

Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz - RDG)

Inhaltsübersicht

Teil 1 Allgemeine Vorschriften

- § 1 Anwendungsbereich und Ziel des Gesetzes
- § 2 Begriff der Rechtsdienstleistung
- § 3 Befugnis zur Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen
- § 4 Unvereinbarkeit mit einer anderen Leistungspflicht
- § 5 Rechtsdienstleistungen im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit

Teil 2 Rechtsdienstleistungen durch nicht registrierte Personen

- § 6 Unentgeltliche Rechtsdienstleistungen
- § 7 Berufs- und Interessenvereinigungen, Genossenschaften
- § 8 Öffentliche und öffentlich anerkannte Stellen

Teil 3 Rechtsdienstleistungen durch registrierte Personen

- § 9 Rechtsdienstleistungen aufgrund besonderer Sachkunde
- § 10 Besondere Sachkunde, Berufsbezeichnungen
- § 11 Registrierungsvoraussetzungen
- § 12 Registrierungsverfahren
- § 13 Widerruf der Registrierung

Teil 4 Rechtsdienstleistungsregister

- § 14 Zweck und Inhalt des Rechtsdienstleistungsregisters
- § 15 Löschung der Eintragung
- § 16 Umgang mit personenbezogenen Daten

Teil 5 Schlussvorschriften

- § 17 Zuständigkeit und Übertragung von Befugnissen
- § 18 Übergangsregelungen

Teil 1 Allgemeine Vorschriften

§ 1 Anwendungsbereich und Ziel des Gesetzes

(1) Dieses Gesetz regelt die Befugnis zur Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen. Es dient dazu, die Rechtsuchenden, den Rechtsverkehr und die Rechtsordnung vor unqualifizierter Rechtsberatung und Rechtsbesorgung zu schützen.

(2) Rechtsdienstleistungsbefugnisse können abweichend von diesem Gesetz in anderen Gesetzen geregelt sein.

§ 2 Begriff der Rechtsdienstleistung

(1) Rechtsdienstleistung ist jede Hilfeleistung in konkreten fremden Angelegenheiten, die nach der Verkehrsanschauung oder der erkennbaren Erwartung des Rechtsuchenden eine umfassende rechtliche Beurteilung oder eine nach rechtlicher Prüfung erfolgende Gestaltung rechtlicher Verhältnisse zum Inhalt hat. Rechtsangelegenheiten im gesellschaftsrechtlichen Konzern gelten nicht als fremde Angelegenheiten.

(2) Rechtsdienstleistung ist auch die Einziehung fremder oder zu Einziehungszwecken abgetretener Forderungen sowie der Ankauf und sonstige Erwerb fremder Forderungen zum Zweck der Einziehung, wenn die Forderungseinziehung in erheblichem Umfang als eigenständiges Geschäft betrieben wird. Abgetretene Forderungen gelten für den bisherigen Gläubiger nicht als fremd.

(3) Rechtsdienstleistung ist nicht:

1. die Erstattung wissenschaftlicher Gutachten;
2. die Tätigkeit von Schlichtungsstellen, Schiedsrichterinnen und Schiedsrichtern;
3. die Mediation und jede vergleichbare Form der Streitbeilegung;
4. die an die Allgemeinheit gerichtete Darstellung und Erörterung von Rechtsfragen und Rechtsfällen in den Medien.

§ 3

Befugnis zur Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen

Die selbständige Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen ist nur in dem Umfang zulässig, in dem sie durch dieses Gesetz oder aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften erlaubt ist.

§ 4

Unvereinbarkeit mit einer anderen Leistungspflicht

Rechtsdienstleistungen dürfen nicht erbracht werden, soweit sie mit einer anderen Leistungspflicht unvereinbar sind, weil sie unmittelbaren Einfluss auf die Erfüllung dieser Pflicht haben können und hierdurch die ordnungsgemäße Erfüllung der Rechtsdienstleistungspflicht gefährdet wird.

§ 5

Rechtsdienstleistungen im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit

(1) Im Zusammenhang mit einer anderen beruflichen oder gesetzlich geregelten Tätigkeit sind alle Rechtsdienstleistungen erlaubt, die eine zum Berufs- oder Tätigkeitsbild oder zur vollständigen Erfüllung der vertraglichen oder gesetzlichen Pflichten gehörige Nebenleistung darstellen.

(2) Stets als erlaubte Nebenleistungen gelten Rechtsdienstleistungen, die im Zusammenhang mit einer der folgenden Tätigkeiten erbracht werden:

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

(3) Soweit Rechtsdienstleistungen im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit nicht nach Absatz 1 oder Absatz 2 erlaubt sind, dürfen sie in Zusammenarbeit mit oder unter Hinzuziehung einer Person erbracht werden, der die entgeltliche Erbringung dieser Rechtsdienstleistung erlaubt ist.

Teil 2 **Rechtsdienstleistungen durch nicht registrierte Personen**

§ 6 **Unentgeltliche Rechtsdienstleistungen**

(1) Rechtsdienstleistungen, die nicht im Zusammenhang mit einer entgeltlichen Tätigkeit stehen (unentgeltliche Rechtsdienstleistungen), sind erlaubt.

(2) Wer unentgeltliche Rechtsdienstleistungen außerhalb familiärer, nachbarschaftlicher oder ähnlich enger persönlicher Beziehung erbringt, muss sicherstellen, dass die Rechtsdienstleistung durch eine Person, der auch die entgeltliche Erbringung dieser Rechtsdienstleistung erlaubt ist, durch eine Person mit Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz oder unter Anleitung und Aufsicht einer solchen Person erfolgt.

(3) Wenn begründete Tatsachen die Annahme dauerhaft unqualifizierter Rechtsdienstleistungen zum Nachteil der Rechtsuchenden oder erheblicher Verstöße gegen die in Absatz 2 genannte Pflicht rechtfertigen, kann die für den Wohnsitz der Person oder den Sitz der Vereinigung zuständige Behörde die weitere Erbringung von Rechtsdienstleistungen für längstens fünf Jahre untersagen. Die Untersagung ist in das Rechtsdienstleistungsregister nach § 14 einzutragen. Von der Untersagung bleibt die Befugnis, Rechtsdienstleistungen aufgrund familiärer, nachbarschaftlicher oder ähnlich enger persönlicher Beziehung zu erbringen, unberührt.

§ 7 **Berufs- und Interessenvereinigungen, Genossenschaften**

(1) Beruflichen oder anderen zur Wahrung gemeinschaftlicher Interessen gegründeten Vereinigungen sind Rechtsdienstleistungen für ihre Mitglieder im Rahmen ihres satzungsmäßigen Aufgabenbereichs erlaubt, soweit sie gegenüber der Wahrung der gemeinschaftlichen Interessen nicht von übergeordneter Bedeutung sind und soweit aufgrund der personellen, sachlichen und finanziellen Ausstattung der Vereinigung eine sachgerechte Erbringung von Rechtsdienstleistungen gewährleistet ist. § 6 Abs. 2 und 3 Satz 1 und 2 gilt entsprechend.

(2) Genossenschaften, genossenschaftlichen Prüfungsverbänden und deren Spitzenverbänden sowie genossenschaftlichen Treuhand- und ähnlichen genossenschaftlichen Stellen sind Rechtsdienstleistungen erlaubt, soweit sie im Rahmen ihres Aufgabenbereichs ihre Mitglieder, die ihnen angehörenden genossenschaftlichen Einrichtungen oder die Mitglieder oder Einrichtungen der ihnen angehörigen Genossenschaften betreuen.

(3) Die Rechtsdienstleistungen können durch eine im alleinigen wirtschaftlichen Eigentum der in Absatz 1 und 2 genannten Vereinigungen und Stellen stehende juristische Person oder Personengesellschaft erbracht werden.

§ 8 Öffentliche und öffentlich anerkannte Stellen

Rechtsdienstleistungen durch

1. gerichtlich oder behördlich bestellte Personen;
2. Behörden im Sinne von § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, kommunale Spitzenverbände und von diesen gebildete selbständige Vereinigungen und Unternehmen;
3. Verbraucherzentralen und andere mit öffentlichen Mitteln geförderte Verbraucherverbände;
4. nach Landesrecht als geeignet anerkannte Personen oder Stellen im Sinne des § 305 Abs. 1 Nr. 1 der Insolvenzordnung;
5. anerkannte freie Träger der Jugendhilfe gemäß § 75 des Achten Buches Sozialgesetzbuch und Träger der freien Wohlfahrtspflege gemäß § 5 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

sind erlaubt, soweit sie innerhalb des jeweiligen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbracht werden.

Teil 3 Rechtsdienstleistungen durch registrierte Personen

§ 9 Rechtsdienstleistungen aufgrund besonderer Sachkunde

(1) Natürliche und juristische Personen sowie Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit (offene Handelsgesellschaft, Kommanditgesellschaft, Partnerschaftsgesellschaft, Gesellschaft des Bürgerlichen Rechts, Partenreederei, Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung), die in das Rechtsdienstleistungsregister eingetragen sind (registrierte Personen), dürfen aufgrund besonderer Sachkunde Rechtsdienstleistungen in folgenden Teilbereichen des Rechts erbringen:

1. Einziehung von Forderungen (§ 2 Abs. 2 Satz 1);

2. Rentenberatung auf dem Gebiet der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der Alterssicherung der Landwirte, der gesetzlichen Unfallversicherung, den übrigen Gebieten der Sozialversicherung (§ 4 Abs. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch), soweit diese Regelungen enthalten, die sich auf eine gesetzliche Rente auswirken können, den Gebieten der betrieblichen und berufsständischen Altersversorgung, der Zusatzversorgung für den öffentlichen Dienst, des Schwerbehindertenrechts, des Versorgungsrechts und der privaten Altersvorsorge;
3. Rechtsberatung in einem ausländischen Recht; ist das ausländische Recht das Recht eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Europäischen Wirtschaftsraumes, darf auch auf dem Gebiet des Rechts der Europäischen Union und des Rechts des Europäischen Wirtschaftsraumes beraten werden.

(2) Die Registrierung erfolgt auf Antrag, der auf bestimmte Sachgebiete der in Absatz 1 genannten Teilbereiche beschränkt werden kann.

(3) Die Registrierung kann, wenn dies zum Schutz der Rechtsuchenden oder des Rechtsverkehrs erforderlich ist, mit Auflagen verbunden werden, die auch nachträglich erteilt oder geändert werden können. Im Bereich der Einziehung von Forderungen soll die Auflage erteilt werden, fremde Gelder unverzüglich an die oder den Empfangsberechtigten weiterzuleiten oder auf ein gesondertes Konto einzuzahlen.

§ 10 Besondere Sachkunde, Berufsbezeichnungen

(1) Einziehung von Forderungen erfordert besondere Sachkunde in den für die beantragte Inkassotätigkeit bedeutsamen Gebieten des Rechts, insbesondere des Bürgerlichen Rechts, des Handels-, Wertpapier- und Gesellschaftsrechts, des Zivilprozessrechts einschließlich des Zwangsvollstreckungs- und Insolvenzrechts sowie des Kostenrechts. Wer Forderungen einzieht, hat die Berufsbezeichnung „Inkassounternehmerin“, „Inkassounternehmer“ oder „Inkassobüro“ zu führen.

(2) Rentenberatung erfordert besondere Sachkunde in den Sachgebieten des materiellen Sozialrechts, für die eine Registrierung beantragt wird, Kenntnisse über Aufbau, Gliederung und Strukturprinzipien der sozialen Sicherung sowie Kenntnisse der gemeinsamen, für alle Sozialleistungsbereiche geltenden Rechtsgrundsätze einschließlich des sozialrechtlichen Verwaltungsverfahrens und des sozialgerichtlichen Verfahrens. Wer Rentenberatung betreibt, hat die Berufsbezeichnung „Rentenberaterin“ oder „Rentenberater“ zu führen.

(3) Rechtsberatung in einem ausländischen Recht erfordert besondere Sachkunde in den Sachgebieten des ausländischen Rechts, für die eine Registrierung beantragt wird. Wer in einem ausländischen Recht berät, hat die Berufsbezeichnung „Rechtsberaterin im ... Recht“ oder „Rechtsberater im ... Recht“ zu führen.

