

Better Regulation of Professional Services
21 November 2005

Session 3: Promoting reform – How to tackle reform in practice

Germany: Reform of the Law on Legal Counselling

Das deutsche Rechtsberatungsrecht gehört, wie die Europäische Kommission in ihrem ersten Bericht über den Wettbewerb bei freiberuflichen Dienstleistungen festgestellt hat, zu denjenigen Regelungssystemen, in denen es hochqualifizierten Berufsangehörigen – den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten – vorbehalten ist, neben ihren Kerntätigkeiten auch andere, weniger komplexe Dienstleistungen zu erbringen.

Dies liegt maßgeblich in der Struktur unseres Rechtsberatungsgesetzes begründet. Nach seinem Wortlaut unterstellt es jede Tätigkeit mit rechtlichen Auswirkungen einem rigiden Erlaubnisvorbehalt. Eine behördliche Erlaubnis zur Rechtsberatung kann dabei außerhalb der eigentlichen Rechtsberufe nur für wenige, abschließend genannte Berufe erteilt werden. Zu nennen ist hier insbesondere das gewerbliche außergerichtliche Forderungsinkasso.

Das Rechtsberatungsgesetz stellt daher die zentrale gesetzliche Regelung zur Begründung und zur Begrenzung des Vorbehaltsbereichs der Rechtsberatung dar. Dieser Vorbehaltsbereich wird in Deutschland zutreffend mit dem Schlagwort „Anwaltsmonopol“ beschrieben.

Nun hat nicht nur die Europäische Kommission, sondern auch unser Bundesverfassungsgericht erkannt, dass eine so weitgehende Ausdehnung des Anwaltsmonopols sich nicht nur europarechtlich, sondern gerade auch verfassungsrechtlich nicht halten lässt. Es hat deshalb in den vergangenen Jahren in einer Vielzahl von Entscheidungen den Anwendungsbereich des Rechtsberatungsgesetzes maßgeblich eingeschränkt und auf solche Fälle zurückgeführt, in denen der Kern und Schwerpunkt einer Tätigkeit im rechtlichen Bereich liegt.

Rechtsanwälte und Instanzgerichte tun sich allerdings mit der Beachtung und Umsetzung dieser Rechtsprechung nach wie vor schwer. Deshalb gibt es bis heute eine Vielzahl von Gerichtsverfahren wegen (angeblicher) Verstöße gegen das Verbot der Rechtsberatung. Zuletzt musste etwa der Bundesgerichtshof in zwei viel beachteten Grundsatzverfahren entscheiden, dass weder die Beratung über Subventionen oder sonstige Fördermittel noch die berufsmäßige Testamentsvollstreckung zu den Tätigkeiten gehören, die nach dem Rechtsberatungsgesetz den Anwälten vorbehalten sind.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung in der gerade vergangenen, durch die Neuwahlen vorzeitig beendeten Regierungsperiode beschlossen, das Rechtsberatungsgesetz durch eine völlig neue, zeitgemäße Regelung – das Rechtsdienstleistungsgesetz – zu ersetzen. Nach umfangreichen Vorarbeiten und breiter Diskussion liegt seit April 2005 ein Gesetzentwurf des Bundesjustizministeriums vor. Die neue Bundesregierung hat die Fortführung dieses zentralen rechtspolitischen Vorhabens soeben in ihre Koalitionsvereinbarung aufgenommen.

Wie soll nun das neue Rechtsdienstleistungsgesetz aussehen? Welche Öffnungen des Rechtsdienstleistungsmarktes sieht es vor?

