung als alleinige Berater, dennoch ist sie in der Praxis vorhanden. So verpflichten die Rechtsschutzversicherungen in Finnland ihre Versicherungsnehmer, für die Rechtsverfolgung nur zugelassene Rechtsanwälte zu beauftragen. Eine Vereinheitlichung der Regelungen bei freiberuflichen Tätigkeiten auf europäischer Ebene ist indes in Planung. Bis Ende des Jahres erwartet EU-Wettbewerbskommissar Mario Monti freiwillige Vorschläge der nationalen Berufsverbände zur Deregulierung der Berufsvorschriften. Entsprechend muss bei den Reformbestrebungen auch das Europäische Recht im besonderen Maße bedacht und Verstöße gegen die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit oder das europäische Wettbewerbsrecht vermieden werden.