(4) Ist die Rechtsdienstleistungsbefugnis auf bestimmte Sachgebiete beschränkt, müssen diese ausdrücklich in der Berufsbezeichnung genannt werden.

§ 11 Registrierungsvoraussetzungen

(1) Voraussetzungen für die Registrierung sind

1. persönliche Eignung und Zuverlässigkeit; die Zuverlässigkeit fehlt in der Regel, wenn die Registrierung in den letzten drei Jahren vor Antragstellung nach § 13 Nr. 1, 2 oder 4 widerrufen worden ist oder wenn in diesem Zeitraum die Gründe für einen Widerruf nach § 13 Nr. 1 oder 2 vorgelegen haben;
2. durch Nachweise belegte theoretische und praktische Sachkunde in dem Teilbereich oder auf den Sachgebieten, in denen die rechtsdienstleistende Tätigkeit erbracht werden soll; praktische Sachkunde setzt eine mindestens drei Jahre unter Anleitung erfolgte Berufsausübung voraus;
3. eine Berufshaftpflichtversicherung mit einer Mindestversicherungssumme von 75.000 Euro für jeden Versicherungsfall.

(2) Juristische Personen und Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit müssen mindestens eine natürliche Person benennen, die die nach Absatz 1 Nr. 1 und 2 erforderlichen Voraussetzungen erfüllt (qualifizierte Person). Die qualifizierte Person muss in allen Angelegenheiten, die Rechtsdienstleistungen des Unternehmens betreffen, weisungsunabhängig und weisungsbefugt sowie zur Vertretung nach außen berechtigt sein.

(3) Das Bundesministerium der Justiz wird ermächtigt, Einzelheiten zu den Voraussetzungen der Registrierung, insbesondere die Anforderungen an die besondere Sachkunde nach § 10 und ihren Nachweis, an die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen sowie an Inhalt und Ausgestaltung der Berufshaftpflichtversicherung, auch abweichend von den Vorschriften des Versicherungsvertragsgesetzes für die Pflichtversicherung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln.

§ 12 Registrierungsverfahren

(1) Der Antrag auf Registrierung ist an die für den Ort der Hauptniederlassung zuständige Behörde zu richten. Mit dem Antrag sind zum Zweck der Prüfung der Voraussetzungen nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2, Abs. 2 einzureichen:

1. eine zusammenfassende Darstellung des beruflichen Ausbildungsgangs und der bisherigen Berufsausübung;
2. ein Führungszeugnis nach § 30 Abs. 1 des Bundeszentralregistergesetzes;
3. Unterlagen zum Nachweis der theoretischen und praktischen Sachkunde.

Juristische Personen und Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit müssen die in Absatz 1 genannten Unterlagen sowie Unterlagen zum Nachweis der in § 11 Abs. 2 Satz 2 genannten Voraussetzungen für jede qualifizierte Person gesondert einreichen.

(2) Die zuständige Behörde fordert die Antragstellerin oder den Antragsteller auf, den Nachweis über die Berufshaftpflichtversicherung beizubringen, wenn die Registrierungsvoraussetzungen nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2, Abs. 2 vorliegen. Sobald dieser Nachweis erbracht ist, veranlasst sie die Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister.

(3) Registrierte Personen oder ihre Rechtsnachfolger müssen alle Änderungen, die sich auf die Registrierung oder den Inhalt des Rechtsdienstleistungsregisters auswirken, der zuständigen Behörde unverzüglich schriftlich mitteilen. Diese veranlasst die notwendigen Änderungen im Rechtsdienstleistungsregister.

(4) Das Bundesministerium der Justiz wird ermächtigt, die Einzelheiten des Registrierungsverfahrens durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln. Dabei sind insbesondere Aufbewahrungs- und Löschungsfristen vorzusehen.

§ 13 Widerruf der Registrierung

Die Registrierung ist zu widerrufen,

1. wenn begründete Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die registrierte Person oder, wenn es sich um eine juristische Person oder Gesellschaft ohne Rechtspersönlichkeit handelt, eine qualifizierte Person die erforderliche persönliche Eignung oder Zuverlässigkeit nicht mehr besitzt; die Zuverlässigkeit fehlt in der Regel, wenn die Person wegen eines Verbrechens oder wegen eines Vergehens, das die Berufsausübung unmittel-

bar betrifft, rechtskräftig verurteilt wird;

2. wenn die Vermögensverhältnisse der registrierten Person ungeordnet sind; dies ist in der Regel der Fall, wenn über ihr Vermögen das Insolvenzverfahren eröffnet worden oder sie in das vom Insolvenzgericht oder vom Vollstreckungsgericht zu führende Verzeichnis (§ 26 Abs. 2 der Insolvenzordnung, § 915 der Zivilprozessordnung) eingetragen ist; ungeordnete Vermögensverhältnisse liegen nicht vor, wenn im Fall der Insolvenzeröffnung die Gläubigerversammlung einer Fortführung des Unternehmens auf der Grundlage eines Insolvenzplans zugestimmt hat oder wenn die Vermögensinteressen der Rechtsuchenden aus anderen Gründen nicht konkret gefährdet sind;
3. wenn die registrierte Person keine Berufshaftpflichtversicherung unterhält;
4. wenn begründete Tatsachen die Annahme dauerhaft unqualifizierter Rechtsdienstleistungen zum Nachteil der Rechtsuchenden rechtfertigen; dies ist in der Regel der Fall, wenn die registrierte Person in erheblichem Umfang Rechtsdienstleistungen über die eingetragene Befugnis hinaus erbringt oder beharrlich eine unrichtige Berufsbezeichnung führt, gegen Auflagen verstößt oder Änderungsmitteilungen nach § 12 Abs. 3 unterlässt;
5. wenn eine juristische Person oder Gesellschaft ohne Rechtspersönlichkeit, die keine weitere qualifizierte Person benannt hat, bei Ausscheiden der qualifizierten Person nicht innerhalb von sechs Monaten eine qualifizierte Person benennt.

Teil 4 Rechtsdienstleistungsregister

§ 14 Zweck und Inhalt des Rechtsdienstleistungsregisters

(1) Das Rechtsdienstleistungsregister dient der Information der Rechtsuchenden, der Personen, die Rechtsdienstleistungen anbieten, anderer von Rechtsdienstleistungen nach § 9 betroffener Personen und öffentlicher Stellen. Die Einsicht in das Rechtsdienstleistungsregister steht jedem unentgeltlich zu.

(2) In das Rechtsdienstleistungsregister werden nur eingetragen:

1. Personen, denen Rechtsdienstleistungen nach § 9 erlaubt sind, unter Angabe ihrer Firma oder ihres Namens und Vornamens, ihres Gründungs- oder Geburtsdatums, ihrer Geschäftsanschrift, der zu führenden Berufsbezeichnung, des Umfangs der Rechtsdienstleistungsbefugnis einschließlich erteilter Auflagen und der für sie nach § 11 Abs. 2 Satz 1 benannten qualifizierten Personen unter Angabe des Namens und Vornamens sowie des

Geburtsdatums;

2. der bestandskräftige Widerruf der Registrierung unter Angabe des Widerrufsgrundes;
3. Personen oder Vereinigungen, denen die Erbringung von Rechtsdienstleistungen nach § 6 Abs. 3 oder § 7 Abs. 1 Satz 2 untersagt worden ist, unter Angabe ihrer Firma oder ihres Namens und Vornamens, ihres Gründungs- oder Geburtsdatums sowie ihrer Anschrift und der Dauer der Untersagung.

(3) Das Register wird in jedem Land zentral und elektronisch geführt; die Länder können durch Vereinbarung ein länderübergreifendes Register einrichten. Die übermittelnde Behörde trägt die datenschutzrechtliche Verantwortung für die von ihr im Rechtsdienstleistungsregister bekannt gemachten Daten, insbesondere für die Rechtmäßigkeit ihrer Erhebung, die Zulässigkeit ihrer Veröffentlichung und die Richtigkeit der Daten. Das Bundesministerium der Justiz wird ermächtigt, die Einzelheiten der Registerführung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln.

§ 15 Löschung der Eintragung

(1) Die Eintragung ist zu löschen

1. auf Antrag der registrierten Personen, soweit nicht ihre Registrierung bestandskräftig widerrufen ist;
2. bei natürlichen Personen mit ihrem Tod;
3. bei juristischen Personen und Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit mit ihrer Beendigung;
4. bei Personen, deren Registrierung widerrufen ist, spätestens nach drei Jahren;
5. bei Personen oder Vereinigungen, denen die Erbringung von Rechtsdienstleistungen untersagt ist, nach Ablauf der Dauer der Untersagung.

(2) Das Bundesministerium der Justiz wird ermächtigt, die Einzelheiten des Lösungsverfahrens durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln.

§ 16 Umgang mit personenbezogenen Daten

(1) Registerführende Stellen dürfen untereinander und mit zuständigen Behörden Daten austauschen. Gerichte und Behörden dürfen der zuständigen Behörde personenbezogene Daten, die für die Registrierung oder ihren Widerruf erforderlich sind, übermitteln, soweit

dadurch schutzwürdige Interessen der eingetragenen Person nicht beeinträchtigt werden oder das öffentliche Interesse das Geheimhaltungsinteresse der eingetragenen Person überwiegt.

(2) Das Bundesministerium der Justiz wird ermächtigt, die Einzelheiten des Umgangs mit personenbezogenen Daten, insbesondere der Veröffentlichung in dem Rechtsdienstleistungsregister und der Einsichtnahme in das Register, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln. Dabei sind Vorschriften vorzusehen, die sicherstellen, dass die Veröffentlichungen unversehrt, vollständig und aktuell bleiben, jederzeit ihrem Ursprung nach zugeordnet werden können und nach dem Stand der Technik durch Dritte nicht kopiert werden können.

Teil 5 Schlussvorschriften

§ 17 Zuständigkeit und Übertragung von Befugnissen

(1) Zuständig für die Durchführung dieses Gesetzes sind die Landesjustizverwaltungen, die zugleich zuständige Stellen im Sinne des § 158c Abs. 2 des Gesetzes über den Versicherungsvertrag sind.

(2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, die Aufgaben und Befugnisse, die den Landesjustizverwaltungen nach diesem Gesetz zustehen, durch Rechtsverordnung auf diesen nachgeordnete Behörden zu übertragen. Die Landesregierungen können diese Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf die Landesjustizverwaltungen übertragen.

§ 18 Übergangsregelungen

(1) Behördliche Erlaubnisse zur Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten, die einer natürlichen Person vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilt wurden, bleiben gültig.

(2) Behördliche Erlaubnisse zur Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten, die einer juristischen Person oder Gesellschaft ohne Rechtspersönlichkeit vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilt wurden, erlöschen mit dem Wegfall der letzten am Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes in der Erlaubnis namentlich bezeichneten Person.

(3) Abweichend von Absatz 1 und 2 erlöschen behördliche Erlaubnisse zur Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten, die Rechtsdienstleistungen nach § 9 betreffen, wenn die Erlaubnisinhaber nicht innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes die Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister beantragen. Wird der Antrag gestellt, so

prüft die zuständige Behörde vor der Eintragung nur, ob eine ausreichende Berufshaftpflichtversicherung besteht. § 9 Abs. 3 gilt entsprechend.

Artikel 2 **Änderung der Bundesrechtsanwaltsordnung**

§ 59a der Bundesrechtsanwaltsordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-8, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch... geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 59a **Berufliche Zusammenarbeit**

(1) Rechtsanwälte dürfen sich mit Mitgliedern einer Rechtsanwaltskammer und der Patentanwaltskammer, mit Steuerberatern, Steuerbevollmächtigten, Wirtschaftsprüfern und vereidigten Buchprüfern zur gemeinschaftlichen Berufsausübung im Rahmen der eigenen beruflichen Befugnisse verbinden. § 137 Abs. 1 Satz 2 der Strafprozessordnung und die Bestimmungen, die die Vertretung bei Gericht betreffen, stehen nicht entgegen. Rechtsanwälte, die zugleich Notar sind, dürfen eine solche Sozietät nur bezogen auf ihre anwaltliche Berufsausübung eingehen. Im übrigen richtet sich die Verbindung mit Rechtsanwälten, die zugleich Notar sind, nach den Bestimmungen und Anforderungen des notariellen Berufsrechts.