Zunächst bleibt es dabei, dass es eine völlige Freigabe der Rechtsberatung in Deutschland auch künftig nicht geben wird. Es gab Überlegungen, das geltende Verbotssystem insgesamt durch ein so genanntes „Informationsmodell“ zu ersetzen. Danach dürften außergerichtliche Rechtsdienstleistungen künftig von jedermann erbracht werden, soweit nur ein ausreichender Hinweis auf die berufliche Qualifikation erfolgt und eine Berufshaftpflichtversicherung besteht. Ein solches Modell wird aber dem zentralen Anliegen und der zentralen Rechtfertigung für eine gesetzliche Regulierung – dem Schutz der Rechtsuchenden – nicht gerecht.

Im Rechtsdienstleistungsbereich besteht in viel weiterem Umfang als in anderen Lebensbereichen eine Asymmetrie der Informationen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Der Verbraucher fragt die Rechtsdienstleistung eher selten als Gut des täglichen Bedarfs nach und kann daher kaum Konsequenzen aus schlechten Erfahrungen ziehen und dabei nach und nach den ihm zusagenden Anbieter herausfinden. Die Konsequenzen aus falscher rechtlicher Beratung sind – gerade für kleine Unternehmen, die in rechtlichen Dingen ebenso schutzwürdig sind wie Verbraucher – oft existenziell.

Aus denselben Gründen soll auch ein auf geringerem Qualifikationsniveau regulierter Rechtsberatungsberuf unterhalb der Anwaltschaft – etwa für Fachhochschulabsolventen mit einem Bachelor-Abschluss – nicht eingeführt werden. Der Gesetzentwurf bekennt sich damit dazu, dass der Beruf des außergerichtlichen Rechtsberaters in Deutschland durch das Berufsbild des entsprechend gründlich ausgebildeten Rechtsanwalts ausgefüllt wird. Im Bereich außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen soll es keine zwei Berufe – den des Rechtsanwalts und den des nichtanwaltlichen Rechtsberaters – geben, die bei völlig unterschiedlichen Ausbildungsstandards gleichartige Tätigkeiten anbieten.

Wo aber liegen dann die Öffnungen, die das künftige Recht gegenüber dem geltenden Rechtszustand auszeichnen, und die in der deutschen Fachöffentlichkeit so heftig diskutiert und – vor allem von Seiten der Anwaltschaft – auch als zu weitgehend kritisiert werden?

Sie liegen einerseits darin, dass wir den Bereich der unentgeltlichen Rechtsberatung, die nicht im Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Betätigung steht, grundsätzlich freigeben wollen. Auch die altruistische Rechtsberatung, wie sie von karitativen Einrichtungen, z.B. Wohlfahrtsverbänden oder amnesty international, angeboten wird, war und ist unter Geltung des Rechtsberatungsgesetzes Gegenstand gerichtlicher Verbotsverfahren. Hier soll eine grundsätzliche Freigabe erfolgen, die lediglich durch eine Pflicht zur Beteiligung juristisch qualifizierter Personen bei der Durchführung der Rechtsberatung flankiert wird.

Andererseits – und dieser Aspekt steht in dieser Veranstaltung im Mittelpunkt des Interesses – wollen wir den Bereich derjenigen Rechtsdienstleistungen erweitern, die im Zusammenhang mit einer anderen beruflichen Tätigkeit zulässig sind.

Dieses Ziel erreichen wir, indem wir nur solche Tätigkeiten als Rechtsdienstleistungen definieren, die eine vertiefte rechtliche Prüfung unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles erfordern. Dies entspricht den Vorgaben unseres Verfassungsgerichts und bewirkt, dass künftig zum Beispiel Fälle schlichten Vertreterhandelns – etwa die Tätigkeit eines Treuhänders, der im Rahmen von Kapitalanlagemodellen Anlageverträge abschließt – von vornherein aus dem Verbotsbereich des Gesetzes ausgenommen sind.

Darüber hinaus sollen auch echte Rechtsdienstleistungen, die grundsätzlich Rechtsanwälten oder – im Fall des Forderungsinkasso – registrierten Inkassounternehmen vorbehalten sind, durch Angehörige anderer Berufe erbracht werden können, wenn es sich aus der Gesamtschau lediglich um Nebenleistungen handelt, die innerhalb der Gesamtleistung kein solches Gewicht erlangen, dass insgesamt die Beteiligung eines Rechtsanwalts erforderlich wird.