(2) Eine gemeinschaftliche Berufsausübung ist Rechtsanwälten auch gestattet:

1. mit Angehörigen von Rechtsanwaltsberufen aus Staaten, die nach den Vorschriften des Gesetzes über die Tätigkeit europäischer Rechtsanwälte in Deutschland oder gemäß § 206 berechtigt sind, sich im Geltungsbereich dieses Gesetzes niederzulassen und ihre Kanzlei im Ausland unterhalten;
2. mit Patentanwälten, Steuerberatern, Steuerbevollmächtigten, Wirtschaftsprüfern oder vereidigten Buchprüfern anderer Staaten, die einen in der Ausbildung und den Befugnissen den Berufen nach der Patentanwaltsordnung, dem Steuerberatungsgesetz oder der Wirtschaftsprüferordnung entsprechenden Beruf ausüben und mit Patentanwälten, Steuerberatern, Steuerbevollmächtigten, Wirtschaftsprüfern oder vereidigten Buchprüfern im Geltungsbereich dieses Gesetzes ihren Beruf gemeinschaftlich ausüben dürfen.

(3) Für Bürogemeinschaften gelten die Absätze 1 und 2 entsprechend.

(4) Rechtsanwälte dürfen nach Genehmigung durch die Rechtsanwaltskammer ihren Beruf gemeinschaftlich mit Angehörigen vereinbarerer Berufe ausüben. Durch den schriftlichen Gesellschaftsvertrag muss gewährleistet sein, dass die Berufspflichten nach diesem Gesetz

eingehalten werden. Der Gesellschaftsvertrag ist der Rechtsanwaltskammer vorzulegen. Änderungen sind unter Vorlage des Änderungsvertrages unverzüglich anzuzeigen.

(5) Rechtsanwälte dürfen im Einzelfall einen Auftrag gemeinsam mit Angehörigen vereinbarber Berufe annehmen oder im Auftrag eines Angehörigen eines vereinbarten Berufs für dessen Vertragspartner Rechtsdienstleistungen erbringen. Sie sind verpflichtet sicherzustellen, dass bei der Zusammenarbeit ihre Berufspflichten eingehalten werden. Ist dies nicht gewährleistet, muss die Zusammenarbeit unverzüglich beendet werden.“

Artikel 3 Änderung der Justizverwaltungskostenordnung

Die Anlage (zu § 2 Abs. 1 - Gebührenverzeichnis) der Justizverwaltungskostenordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 363-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift vor Nummer 300 wird wie folgt gefasst:

„3. Antrag auf Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister“

2. Nummer 300 wird wie folgt gefasst:

„300 Antrag auf Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister... 100,00 EUR“

Artikel 4 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft. Gleichzeitig treten außer Kraft:

1. das Rechtsberatungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-12, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch ...;
2. die Verordnung zur Ausführung des Rechtsberatungsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-12-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, geändert durch ...;
3. die Zweite Verordnung zur Ausführung des Rechtsberatungsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-12-2, veröffentlichten bereinigten Fassung;
4. die Dritte Verordnung zur Ausführung des Rechtsberatungsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-12-3, veröffentlichten bereinigten Fassung;
5. die Vierte Verordnung zur Ausführung des Rechtsberatungsgesetzes in der im Bundes-

gesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-12-4, veröffentlichten bereinigten Fassung;

6. die Fünfte Verordnung zur Ausführung des Rechtsberatungsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-12-5, veröffentlichten bereinigten Fassung;
7. Artikel IX § 1 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung kostenrechtlicher Vorschriften vom 26. Juli 1957 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 360-3 und 369-1 veröffentlichten Fassung.

Begründung:

A. Allgemeine Begründung

1. Ausgangslage

Vor und nach der im Fünften Gesetz zur Änderung der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte vom 18. August 1980 (BGBl. I S. 1503) getroffenen Entscheidung des Gesetzgebers, den Beruf des Vollrechtsbeistands zu schließen und damit die umfassende Rechtsberatung den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten vorzubehalten, hat das aus dem Jahr 1935 stammende, 1962 unter Einführung seiner jetzigen Bezeichnung in die Sammlung des Bundesrechts (BGBl. III 303-12) aufgenommene Rechtsberatungsgesetz keine grundlegenden, sondern lediglich punktuelle Änderungen erfahren. Auch der gesetzgeberischen Entscheidung aus dem Jahr 1980 ging keine umfassende Bestandsaufnahme des Rechts der Rechtsberatung voraus; vielmehr wurde die Gesetzesänderung erst auf Veranlassung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages kurzfristig in den Gesetzentwurf aufgenommen, der ursprünglich nur gebührenrechtliche Vorschriften enthalten hatte.

In den seitdem vergangenen Jahren ist die Anwendung des Rechtsberatungsgesetzes zunehmend durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beeinflusst und geprägt worden. Die Zahl erfolgreicher Verfassungsbeschwerden von gewerblichen oder freiberuflichen Unternehmern und Medienunternehmen gegen Einschränkungen ihrer Berufsfreiheit durch die von den Gerichten vorgenommene Auslegung des Rechtsberatungsgesetzes nimmt zu (vgl. BVerfG, 1 BvR 780/87 v. 29.10.1997, BVerfGE 97, 12 - „MasterPat“; BVerfG, 1 BvR 423/99 v. 20.02.2002, NJW 2002, 1190 - „Inkassounternehmen“; BVerfG, 1 BvR 2251/01 v. 27.09.2002, NJW 2002, 3531 - „Erbenermittler“; BVerfG, 1 BvR 1807/98 v. 15.01.2004, NJW 2004, 672 - „RTL - Mahnman“; BVerfG, 1 BvR 517/99 v. 11.03.2004, NJW 2004, 1855 - „Auto Bild / SAT.1 - Jetzt reicht's“). Auch das Verbot unentgeltlicher Rechtsberatung durch Volljuristen hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf Artikel 2 des Grundgesetzes grundsätzlich in Frage gestellt (BVerfG, 1 BvR 737/00, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20040729_1bvr073700.html - „unentgeltliche Rechtsberatung“). Eine weitere Verfassungsbeschwerde, die das Verbot der Rechtsberatung durch Automobilclubs betrifft, liegt dem Bundesverfassungsgericht derzeit noch zur Entscheidung vor. Zugleich wird - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Deregulierungsbestrebungen der Europäischen Kommission im Bereich des freien Dienstleistungs-

verkehrs - seit einigen Jahren auch in der Öffentlichkeit verstärkt die Forderung erhoben, das Gesetz einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen und es an die geänderten gesellschaftlichen Bedürfnisse anzupassen.

Angesichts dieser Entwicklung schlägt der Gesetzentwurf erstmals eine umfassende Neuregelung des Rechts der außergerichtlichen Rechtsdienstleistungen vor. Das Rechtsberatungsgesetz soll inhaltlich und, nachdem es aufgrund seiner gesetzestechnischen Struktur (Gesetz mit fünf Ausführungsverordnungen) nicht mehr den Bedürfnissen an eine zeitgemäße Gesetzgebung entspricht, auch strukturell grundlegend reformiert werden.

Vor dem geschichtlichen Hintergrund, der das Rechtsberatungsgesetz bis in die Gegenwart belastet hat, soll dabei bewusst keine bloße Gesetzesänderung, sondern eine vollständige Ablösung dieses Gesetzes durch ein neues Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) erfolgen. Titel und Struktur des neuen Gesetzes, die Abkehr vom weiten Begriff der Geschäftsmäßigkeit und die an ihre Stelle tretende Differenzierung zwischen unentgeltlichen und entgeltlichen Rechtsdienstleistungen machen die zu Recht seit langem geforderte grundlegende Abkehr von einem Gesetz deutlich, das ursprünglich auch in dem Bestreben erlassen wurde, jüdische Juristinnen und Juristen aus allen Bereichen des Rechts auszuschließen und die Sozialrechtsberatung allein den Organisationen der NSDAP vorzubehalten (vgl. Allgemeine Begründung, S. 31).

Zugleich trägt die Neuregelung den verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben, der Rechtslage in den europäischen Nachbarländern und den gesellschaftlichen Entwicklungen der vergangenen Jahre Rechnung.

a) Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben

Seit der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur erlaubnisfreien Zulässigkeit der Patentgebührenüberwachung (BVerfG, 1 BvR 780/87 v. 29.10.1997, BVerfGE 97, 12 = NJW 1998, 3481 - „MasterPat“) ist geklärt, dass nicht jede Geschäftstätigkeit auf rechtlichem Gebiet als erlaubnispflichtige Rechtsbesorgung angesehen werden darf. Spezialdienstleistungen, die nicht die volle juristische Kompetenz eines Rechtsanwalts erfordern, und die auch in einer Rechtsanwaltskanzlei regelmäßig nicht durch den Rechtsanwalt selbst, sondern durch Hilfskräfte erledigt werden, unterfallen danach nicht dem Anwendungsbereich des Rechtsberatungsgesetzes.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtsprechung in seiner Entscheidung zur Tätigkeit eines Erbenermittlers im Zusammenhang mit der Rückübertragung ehemali-

ger DDR-Grundstücke (BVerfG, 1 BvR 2251/01 v. 27.09.2002, NJW 2002, 3531 - „Erbenermittler“) präzisiert und den Grundsatz aufgestellt, zur Abgrenzung erlaubnisfreier Geschäftsbesorgung von erlaubnispflichtiger Rechtsbesorgung sei „auf den Kern und den Schwerpunkt der Tätigkeit abzustellen, weil eine Besorgung wirtschaftlicher Belange vielfach auch mit rechtlichen Vorgaben verknüpft ist“. Es sei daher stets zu fragen, ob die Tätigkeit überwiegend auf wirtschaftlichem Gebiet liege und die Wahrnehmung wirtschaftlicher Belange bezwecke, oder ob die rechtliche Seite der Angelegenheit im Vordergrund stehe und es wesentlich um die Klärung rechtlicher Verhältnisse gehe. Richte sich die übernommene vertragliche Verpflichtung auf Ermittlungen zum Sachverhalt, die Einholung von Auskünften und auf die Stellvertretung in einem bestimmten wirtschaftlichen Bereich, so werde diese unterstützende Dienstleistung nicht dadurch zur erlaubnispflichtigen Rechtsbesorgung, dass sie die Kenntnis des maßgeblichen Rechts voraussetze.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in derselben Entscheidung und auch in seiner Entscheidung zur Tätigkeitsbreite von Inkassounternehmen (BVerfG, 1 BvR 423/99 v. 20.02.2002, NJW 2002, 1190 - „Inkassounternehmen“) immer dann eine Hinzuziehung von Rechtsanwälten gefordert, wenn über die zulässigen Tätigkeiten hinaus spezifisch juristische, anwaltliche Tätigkeiten erbracht werden sollen.

Daneben hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen Vorgaben zur Zulässigkeit der Rechtsaufklärung und -durchsetzung in den Medien gemacht (BVerfG, 1 BvR 1807/98 v. 15.01.2004, NJW 2004, 672 - „RTL - Mahnman“; BVerfG, 1 BvR 517/99 v. 11.03.2004, NJW 2004, 1855 - „Auto Bild / SAT.1 - Jetzt reicht's“). Erfasst vom Schutz der Rundfunkfreiheit ist danach nicht nur die generell-abstrakte Behandlung von Rechtsfragen in Presse und Rundfunk, sondern auch die aus Gründen der Veranschaulichung und Vertiefung erfolgende Darstellung einzelner konkreter Streitfälle. Diese Berichterstattung stellt keine Rechtsberatung dar, selbst wenn durch die Berichterstattung in den Medien und die hiervon ausgehende Wirkung die Durchsetzung von Forderungen aufgrund des öffentlichen Drucks bewirkt wird. Etwas anderes kann nur gelten, wenn Medien spezifisch juristische Hilfestellung bei der Prüfung und Durchsetzung von Individualansprüchen anbieten, die als zusätzliches Dienstleistungsangebot und damit als eigenständige, nicht dem Schutz der Rundfunkfreiheit unterliegende Tätigkeit zu qualifizieren ist.

Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht durch Beschluss vom 29.07.2004 entschieden, dass der Begriff der Geschäftsmäßigkeit unter Abwägung der Schutzzwecke des Rechtsberatungsgesetzes einerseits und des Grundrechts der allgemei-

nen Handlungsfreiheit andererseits eine Auslegung erfordern kann, die die unentgeltliche Rechtsbesorgung durch einen berufserfahrenen Juristen nicht erfasst (BVerfG, 1 BvR 737/00, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20040729_1bvr073700.html - „unentgeltliche Rechtsberatung“).

Zu berücksichtigen ist schließlich das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Forderungskauf (BVerwG, 6 C 27.02 v. 16.07.2003, NJW 2003, 2767), wonach die in § 1 der 5. Ausführungsverordnung zum Rechtsberatungsgesetz normierte Erlaubnispflicht des geschäftsmäßigen Erwerbs von Forderungen zum Zweck der Einziehung auf eigene Rechnung auf einer seit über 50 Jahren außer Kraft getretenen Ermächtigungsgrundlage beruht und nunmehr mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht mehr zu vereinbaren ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Vorschrift daher für ungültig erklärt.

Weitere Vorgaben enthält das europäische Gemeinschaftsrecht. Das RDG ist vor allem an den Grundfreiheiten des EG-Vertrags zu messen.

Der Europäische Gerichtshof hat in mehreren Entscheidungen die Vorschriften des geltenden Rechtsberatungsgesetzes ausdrücklich für vereinbar mit dem europäischen Recht gehalten (vgl. EuGH, C-3/95 v. 12.12.1996, Slg. 1996 I-6511 - „Reisebüro Broede ./. Sandker“; EuGH, C-76/90 v. 25.07.1991, Slg. 1991 I-4221 - „Saeger ./. Dennemeyer Ltd.“). Wie das Bundesverfassungsgericht setzt der EuGH allerdings eine restriktive Auslegung des Gesetzes in dem Sinne voraus, dass von dem Dienstleistenden nicht eine berufliche Qualifikation gefordert werden könne, die zu der Art seiner Leistung und den Bedürfnissen der Empfänger der Dienstleistung außer Verhältnis stehe (EuGH a.a.O., Slg. 1991 I-4221 Rn. 17).

Ob und in welchem Umfang geltende europäische Richtlinien oder die vorliegenden Regelungsvorschläge der Kommission (Vorschlag einer Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, Vorschlag einer Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt) Deutschland im Fall ihrer Verabschiedung verpflichten, ergänzende Regelungen für die Erbringung von Rechtsdienstleistungen im Inland durch Angehörige eines anderen Mitgliedstaats vorzusehen, wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden.

b) Rechtslage in Europa

Auch die Regelungen in den übrigen europäischen Staaten sind für die Frage bedeutsam, in welchem Umfang Einschränkungen der Rechtsdienstleistungsfreiheit in

Deutschland gerechtfertigt sind. Dies ist vor allem mit Blick auf eine mögliche Diskriminierung inländischer Anbieter juristischer Dienstleistungen gegenüber Anbietern aus anderen Mitgliedstaaten von Bedeutung, die ihre Dienste im Inland nur vorübergehend erbringen.

Das Recht der Rechtsberatung ist innerhalb Europas unterschiedlich ausgestaltet (vgl. dazu grdl. *Henssler/Nerlich*, *Anwaltliche Tätigkeit in Europa*, Bonn 1994; aus jüngerer Zeit *Henssler*, *AnwBl.* 2001, S. 525 ff.; *Dombek*, *BRÄK-Mitt.* 2001, S. 98 ff.). Entsprechend der in den einzelnen Ländern vorherrschenden Rechtstradition reicht die Bandbreite der Regelungen von einer vollständigen Deregulierung bis hin zu einem Beratungsmonopol für Rechtsanwälte. Dabei stellt die völlige - auch den gerichtlichen Bereich betreffende - Freigabe des Rechtsberatungsmarkts für jeden Anbieter juristischer Dienstleistungen die Ausnahme dar, während überwiegend im gerichtlichen, aber auch im außergerichtlichen Bereich mehr oder weniger stark ausgeprägte Monopolrechte zu Gunsten der Anwaltschaft bestehen. Teils wird die Rechtsberatung neben den Rechtsanwälten auch bestimmten anderen Berufsgruppen erlaubt, teils ist außergerichtlich auch die Tätigkeit nichtjuristischer Berater zulässig.

Eine dem Rechtsberatungsgesetz ähnliche Regelung findet sich in Österreich. Die österreichische Rechtsanwaltsordnung sieht in § 8 Abs. 2 vor, dass die berufsmäßige Vertretung der Parteien grundsätzlich allein dem Rechtsanwalt als berufenem Vertreter in allen gerichtlichen und außergerichtlichen sowie in allen öffentlichen und privaten Angelegenheiten vorbehalten ist. Ausnahmen bestehen nach § 8 Abs. 3 RAO für Notare, Patentanwälte, Wirtschaftstreuhänder und Berufsvereinigungen der Arbeitnehmer.

Ebenso besteht in Griechenland ein strenges Rechtsanwaltsmonopol. Sowohl die außergerichtliche Rechtsberatung wie auch die Vertretung vor den Gerichten ist allein Rechtsanwälten gestattet. Entsprechendes gilt auch in Luxemburg mit der Ausnahme, dass außergerichtlich auch Notare, Wirtschaftsprüfer und öffentliche Stellen beraten dürfen. Außerdem darf die Vertretung vor den Arbeits- und Sozialgerichten durch Gewerkschaftsvertreter erfolgen, während Buch- und Wirtschaftsprüfer vor dem Finanzgericht vertretungsberechtigt sind.

In Frankreich wurde 1992 ein Rechtsberatungsmonopol eingeführt. Dort ist nur den Inhabern einer *licence en droit* oder eines vergleichbaren Diploms die regelmäßige und bezahlte Rechtsberatung gestattet. Danach ist die Befugnis zur Rechtsberatung

nicht einem bestimmten Berufsstand vorbehalten, sondern für den außergerichtlichen Bereich mit dem Nachweis einer bestimmten Qualifikation verknüpft.

Auch in Polen wurde erst in jüngerer Vergangenheit, nämlich im Jahr 1997, die Rechtsberatung reglementiert. Neben Rechtsanwälten ist dort nur noch den ehemaligen staatlichen Justitiaren, die ebenfalls über eine juristische Hochschulausbildung verfügen, die rechtliche Beratung erlaubt.

In Italien muss derjenige, der rechtsberatend tätig werden will, in das Berufsregister eingetragen sein. Die Eintragung setzt grundsätzlich die Ablegung des Anwaltsexamens voraus. Im außergerichtlichen Bereich dürfen auch solche Personen hin und wieder in Rechtsfragen beraten oder gutachterlich tätig werden, die die Berufsvoraussetzungen nicht erfüllen, solange dies nicht berufsmäßig oder ständig geschieht. Zudem dürfen Angehörige anderer Berufsgruppen, wie Notare, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, aber auch Versicherungen rechtsberatend tätig werden, wenn die Beratung in engem Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit steht.

Dänemark erlaubt im Grundsatz nur Anwälten die Rechtsberatung. Außergerichtliche Rechtsberatung kann allerdings auch in den Berufsfeldern erfolgen, zu deren klassischem Erscheinungsbild die Befassung mit Rechtsfragen gehört. Hierzu werden in Dänemark insbesondere Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Architekten, Ingenieure und Versicherungen gezählt.

Die Niederlande, Belgien, Finnland und Schweden kennen keine Monopolstellung des Rechtsanwalts und haben weitgehend auf eine Regulierung des Rechtsberatungsmarkts verzichtet. Schweden und Finnland verzichten sogar auf eine gesetzliche Regelung der gerichtlichen Vertretung. Damit dürfen dort Personen ohne jegliche juristische Ausbildung Rechtsberatung anbieten. Geschützt ist lediglich die Berufsbezeichnung des Rechtsanwalts. Trotz dieser Liberalisierung des Rechtsberatungsmarkts befindet sich die außergerichtliche Beratung in Finnland ähnlich wie in Schweden traditionell fast vollständig in anwaltlicher Hand. In den Niederlanden besteht dagegen im außergerichtlichen Bereich eine starke Konkurrenz durch nichtanwaltliche Rechtsberater, die nach einer Studie aus dem Jahr 1992 zwei Drittel des außergerichtlichen Rechtsberatungsmarktes für sich eingenommen haben.

Auch in Großbritannien und Irland fehlt es im außergerichtlichen Bereich an einem Beratungsmonopol der Anwaltschaft. Die britischen *solicitors* sehen sich daher einer

zunehmenden Konkurrenz, insbesondere durch Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, ausgesetzt.

c) Gesellschaftliche Entwicklungen

Die gesellschaftlichen Entwicklungen der vergangenen Jahre, die den Ruf nach einer grundlegenden Reform des Rechtsberatungsgesetzes haben laut werden lassen, sind zutreffend mit dem Stichwort der „Verrechtlichung“ im Sinne einer rechtlichen Durchdringung nahezu aller Lebensbereiche beschrieben worden. Diese Verrechtlichung betrifft vor allem wirtschaftliche, aber auch medizinische, psychologische oder technische Tätigkeiten mit der Folge, dass kaum eine berufliche Betätigung ohne rechtliches Handeln und entsprechende Rechtskenntnisse möglich ist oder ohne rechtliche Wirkung bleibt. Bemühungen um eine „Entrechtlichung“, wie sie etwa in der Entstehung neuer Streitschlichtungsformen wie der Mediation sichtbar werden, stellen sich letztlich gleichfalls als Reaktion auf diese zunehmende rechtliche Durchdringung aller Lebensbereiche dar.

aa) Neue Dienstleistungsberufe

Als Folge hieraus haben sich, angefangen von Patentüberwachungsunternehmen über Erbenermittler bis hin zu Energieberatern, Fördermittelberatern, Baubetreuern oder nichtanwaltlichen Mediatoren, neue Berufe herausgebildet, deren Berufsbild überwiegend gesetzlich bisher nicht geregelt ist. Die Entwicklung in diesem Bereich ist fließend; sie geht einher mit Veränderungen im Bereich älterer, klassischer Berufsbilder, deren Bedeutung teilweise abnimmt.

bb) Neue Studiengänge

Auch im Bereich der Hochschulausbildung wird der zunehmenden Verrechtlichung des Wirtschaftslebens durch neue Studiengänge Rechnung getragen: Fachhochschulstudiengänge verbinden wirtschafts- oder sozialwissenschaftliche Ausbildungsinhalte mit einem juristischen Studienschwerpunkt. Mittlerweile wird der ursprünglich auf die Qualifikation der Studierenden für eine Tätigkeit in einem Wirtschaftsunternehmen ausgerichtete Studiengang Wirtschaftsrecht an über zwanzig Fachhochschulen angeboten. Nach einer regelmäßig achtsemestrigen Studiendauer, die zu etwa 60% aus juristischen, zu 30% aus wirtschaftswissenschaftlichen und zu 10% aus sonstigen Studieninhalten besteht, erlangen derzeit jährlich etwa 800 Absolventen den Abschluss Diplom-Wirtschaftsjurist (FH) als berufsqualifizierenden Abschluss. Angesichts dieser Entwicklung verleihen mittlerweile auch zahlreiche Universitäten den Studierenden mit dem erfolgreichen Abschluss der Ersten Staatsprüfung ein universitäres Abschlussdiplom.

cc) Neue Formen der beruflichen Zusammenarbeit

Die zunehmende Verknüpfung rechtlicher und sonstiger wirtschaftlicher Betätigung bedingt auch die Notwendigkeit engerer beruflicher Zusammenarbeit zwischen Angehörigen verschiedener Berufe. Die Kooperation von Rechtsanwälten mit nichtanwaltlichen Mediatoren, mit Architekten, Ärzten oder Unternehmensberatern wird zunehmend nachgefragt.

dd) Unentgeltliche und soziale Rechtsberatung

Schließlich ist Folge der Verrechtlichung auch die Zunahme eines Bedürfnisses in der Bevölkerung nach rechtlicher Betreuung, vor allem im Bereich des Sozialrechts, aber auch im Ausländer- und Asylrecht sowie im Rahmen der allgemeinen Lebens- und Schuldnerhilfe. Dieses Bedürfnis wird nicht nur von den herkömmlichen Trägern der öffentlichen Fürsorge, von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden, sondern zunehmend auch von privaten Gruppen und Vereinigungen aufgrund privater Initiative erfüllt. Dabei reicht die Bandbreite von großen, bundesweit tätigen Organisationen wie amnesty international bis hin zu kleinsten, auf lokaler Ebene tätigen Hilfseinrichtungen, die oft nur aus wenigen Einzelpersonen bestehen.