Durch die enge Definition des Begriffs „Rechtsdienstleistung“, vor allem aber durch die Erweiterung der als Nebenleistungen zulässigen Rechtsdienstleistungen wird es gewerblichen und freiberuflichen Unternehmern möglich werden, im Rahmen ihrer hauptberuflichen Tätigkeit auch rechtliche Tätigkeiten zu übernehmen, durch die sie bisher mit dem Rechtsberatungsgesetz in Konflikt geraten sind.

Die bisherige Diskussion über den Gesetzentwurf hat gezeigt, dass nicht nur hoch qualifizierte Berufe, etwa Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer die neu entstehenden Freiheiten für sich in Anspruch nehmen wollen. Auch gewerbliche Unternehmer oder Handwerker wollen und werden künftig ihren Kunden die Erledigung rechtlich geprägter Tätigkeiten anbieten, die im Zusammenhang mit ihrer eigentlichen Tätigkeit anfallen. Um die Verbraucher hierbei vor der Erteilung unqualifizierten Rechtsrats zu schützen, soll bei der Frage, ob es sich bei einer Rechtsdienstleistung um eine zu dem jeweiligen Beruf gehörende und damit erlaubte Nebentätigkeit handelt, nicht nur auf den Umfang und das Gewicht der Rechtsdienstleistung, sondern auch auf die berufliche Qualifikation abgestellt werden, die für den Hauptberuf erforderlich ist.

Dabei gilt: Je höher der Grad juristischer Kenntnisse ist, die eine Berufsausbildung vermittelt, desto weiter wird der Bereich der innerhalb dieses Berufs zulässigen Rechtsdienstleistungen. Das eröffnet Hochschulabsolventen, die in der Ausbildung zum Teil ganz erhebliche Rechtskenntnisse erwerben, die verfassungsrechtlich gebotenen Freiräume bei der Berufswahl und -ausübung und dient damit als Ausgleich für die Beibehaltung des Anwaltsmonopols im Bereich der umfassenden Rechtsdienstleistungen.

Diesem Gedanken trägt auch eine weitere Neuerung des Gesetzentwurfs Rechnung, die ich in diesem Zusammenhang abschließend vorstellen will. Sie betrifft die Ermöglichung neuer Formen der beruflichen Zusammenarbeit zwischen Anwälten und Nichtanwälten und geht mit einer entsprechenden Öffnung des anwaltlichen Berufsrechts einher. Überall dort, wo Rechtsdienstleistungen nicht mehr bloße Nebenleistung sind, soll künftig dem nichtanwaltlichen Unternehmer die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts ermöglicht werden. Diese Hinzuziehung kann entweder für den jeweiligen Einzelfall oder im Rahmen einer verstetigten Zusammenarbeit – auch in Form einer Sozietät – erfolgen. Entscheidend ist, dass der spezifisch rechtliche Teil verantwortlich durch den unabhängigen und nur dem Rechtsuchenden verpflichteten Rechtsanwalt erbracht wird.

Für die Anwaltschaft eröffnet dies die Möglichkeit, neue berufliche Verbindungen einzugehen. Dabei gilt es, einerseits die hierdurch entstehenden Marktchancen zu nutzen und andererseits im Interesse der Rechtsuchenden die Einhaltung der anwaltlichen Kernpflichten Unabhängigkeit, Verschwiegenheit und Verbot widerstreitender Interessen zu garantieren.

Durch die an dieser Stelle nur grob skizzierten Regelungen wollen wir das Recht der Rechtsberatung in Deutschland öffnen, ohne dabei – ganz im Sinne des britischen Leitmotivs: „Putting Consumers First!“ – den Schutz der Rechtsuchenden aus dem Auge zu verlieren.