2. Leitlinien und wesentliche Inhalte des Gesetzentwurfs

In Anbetracht dieser Ausgangslage haben sich die Reformvorschläge von folgenden Überlegungen leiten lassen:

a) Keine völlige Deregulierung des Rechtsberatungsmarktes

Der verbraucherschützende Charakter des Gesetzes als Verbotsgesetz mit Erlaubnisvorbehalt soll erhalten bleiben.

Der Rechtsuchende, sei er Verbraucher, sei er Unternehmer, muss vor den oft weitreichenden Folgen unqualifizierten Rechtsrats geschützt werden. Vor allem die Belange des Verbraucherschutzes, der Schutz der Rechtspflege und der in ihr tätigen Personen, aber auch das Rechtsgut Recht als solches rechtfertigen es daher, die Berufs- und Dienstleistungsfreiheit in den Bereichen, in denen Rechtsdienstleistungen erbracht werden, einzuschränken. Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht ebenso wie der Europäische Gerichtshof die Vorschriften des geltenden Rechtsberatungsgesetzes ausdrücklich für vereinbar mit dem Grundgesetz und dem europäischen Recht gehalten.

Eine völlige Deregulierung des Rechtsberatungsmarktes soll es daher auch künftig nicht geben. Sie könnte - selbst bei gleichzeitiger Statuierung umfassender Informationspflichten der Anbieter juristischer Dienstleistungen - den Verbraucherschutz nicht hinreichend gewährleisten. Die strikte Einhaltung solcher Informationspflichten erscheint kaum praktikabel, geschweige denn überprüfbar; vertragliche Schadensersatzansprüche der Rechtsuchenden wären erheblich durchsetzungsgefährdet. Denn im Rechtsdienstleistungsbereich besteht in 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 nach und nach den ihm zusagenden Anbieter herausfinden.

Im Übrigen entfällt bei einer Abkehr vom Verbotsgesetz mit Erlaubnisvorbehalt die verbraucherschützende Rückabwicklung von Verträgen gemäß § 134 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Der Rechtsverkehr und betroffene Dritte würden im Fall einer Freigabe des Rechtsberatungsmarktes überhaupt nicht mehr geschützt. Es soll daher grundsätzlich am Modell des Verbotsgesetzes mit Erlaubnisvorbehalt festgehalten werden.

b) Keine Einführung eines allgemeinen Rechtsdienstleistungsberufs unterhalb der Rechtsanwaltschaft

Die Belange des Verbraucherschutzes stehen auch der Einführung eines Rechtsdienstleistungsberufs unterhalb der Rechtsanwaltschaft entgegen.

Als Folge der aufgezeigten Entwicklung im Bereich der juristischen Fachhochschulstudiengänge haben insbesondere die Diplom-Wirtschaftsjuristen (FH) für sich und für Absolventen vergleichbarer juristischer Fachhochschulstudiengänge (z. B. Diplom-Sozialjuristen, Diplom-Informationsjuristen) die Befugnis zur selbständigen außergerichtlichen Rechtsberatung gefordert. Der im Schwerpunkt juristische Fachhochschulstudiengang ende mit einem berufsqualifizierenden Abschluss, der nicht nur zur abhängigen Beschäftigung in einem Unternehmen, sondern auch zur selbständigen Berufsausübung berechtigen müsse.

Wie bereits das Vorhandensein zahlreicher Fachhochschulstudiengänge mit juristischem Ausbildungsschwerpunkt zeigt, kann die Frage, ob Absolventen eines solchen Studiengangs eine eigenständige, umfassende Befugnis zur außergerichtlichen Rechtsberatung erhalten sollen, nicht auf einen einzelnen Fachstudiengang beschränkt werden. Vielmehr könnte eine solche Befugnis allein an objektive Ausbil-

dungskriterien, insbesondere an die Dauer des Studiums und den Anteil spezifisch juristischer Studieninhalte geknüpft werden. Insbesondere die Absolventen des „klassischen“ rechtswissenschaftlichen Hochschulstudiums dürften daher angesichts von Studiendauer und -inhalten des Jurastudiums nicht schlechter behandelt werden als Absolventen von Fachhochschulen; dies gilt unabhängig davon, ob sie das Studium mit der Ersten Staatsprüfung nach altem Recht oder nach neuem Recht ablegen und ob ihnen zusätzlich zu der staatlichen Prüfung ein Diplomgrad verliehen wird.

Die Zulassung all dieser Hochschulabsolventen zur selbständigen Rechtsberatung würde indes dazu führen, dass jedenfalls im Bereich der außergerichtlichen Rechtsdienstleistungen zwei Berufe - der des Rechtsanwalts und der des nichtanwaltlichen Rechtsberaters - nebeneinander bestehen, die bei völlig unterschiedlichen Ausbildungsstandards gleichartige Tätigkeiten anbieten.

Dieses Ergebnis ist im Hinblick auf die Belange des Verbraucherschutzes nicht wünschenswert. Die geringere juristische Qualifikation führt in Anbetracht der Tatsache, dass eine Einschränkung der Rechtsberatungsbefugnis auf weniger bedeutsame oder weniger komplexe Lebenssachverhalte nicht möglich ist, zu einer Gefährdung der Verbraucherinteressen jedenfalls in den Fällen, in denen die außergerichtliche Rechtsberatung Kenntnisse erfordert, die regelmäßig erst im juristischen Vorbereitungsdienst vermittelt werden.

Darüber hinaus wäre das Nebeneinander zweier auf die gleiche Tätigkeit ausgerichteter Rechtsberatungsberufe mit völlig unterschiedlicher Berufsqualifikation den Rechtssuchenden auch bei Statuierung umfassender Informationspflichten nicht zu vermitteln.

Dies gilt vor allem dann, wenn die nichtanwaltlichen Rechtsberater - wie gefordert wird - denselben berufsrechtlichen Regelungen unterworfen wären wie Rechtsanwälte. Berufsrechtlich bestünde dann kein Unterschied mehr zwischen den beiden Berufen, die nach außen nur noch durch die Befugnis zur Vertretung vor Gericht zu unterscheiden wären. Diese Befugnis allein macht allerdings nicht den Kern spezifisch anwaltlicher Tätigkeit aus, die sich - wie der Anteil der außergerichtlichen Beratungstätigkeit der Rechtsanwälte belegt - nicht lediglich auf den forensischen Bereich reduzieren lässt.

Diesem Umstand hat der Gesetzgeber zuletzt durch die mit der Reform der Juristenausbildung erfolgte stärkere Ausrichtung des rechtswissenschaftlichen Studiums und

des juristischen Vorbereitungsdienstes auf die anwaltliche Beratungstätigkeit Rechnung getragen. Er hat damit auch für den Bereich der außergerichtlichen Rechtsberatung die Ausbildungsstandards vorgegeben, die er zum Schutz der Rechtsuchenden vor unqualifiziertem Rechtsrat grundsätzlich für erforderlich hält. Der Gesetzgeber hat hierdurch den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum für die Typisierung des Berufs des Rechtsberaters ausgefüllt. Ein Anlass, neben diesem Beruf einen weiteren Beruf des nichtanwaltlichen Rechtsberaters mit geringeren Zugangsvoraussetzungen zu schaffen, besteht nicht, zumal eine Ausweitung der anwaltlichen Berufspflichten auf andere Berufe, auch um eine Erosion dieser Berufspflichten zu verhindern, unterbleiben soll. Die Ausgestaltung eines umfassend rechtsberatenden Berufs ohne solche Berufspflichten würde aber im Hinblick auf die Belange des Verbraucherschutzes zusätzlichen Bedenken begegnen.

Die Schaffung eines rechtsanwaltsähnlichen Berufs unterhalb der Rechtsanwaltschaft ist auch verfassungsrechtlich nicht geboten: Diplom-Wirtschaftsjuristen und Absolventen anderer juristischer Studiengänge können eine selbständige rechtsberatende Tätigkeit ausüben, indem sie ein ergänzendes Jurastudium nebst Referendariat absolvieren und anschließend die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft beantragen; wollen oder können sie diese subjektiven Berufswahlvoraussetzungen nicht erfüllen, so bleibt es ihnen unbenommen, selbständig etwa als Unternehmensberater tätig zu werden und im Rahmen dieser Tätigkeit spezifisch juristische Beratungsleistungen in Zusammenarbeit mit einem Rechtsanwalt zu erbringen. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält Vorschläge, um die Voraussetzungen für eine solche Zusammenarbeit zu schaffen.

c) Keine abschließende Regelung der Rechtsdienstleistungsbefugnisse

Das neue Gesetz soll die Befugnis zur Erbringung von Rechtsdienstleistungen nicht mehr abschließend regeln.

Befugnisse zur Rechtsberatung oder Rechtsbesorgung können sich auch aus anderen Gesetzen ergeben. Insbesondere die umfassende Rechtsberatungs- und -vertretungsbefugnis der Rechtsanwälte wird sich auch künftig allein aus den Vorschriften der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) ableiten. Entsprechendes gilt für die Rechtsdienstleistungsbefugnisse der Patentanwälte, Notare, Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer aufgrund der entsprechenden Berufsgesetze. Eine gesonderte, redundante Regelung dieser Rechtsberatungsbefugnisse im RDG erfolgt nicht mehr. Künftig neu hinzutretende Rechtsdienstleistungsbefugnisse in anderen Berufen - et-

wa für Versicherungsvermittler aufgrund der Umsetzung der EU-Versicherungsvermittlerrichtlinie - sollen sachnah in dem jeweiligen Berufsgesetz geregelt werden.

Darüber hinaus soll dem Problem begegnet werden, dass sich in einer Vielzahl von anderen, nicht speziell rechtsdienstleistende Tätigkeiten regelnden Gesetzen Vorschriften finden, die Rechtsberatungsbefugnisse enthalten. Hinsichtlich solcher Vorschriften ist es in der Vergangenheit stets zu Anwendungsfragen bezüglich des Verhältnisses zum Rechtsberatungsgesetz gekommen. Aus jüngster Vergangenheit sei etwa die Praxisgebühr in der gesetzlichen Krankenversicherung genannt, deren Einziehung durch die Kassenärzte sich als an sich erlaubnispflichtiger Forderungseinzug darstellen kann. Auch die im Kommissionsentwurf zur Neuregelung des Versicherungsvertragsgesetzes vorgesehene Befugnis der privaten Krankenversicherer, bestimmte Rechtsdienstleistungen für ihre Versicherungsnehmer zu erbringen, fällt hierunter. Um für die Zukunft Probleme zu verhindern, soll ein genereller Vorrang der in anderen Gesetzen geregelten Rechtsberatungsbefugnisse gegenüber den Regelungen in diesem Gesetz eingeführt werden. Durch diese Klarstellung des Rangverhältnisses werden künftig Änderungen des RDG aufgrund von Widersprüchen zu anderen gesetzlichen Regelungen vermieden.

d) Beschränkung des Anwendungsbereichs auf außergerichtliche Rechtsdienstleistungen

Der Anwendungsbereich des Gesetzes soll auf außergerichtliche Rechtsdienstleistungen beschränkt werden.

Die Frage, wer den Rechtsuchenden in einem Gerichtsverfahren vertreten darf, ist unabhängig von der außergerichtlichen Rechtsdienstleistungsbefugnis vor allem nach dem Kriterium der Befähigung zum sach- und interessengerechten Prozessvortrag zu entscheiden. Die hierfür erforderlichen speziellen prozessrechtlichen Kenntnisse, aber auch die Belange der Rechtspflege können es dabei rechtfertigen, an die gerichtliche Vertretungsbefugnis andere, strengere Maßstäbe anzulegen als an die außergerichtliche Rechtsvertretung. Aus diesem Grund ist die Trennung von außergerichtlicher und gerichtlicher Rechtsvertretungsbefugnis auch im europäischen Vergleich weit verbreitet.

Mit der Beschränkung des Anwendungsbereichs des Gesetzes auf außergerichtliche Rechtsdienstleistungen wird erreicht, dass die bisherigen immer wieder Schwierigkeiten bereitenden Überschneidungen zwischen Rechtsberatungsgesetz und prozessrechtlichen Regelungen beseitigt werden. Insbesondere wird künftig nicht mehr ein-

gewandt werden können, das RDG stehe der nach den Prozessordnungen zulässigen Tätigkeit von Hochschullehrern im gerichtlichen Verfahren entgegen.

Als Folge aus der Beschränkung des Anwendungsbereichs auf außergerichtliche Rechtsdienstleistungen wird sich aus dem RDG selbst kein Verbot gerichtlicher Tätigkeit ableiten lassen. Vielmehr soll sich die Befugnis zur gerichtlichen Vertretung nach der jeweiligen Verfahrensordnung richten, um deren Bedürfnissen und Besonderheiten Rechnung tragen zu können. So soll sich etwa der Umfang der Befugnisse von Schuldnerberatungsstellen im Insolvenzverfahren künftig ausschließlich nach den Regelungen in der Insolvenzordnung richten. Entsprechendes gilt für spezielle Vertretungsbefugnisse von Verbänden und Vereinigungen vor den Gerichten der einzelnen Gerichtsbarkeiten.

Konkrete Vorschläge zu der außerhalb der Verfahren mit Anwaltszwang erforderlichen Neuregelung der Vertretungsbefugnis in den einzelnen Verfahrensordnungen enthält der vorliegende Diskussionsentwurf noch nicht. Sie sollen später Bestandteil des Gesetzentwurfs werden. Dabei kommen folgende Regelungsmodelle in Betracht:

aa) Regelung der gerichtlichen Vertretungsbefugnis in Anlehnung an das RDG

Die Verfahrensordnungen können vorsehen, dass im gerichtlichen Verfahren, soweit kein Anwaltszwang besteht, alle Personen in demselben Umfang vertretungsbefugt sind, in dem sie außergerichtlich Rechtsdienstleistungen erbringen dürfen. Eine solche streng akzessorische Regelung beinhaltet zunächst ein Prozessvertretungsverbot für alle Personen, denen außergerichtliche Rechtsdienstleistungen nicht nach § 3 erlaubt sind. Darüber hinaus öffnet sie jeder Person, die auf Grundlage des RDG oder einer anderen gesetzlichen Vorschrift außergerichtliche Rechtsdienstleistungen erbringen darf, die Möglichkeit, Dritte auch gerichtlich zu vertreten.

Die uneingeschränkte Verweisung auf das RDG würde grundsätzlich allen unentgeltlich tätigen Personen und Einrichtungen (§ 6), allen Vereinigungen (§ 7), den nach § 9 registrierten Inkassounternehmern, Rentenberatern und Rechtsberatern im ausländischen Recht sowie Personen, die Rechtsdienstleistungen im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit erbringen (§ 5, hier insbesondere die in Abs. 2 Nr. 1 - 4 genannten Personen), in dem durch das RDG vorgegebenen Umfang die gerichtliche Vertretung ermöglichen. Andererseits würde sie Personen, denen Rechtsdienstleistungen nach dem RDG grundsätzlich nicht erlaubt sind, keine Prozessvertretung ermöglichen.

Bei einer grundsätzlich akzessorischen Regelung der Prozessvertretungsbefugnis kann es daher angezeigt sein, Ausnahmen vorzusehen, die entweder zusätzliche Personengruppen zur Prozessvertretung zulassen oder bestimmte nach dem RDG zur außergerichtlichen Rechtsvertretung zugelassene Personen von der gerichtlichen Vertretung ausschließen. Zusätzlich kommt auch eine Regelung in Betracht, wonach das Gericht im Einzelfall einen ungeeigneten, nichtanwaltlichen Prozessvertreter ausschließen kann.

bb) Eigenständige Regelung der gerichtlichen Vertretungsbefugnis

Alternativ kommt auch eine vom RDG losgelöste, eigenständige Regelung der gerichtlichen Vertretungsbefugnis in Betracht. Diese könnte etwa vorsehen, dass die entgeltliche Prozessvertretung den Rechtsanwälten vorbehalten ist. Im Parteiprozess könnte die Partei dann entweder selbst auftreten, sich unentgeltlich - etwa durch einen Familienangehörigen, einen Freund oder durch eine karitativ tätige Person oder Stelle - oder durch einen Rechtsanwalt vertreten lassen.

Grundsätzlich unzulässig wäre bei einem solchen Regelungsmodell die Vertretung durch andere nach dem RDG zu außergerichtlichen Rechtsdienstleistungen befugte entgeltlich handelnde Personen einschließlich der Vereine, deren Mitgliederberatung nicht unentgeltlich erfolgt. Allerdings wären auch hier Ausnahmen vorzusehen, um in einzelnen Verfahrensordnungen - etwa im Arbeitsgerichtsverfahren - die Prozessvertretung durch Vereins-, Verbands- oder Gewerkschaftsvertreter zuzulassen.

e) Neuausrichtung des Begriffs der Rechtsdienstleistung

Angesichts der immer weiter zunehmenden Verrechtlichung des alltäglichen Lebens muss der Verbotsbereich des Gesetzes auf Fälle echter Rechtsanwendung beschränkt werden.

Die dargelegten verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben gebieten es, Einschränkungen der Berufsfreiheit nur dort vorzunehmen, wo der Kernbereich des Rechts betroffen ist. Dieser Vorgabe kommt der Gesetzentwurf nach, indem er den Begriffs „Rechtsdienstleistung“ in § 2 RDG neu und wesentlich enger definiert als bisher: Rechtsdienstleistungen sind nur Tätigkeiten in konkreten fremden Angelegenheiten, die eine umfassende rechtliche Prüfung erfordern. Nicht in den Anwendungsbereich des Verbotsgesetzes fallen damit allgemeine Rechtsinformationen oder Baga-

telltätigkeiten sowie jede Geschäftsbesorgung, die ohne individuelle rechtliche Prüfung erfolgt.

Der Begriff der Rechtsdienstleistung wird in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs auf die Fälle echter Rechtsanwendung zurückgeführt. Dabei wird auch künftig der Rechtsprechung die wichtige Aufgabe zukommen, die tatbestandlichen Vorgaben des § 2 RDG anhand einzelner Fälle zu präzisieren und abzugrenzen. Mit der Neufassung der Legaldefinition soll aber eine Abkehr von der bisherigen, auch historisch begründeten Praxis vor allem der Instanzgerichte eingeleitet werden, den Verbotsbereich des Gesetzes weit auszulegen. Künftig wird es nicht mehr Zweck des Gesetzes sein, „Missbräuchen auf dem Gebiet der Rechtsberatung“ durch einen möglichst weit gehenden Ausschluss von Nichtanwältinnen vorzubeugen. Vielmehr wird künftig stets geprüft werden müssen, ob die Belange des Verbraucherschutzes und der Schutz des Rechtsverkehrs für eine bestimmte Dienstleistung tatsächlich eine spezifisch juristische Tätigkeit erfordern, ob diese also ein solches Gewicht hat, dass für sie die volle Kompetenz eines Rechtsanwalts oder die besondere Sachkunde einer registrierten Person erforderlich ist.

f) Verbot der Rechtsdienstleistung bei Unvereinbarkeit mit einer anderen Leistungspflicht

Zum Schutz der Rechtsuchenden enthält der Gesetzentwurf den allgemeinen Grundsatz, dass Rechtsdienstleistungen nicht erbracht werden dürfen, wenn sie mit einer anderen Leistungspflicht unvereinbar sind.

Eine solche Unvereinbarkeit liegt dann vor, wenn die rechtliche Prüfung und Bewertung eines Sachverhalts im Rahmen einer rechtsberatenden Tätigkeit unmittelbaren Einfluss auf eine andere Leistungspflicht des Dienstleistenden haben kann. Entsprechendes gilt, wenn durch die Ausführung einer rechtsbesorgenden Tätigkeit eine eigene Leistungspflicht inhaltlich beeinflusst werden kann. Letzteres ist, wie der Bundesgerichtshof bereits im Jahr 1961 entschieden hat (BGH, II ZR 139/59, Urte. v. 20.02.1962, NJW 1961, 1113), im Bereich der Rechtsschutzversicherung der Fall, wenn diese über die zur Ermittlung der Einstandspflicht erforderliche Feststellung und Prüfung des Sachverhalts hinaus für ihren Versicherungsnehmer rechtliche Verhandlungen mit der gegnerischen Seite führt. In diesen Fällen ist die sachgerechte Erbringung der Rechtsdienstleistung nicht mehr gewährleistet (vgl. dazu eingehend Begr. zu § 4).

g) Rechtsdienstleistungen im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit

Die Neufassung des Gesetzes muss der Tatsache Rechnung tragen, dass neue Dienstleistungsberufe entstanden sind und künftig weiter entstehen werden, bei deren Ausübung rechtliche Fragen berührt werden.

Hier muss einerseits verhindert werden, dass die Berufsausübung unverhältnismäßig erschwert wird, andererseits muss aber der Dienstleistungsempfänger auch in diesem Bereich vor unqualifiziertem Rechtsrat geschützt werden.

aa) Erweiterung der im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit zulässigen Rechtsdienstleistungen

Der Bereich der im Zusammenhang mit einer anderen geschäftsbesorgenden Tätigkeit erlaubten Rechtsdienstleistungen wird weiter gefasst als bisher, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Besorgung wirtschaftlicher Belange vielfach notwendig mit rechtlichen Vorgängen verknüpft ist. Angesichts der rechtlichen Durchdringung aller Lebensbereiche ist - worauf auch das Bundesverfassungsgericht mehrfach hingewiesen hat - die Besorgung wirtschaftlicher Belange ohne ergänzende Rechtsberatungs- oder -besorgungstätigkeit oft nicht mehr ordnungsgemäß zu erbringen. Deshalb müssen Rechtsdienstleistungen als Teil erlaubnisfreier Geschäftsbesorgung ebenfalls erlaubnisfrei zulässig sein, soweit der Kern und Schwerpunkt der Tätigkeit insgesamt auf wirtschaftlichem Gebiet liegt. Entscheidend ist, ob die Rechtsdienstleistung eine die Tätigkeit prägende Leistung darstellt, oder ob es sich lediglich um eine Nebenleistung handelt, die zum Leistungsangebot des gewerblich oder freiberuflich tätigen Unternehmers gehört. Allein darauf, ob die Dienstleistung ohne die rechtsberatende oder rechtsbesorgende Tätigkeit nicht ordnungsgemäß erbracht werden kann, soll es künftig nicht mehr ankommen.

Einzelfälle zulässiger Rechtsdienstleistungen im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit werden, um bestimmte regelungsbedürftige Tätigkeitsfelder dem Streit darüber, ob die Rechtsdienstleistung Nebenleistung ist, zu entziehen, ausdrücklich gesetzlich geregelt.

bb) Ermöglichung neuer Formen der Zusammenarbeit mit Rechtsanwälten

In allen Fällen, in denen eine Rechtsdienstleistung nicht lediglich Nebenleistung ist, sondern gleichberechtigt neben anderen Dienstleistungen steht, soll es dem Dienstleistenden künftig möglich sein, die Rechtsdienstleistung gleichwohl als Teil seines eigenen Leistungsangebots zu erbringen, indem er zur Erfüllung sei-

ner spezifisch rechtsberatenden oder rechtsbesorgenden Vertragspflichten eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt einschaltet. Dies kann entweder im Wege einer verstetigten Zusammenarbeit oder durch die einzelfallbezogene Hinzuziehung erfolgen, bei der die Rechtsanwältin oder der Rechtsanwalt die spezifisch rechtsdienstleistende Tätigkeit für den Unternehmer erbringt. Dabei hat der Rechtsanwalt die Einhaltung seiner Berufspflichten gegenüber dem Rechtssuchenden zu gewährleisten. Um neue Formen der Zusammenarbeit mit Rechtsanwälten zu ermöglichen, werden die bestehenden berufsrechtlichen Verbote gelockert und entsprechende Vorschriften in § 59a BRAO aufgenommen. Ob weitere Änderungen im anwaltlichen Berufsrecht erforderlich sind, wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden.

h) Zulässigkeit unentgeltlicher Rechtsdienstleistungen

Das Verbot unentgeltlicher Rechtsberatung ist nicht zeitgemäß und steht mit dem Gedanken von bürgerschaftlichem Engagement nicht mehr im Einklang.

Aus diesem Grund soll die unentgeltliche Rechtsdienstleistung grundsätzlich erlaubt werden. Die Einbeziehung auch der unentgeltlichen Rechtsberatung in den Schutzbereich des Gesetzes zur Verhütung von Missbräuchen auf dem Gebiet der Rechtspflege im Jahr 1935 war geprägt von dem Bestreben, jede Umgehung des Verbots der rechtlichen Betätigung der damals vom Beruf des Rechtsanwalts und des Rechtsbeistands ausgeschlossenen Personen, vor allem der zahlreichen jüdischen Rechtsanwälte, zu unterbinden; Sozialrechtsberatung sollte nur noch durch die Organisationen der NSDAP erbracht werden können.

Verbraucherschutzinteressen haben dieses umfassende Verbot unentgeltlicher Rechtsberatung nie gerechtfertigt:

Im Bereich der unentgeltlichen Rechtsberatung im Familien-, Nachbarschafts- oder Freundeskreis ist sich der Rechtsratsuchende bewusst, dass für seine rechtliche Angelegenheit ein Rechtsanwalt zuständig wäre. Er sieht von dessen Einschaltung nur ab, weil er durch den Rechtsrat einer tatsächlich oder vermeintlich juristisch erfahrenen Person aus der Familie, dem Freundes- und Bekanntenkreis oder auch der Nachbarschaft die Kosten des Anwalts sparen kann und will. Diese Beweggründe des Verbrauchers erfordern keinen Schutz durch eine Verbotsregelung, weil er die Risiken einer aus Gefälligkeit erfolgenden unentgeltlichen Rechtsberatung durch Familienangehörige oder Freunde kennt und bewusst in Kauf nimmt.

Anders als bei der Rechtsberatung im Familien- oder Freundeskreis handelt es sich bei denjenigen, die bei aus karitativen oder ähnlichen Beweggründen handelnden privaten Personen oder Hilfsorganisationen Hilfe suchen, um Personen, die einerseits mittellos und zudem - aus welchen Gründen auch immer - nicht in der Lage sind, die unentgeltliche Beratungsmöglichkeit, die der Staat in Form von Beratungshilfe zur Verfügung stellt, in Anspruch zu nehmen (z. B. Obdachlose, Asylbewerber, Zuwanderer etc.). Auch ist nicht zu verkennen, dass gerade in diesem Bereich eine ausreichende Versorgung dieser Bevölkerungsschichten durch die Anwaltschaft nicht immer sichergestellt ist, ein Monopol in diesem Bereich also allein schon deshalb nicht zu rechtfertigen ist. Rechtsberatung ist hier letztlich Teil einer allgemeinen Lebenshilfe, die sich allerdings in - für den Mittel- und Hilflosen durchaus folgenreichen - rechtlich relevanten Bereichen auswirken kann (z. B. Einhaltung von Fristen bei Antragstellung etc.). Hier darf der Staat einerseits das (objektiv notwendige) bürgerschaftliche Engagement nicht behindern, andererseits aber den Schutz der Rechtsuchenden nicht aus den Augen verlieren. Auch hilf- und mittellose Personen haben einen Anspruch auf qualitätsvolle Rechtsberatung. In diesem Bereich sind daher qualitätssichernde Vorgaben zur Sicherstellung des Verbraucherschutzes erforderlich.

Vor diesem Hintergrund sieht der Gesetzentwurf vor, dass unentgeltliche Rechtsberatung, die außerhalb des Familien- und Freundeskreises angeboten wird, nur durch eine juristisch qualifizierte Person oder jedenfalls unter Anleitung und nach Anweisung einer derartigen Person erbracht werden darf. Ergänzend sieht der Entwurf, um seinem Anspruch als Verbraucherschutzgesetz gerecht zu werden, in diesen Fällen eine Untersagungsmöglichkeit für den Fall vor, dass die Belange der Hilfesuchenden durch unqualifizierten Rechtsrat gefährdet werden. Eine Pflicht zum Abschluss einer Vermögensschadenhaftpflichtversicherung soll demgegenüber für private Personen oder Organisationen, die unentgeltlich Rechtsdienstleistungen erbringen, nicht eingeführt werden, weil sie die finanziellen Möglichkeiten kleinerer Organisationen übersteigen und bürgerschaftliches Engagement verhindern würde.

i) Erstreckung der Mitgliederberatung auch auf nicht berufliche Vereinigungen

Die im geltenden Recht enthaltene Unterscheidung zwischen beruflichen und sonstigen, nicht auf beruflicher oder berufsähnlicher Grundlage errichteten Vereinigungen soll entfallen.

Bereits nach geltendem Recht wurden teilweise Vereine zu den „berufsstandsähnlichen“ Vereinigungen gezählt, bei denen dies nicht auf den ersten Blick nahe liegt. So ließ sich die Einordnung der Mietervereine zu diesen Vereinigungen wohl nur im Hin-

blick auf die Gleichbehandlung mit den Haus- und Grundbesitzervereinen rechtfertigen. Nicht einsichtig ist dagegen, warum andere Vereinigungen, die teilweise tatsächlich jedenfalls ursprünglich berufliche Zusammenschlüsse waren, nicht hierzu zählen sollen. Dies betrifft vor allem die großen Automobilclubs, von denen etwa der ARCD im Jahr 1928 als „Krautfahrer-Vereinigung Deutscher Lehrer KVDL“ gegründet wurde.

Neben den auf beruflicher Grundlage errichteten Vereinigungen sollen daher künftig auch andere zur Wahrung gemeinschaftlicher Interessen gegründete Vereinigungen Rechtsdienstleistungen für ihre Mitglieder erbringen dürfen. Allerdings muss sich die Mitgliederrechtsberatung dem satzungsmäßigen Aufgabenbereich unterordnen, darf also nicht Hauptzweck der Vereinigung sein. Weitere Voraussetzung ist, dass die Vereinigung aufgrund der personellen, sachlichen und finanziellen Ausstattung zur sachgerechten Mitgliederberatung in der Lage ist. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass auch Vereinsrechtsberatung grundsätzlich nur unter juristischer Aufsicht und Anleitung erfolgt. Eine Untersagungsmöglichkeit besteht für Vereinigungen, die diese Anforderungen nicht erfüllen.

j) Rechtsdienstleistungen in Teilbereichen aufgrund besonderer Sachkunde

Die genannten gesellschaftlichen Entwicklungen, die sich auf den Rechtsdienstleistungsmarkt auswirken, erfordern auch die Überprüfung der Erlaubnistatbestände des Rechtsberatungsgesetzes.

Einige Berufsbilder haben sich verfestigt, andere klassische Erlaubnistatbestände haben an Bedeutung verloren. In den Bereichen, in denen die anwaltliche Versorgung die Nachfrage der Rechtssuchenden nicht decken kann, insbesondere weil die Tätigkeit nicht ausschließlich juristischer Natur ist, müssen Rechtsdienstleistungen durch andere sachkundige Personen erlaubt bleiben.

Dies gilt für das Gebiet der Rentenberatung und die Beratung in einem ausländischen Recht. Ebenso wenig sind Inkassounternehmen aus dem Wirtschaftsleben wegzudenken. Deshalb wird für diese Rechtsdienstleistungsberufe eine an das geltende Recht angelehnte Reglementierung beibehalten. Allerdings werden nunmehr die Rechtsdienstleistungen, die im Rahmen der Rentenberatung erbracht werden, genauer definiert. Dies trägt Auslegungsproblemen Rechnung, die den früheren Erlaubnistatbestand betrafen.

Eine andere Entwicklung haben die Berufe der Frachtprüfer und der vereidigten Versteigerer genommen. Hier hat eine Länderumfrage gezeigt, dass es bei diesen Teiler-

laubnissen in den letzten 10 Jahren tatsächlich kaum Neuzulassungen gab. Deshalb verzichtet der Entwurf auf ein aufwändiges Verwaltungsverfahren. Soweit Frachtprüfer im Rahmen ihrer Tätigkeit Rechtsdienstleistungen erbringen, erscheint es vertretbar, ihre Rechtsdienstleistungsbefugnisse künftig auch ohne Registrierung unter dem Tatbestand der Rechtsdienstleistungen im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit, der weiter gefasst wird als bisher, zuzulassen. Für öffentlich bestellte Versteigerer nach § 34b der Gewerbeordnung bietet § 8 Nr. 1 eine ausreichende Grundlage für die im Zusammenhang mit der Versteigerertätigkeit stehenden Rechtsdienstleistungen. Hier findet über die Vorschriften der Gewerbeordnung eine ausreichende öffentliche Kontrolle ihrer - auch rechtsdienstleistenden - Tätigkeit statt. Für bestehende Erlaubnisse von Frachtprüfern und Versteigerern sind zudem Übergangsregelungen vorgesehen.

Für die vorgeschlagene Abschaffung der Teilerlaubnis für Versicherungsberater gibt es mehrere Gründe. Zum Einen sind die Grenzen zwischen Vermittlung und (Rechts-)Beratung zunehmend fließend geworden. Versicherungsvermittlung impliziert meistens auch eine umfassende Beratung. Auch die zunehmende Nettoisierung der Versicherungsprämien verwischt die Unterschiede zwischen den Berufsbildern. Zum Anderen decken selbständige Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler schon jetzt in großem Umfang den Beratungsbedarf der Bevölkerung ab. Die Versicherungsberatung als „traditioneller Beruf, dem angesichts der expandierenden Versicherungswirtschaft steigende Bedeutung zukommt“ (so noch BVerfG, 1 BvR 981/81 v. 05.05.1987, BVerfGE 75, 284, 300), ist selten geworden. Gegenüber der Zahl selbständiger Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler fällt die Gruppe der Versicherungsberaterinnen und -berater zahlenmäßig nicht ins Gewicht. In der Liste des Bundesverbandes der Versicherungsberater waren Ende 2003 insgesamt 49 Personen mit Teilerlaubnissen für unterschiedliche Bereiche verzeichnet.

Schließlich trägt die Richtlinie 2002/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Dezember 2002 über Versicherungsvermittlung und ihre geplante Umsetzung dem Verbraucherschutzgedanken hinreichend Rechnung. Für die Versicherungsvermittlung sind ein Erlaubnistatbestand, strenge Qualitätsstandards durch eine Sachkundeprüfung, die sich auch auf rechtliche Grundlagen erstrecken soll, und eine Registrierungspflicht vorgesehen. Dies gewährleistet nicht zuletzt auch die Qualität von im Rahmen der Vermittlung erbrachten Rechtsdienstleistungen. Deshalb besteht kein Bedarf mehr für einen eigenständigen Beraterberuf nach Maßgaben des RDG. Für bestehende Erlaubnisse zur Versicherungsberatung gelten auch hier Übergangsregelungen.

Neue Berufsbilder sind bewusst nicht aufgenommen worden. Dies steht in Einklang mit dem Ziel, das Berufsrecht im Bereich der Rechtsberufe und der freien Berufe insgesamt zu entbürokratisieren und zu liberalisieren und mit den erwähnten Deregulierungsbestrebungen auf europäischer Ebene. Es sollen keine strengen Anforderungen und ein Verwaltungsverfahren geschaffen werden, wenn auch bislang kein Bedarf dafür gesehen wurde. Berufsbilder mit gemischtem Charakter, bei denen die Rechtsdienstleistungen bei der Besorgung anderer Belange nicht wegzudenken sind, sollen nicht gleich im Keim dadurch erstickt werden, dass für sie kein besonderer Tatbestand vorgesehen ist. Im Zweifel ist stattdessen zu prüfen, ob sie - wie jetzt ausdrücklich auch die Frachtprüfung - unter den Tatbestand der Rechtsdienstleistungen im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit fallen. Anderenfalls ist jetzt die Möglichkeit eröffnet, den Beruf in der Weise auszuüben, dass eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt den rechtsdienstleistenden Teil des Leistungsangebots ausführt (vgl. oben S. 30 f.)

k) Verfahrensrechtliche Regelungen

Das bisherige Erlaubnisverfahren wird für die Einziehung von Forderungen, die Rentenberatung und die Beratung in einem ausländischen Recht durch ein Registrierungsverfahren ersetzt.

Auch die Voraussetzungen der Berufsausübung und das Verwaltungsverfahren nach geltendem Recht bedurften der Überprüfung. Die neuen Regelungen entsprechen jetzt zeitgemäßen gesetzlichen, verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Standards. Für die beibehaltenen Tatbestände der Einziehung von Forderungen, der Rentenberatung und der Rechtsberatung in einem ausländischen Recht knüpft die Rechtsdienstleistungsbefugnis teilweise an bekannte, teilweise an neue Voraussetzungen an.

Nach wie vor sind besondere Sachkunde und Berufserfahrung erforderlich und nachzuweisen. Die bislang dezentral nach unterschiedlichen Maßstäben durchgeführten Überprüfungen der Nachweise unterliegen jetzt bundeseinheitlichen Vorgaben. Eine Sachkundeprüfung durch die Landesjustizverwaltungen ist nicht mehr vorgesehen; der erforderliche Nachweis der theoretischen Sachkunde kann künftig nur noch durch Zeugnisse, insbesondere durch Sachkundeprüfungen, die von den Berufsverbänden der Inkassounternehmen und Rentenberater durchgeführt oder anerkannt werden, aber auch durch ausländische Studienabschlüsse und Berufsqualifikationen erfolgen.

An die Stelle der im Rechtsberatungsgesetz vorgesehenen, öffentlich bekannt zu machenden Erlaubniserteilung tritt die konstitutive Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister (Registrierung). Die Landesjustizverwaltungen sollen das Registrierungsverfahren durchführen. Das Register, das jedem Rechtsuchenden einen elektronischen Abruf der Daten ermöglicht, soll möglichst länderübergreifend elektronisch geführt werden. Dem Schutz der Rechtsuchenden dient auch die einheitliche Regelung der zu führenden Berufsbezeichnungen und die Pflicht zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung. Für den Widerruf der Registrierung sind einzelne Tatbestände aufgeführt, die ergänzend neben die Vorschriften des für das Verfahren im Übrigen anwendbaren Verwaltungsverfahrensgesetzes treten.

l) Wegfall des Bußgeldtatbestands

Die Sicherung des Verbraucherschutzes erfordert keinen Bußgeldtatbestand. Die Folgen einer unerlaubten Rechtsberatung sind ausreichend durch zivil- und wettbewerbsrechtliche Vorschriften sanktioniert.

Der im derzeitigen Rechtsberatungsgesetz bestehende Ordnungswidrigkeitentatbestand ist in der Praxis wenig bedeutsam; Gerichtsentscheidungen gibt es kaum. Vielmehr hat die Vergangenheit gezeigt, dass sich die Kontrolle unerlaubter Rechtsberatung fast ausschließlich im Bereich des Wettbewerbsrechts durch Klagen von Rechtsanwälten und Rechtsanwaltskammern vollzieht. Im Verbraucherbereich kommt die Unterlassungsklagebefugnis der Verbraucherzentralen hinzu. Daher soll auf einen Bußgeldtatbestand insgesamt verzichtet werden.

m) Folgeänderungen in weiteren Gesetzen

Abgesehen von der Neuregelung der Zusammenarbeit von Rechtsanwälten mit Angehörigen anderer Berufe in § 59a BRAO und einem Vorschlag zur Gebührenregelung für den Antrag auf Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister enthält der vorliegende Diskussionsentwurf noch keine Folgeänderungen in anderen Gesetzen. Auf den Anpassungsbedarf in den Verfahrensordnungen wurde bereits hingewiesen. Diese und weitere erforderliche Änderungen sollen im weiteren Gesetzgebungsverfahren in den Gesetzentwurf aufgenommen werden.

3. Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, Kosten für die Wirtschaftsunternehmen und Auswirkungen auf das Preisniveau

Zusätzliche Belastungen für die öffentlichen Haushalte sind von dem Gesetzentwurf nicht zu erwarten. Der Aufwand für die Einrichtung und Unterhaltung des Rechtsdienstleistungsregisters wird durch die gleichzeitig vorgenommene Zentralisierung dieser Aufgabe und durch die Einschränkung des Prüfungsaufwands der Landesjustizverwaltungen bei gleichzeitiger Zurückführung der Rechtsdienstleistungsbefugnisse aufgrund besonderer Sachkunde kompensiert. Kosten für die Wirtschaftsunternehmen entstehen in dem Registrierungsverfahren. Dabei sollen die Gebühren für eine Registrierung gegenüber der nach geltendem Recht für die Erlaubniserteilung erhobenen Gebühr im Wesentlichen unverändert bleiben.

Auswirkungen auf das Preisniveau sind mit dem Gesetzentwurf nicht verbunden.

4. Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung

Durch die Vorschriften des Gesetzes werden, soweit es den Zugang zu einem rechtsdienstleistenden Beruf regelt, Frauen und Männer in gleicher Weise betroffen. Im Bereich der Freigabe unentgeltlicher Rechtsdienstleistungen werden Belange von Frauen berührt, soweit private Initiativen besondere Angebote für Frauen vorhalten, die auch mit einer rechtlichen Beratung verbunden sein können, etwa im Bereich der Frauenhäuser oder bei Beratungsstellen für misshandelte oder missbrauchte Frauen und Mädchen.

5. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes (Rechtsberatung, Rechtsanwaltschaft). Der Bund kann diese konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 2 GG in Anspruch nehmen.

Bundeseinheitliche Regelungen sind zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich, weil eine Rechtszersplitterung durch unterschiedliche Anforderungen an die Zulässigkeit von Rechtsdienstleistungen die Gefahr eines Qualitätsgefälles innerhalb Deutschlands in sich birgt und außerdem Wettbewerbsverzerrungen entstehen ließe. Das RDG ersetzt geltende Vorschriften des Bundesrechts, namentlich das Rechtsberatungsgesetz und seine Ausführungsverordnungen. Wie die abgelösten bestimmen auch die neuen Regelungen, wer unter welchen Voraussetzungen rechtsbesorgende Tätigkeiten erbringen darf. Die erlaubten Rechtsdienstleistungen sind Ausschnitte aus dem Berufsbild

der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die ihrerseits Organe der Rechtspflege sind. Das RDG soll den bestehenden hohen Qualitätsstandard der Rechtsberatung in Deutschland auch außerhalb der Anwaltschaft sichern. Dieses Ziel lässt sich nur erreichen, wenn der Rechtsberatungsmarkt nicht völlig freigegeben wird und bundeseinheitliche Standards gelten.

Außerdem ist der Tätigkeitsradius der Personen, die Rechtsdienstleistungen nach dem RDG erbringen dürfen, nicht begrenzt. Der Rechtsverkehr in ganz Deutschland braucht die gleichen, verlässlichen und klar strukturierten Kriterien, an denen die Zulässigkeit von Rechtsdienstleistungen gemessen werden kann. Rechtsdienstleistende müssen wissen, dass sie in allen Ländern unter den gleichen Voraussetzungen tätig sein dürfen, weil bei einer Rechtszersplitterung erhebliche Rechtsunsicherheit bestünde, die nicht im Interesse der Rechtssuchenden und des länderübergreifenden Rechtsverkehrs wäre. Gleichzeitig müssen bundeseinheitliche Maßstäbe für die Untersagung von Rechtsdienstleistungen gelten, damit die in den Ländern zuständigen Stellen bei gleichgelagerten Sachverhalten zu gleichen Ergebnissen kommen. Es wäre unbefriedigend, wenn es einer Person in einem Land untersagt wäre, Rechtsdienstleistungen zu erbringen, in einem anderen Land wegen unterschiedlicher Maßstäbe aber nicht.

Bundeseinheitliche Maßstäbe sind insbesondere auch für die Erbringung von Rechtsdienstleistungen erforderlich, die nur nach Registrierung in einem Rechtsdienstleistungsregister erbracht werden dürfen. Die erforderliche Überprüfung der Zuverlässigkeit, der Nachweise praktischer und theoretischer Sachkunde und der Berufshaftpflichtversicherung sollen zwar zuständige Stellen in den Ländern durchführen. Eine Rechtszersplitterung wegen unterschiedlicher Anforderungen an die Registrierung in den Ländern würde jedoch zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Deshalb sind im Interesse des Bundes und der Länder die Voraussetzungen der Registrierung und ihres Widerrufs sowie der Inhalt des Rechtsdienstleistungsregisters, das der Information der Rechtssuchenden aus ganz Deutschland dienen soll, bundeseinheitlich zu gestalten.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen)

Zu Teil 1 (Allgemeine Vorschriften)

Zu § 1 (Anwendungsbereich und Ziel des Gesetzes)

Das RDG regelt die Rechtsdienstleistungsbefugnis weder umfassend noch abschließend.

Zu Absatz 1

Inhaltlich ist das Gesetz, wie sich aus Satz 1 ergibt, auf den außergerichtlichen Bereich beschränkt. Entscheidend ist regelmäßig, ob das Gericht Adressat einer Handlung ist, ob also die rechtsdienstleistende Tätigkeit, z.B. eine Prozesshandlung, gegenüber dem Gericht vorzunehmen ist. In den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt damit, soweit nicht verfahrensrechtliche Sonderregelungen bestehen, auch die Vertretung von Personen im Verfahren vor Behörden. Der Anwendungsbereich des RDG endet erst, wenn das behördliche Verfahren in ein gerichtliches Verfahren übergeht.

Außergerichtliche Rechtsdienstleistungen können auch im Zusammenhang mit einem gerichtlichen Verfahren stehen, etwa bei während eines anhängigen Klageverfahrens geführten Verhandlungen mit dem Prozessgegner oder bei der Einleitung von Vollstreckungshandlungen durch Beauftragung des Gerichtsvollziehers. Auch die fortlaufende Beratung einer Prozesspartei und die Vorbereitung von Schriftsatzentwürfen an das Gericht stellt lediglich eine außergerichtliche Tätigkeit dar. Die Zulässigkeit solcher nicht an das Gericht adressierten und damit außergerichtlichen Handlungen richtet sich damit nach dem RDG, soweit keine vorrangige Spezialregelung eingreift.

Ob und ggf. in welchem Umfang Personen, die außergerichtlich Rechtsdienstleistungen erbringen dürfen, zugleich auch gerichtlich tätig sein dürfen, ist damit künftig für jede Verfahrensordnung gesondert zu entscheiden. Dies bedingt Gesetzesänderungen in den einzelnen Verfahrensordnungen (vgl. dazu Allgemeine Begründung, S. 26 ff.).

Satz 2 definiert das Ziel des Gesetzes. Im Vordergrund steht der Schutz der Belange der rechtsuchenden Bevölkerung, der Einschränkungen der Berufsfreiheit für die Erbringer spe-

zifisch rechtlicher Dienstleistungen rechtfertigt. Dabei besteht kein Unterschied, ob der Rechtsuchende Verbraucher im Sinne des § 13 BGB, Kleingewerbetreibender oder Unternehmer ist.

Ein hochwertiges Gemeinschaftsgut ist aber auch der Schutz des Rechtsverkehrs vor unqualifizierten Rechtsberatern. Auch die Gegner des Rechtsuchenden müssen vor einer unqualifizierten Rechtsbesorgung geschützt werden. Dies zeigt sich besonders deutlich im Bereich des Forderungsinkassos (vgl. Begr. zu § 2 Abs. 2), gilt aber in anderen rechtsbesorgenden Bereichen entsprechend. In gleicher Weise dient die Reglementierung rechtsdienstleistender Tätigkeiten dem Schutz aller übrigen Personen und Stellen, die mit der Tätigkeit eines Rechtsdienstleistenden in Berührung kommen können. Dies betrifft zunächst Behörden, bei denen sich die Vertretungsbefugnis in Ermangelung spezieller Verfahrensregelungen unmittelbar nach dem RDG richtet, aber auch Gerichte, auf deren Tätigkeit außergerichtliche Rechtsdienstleistungen ausstrahlen, sowie sonstige Beteiligte, etwa Drittschuldner, an die sich der Rechtsdienstleistende wendet.

Auch der Schutz der Rechtsordnung an sich rechtfertigt es, Rechtsdienstleistungsbefugnisse insgesamt stärker einzuschränken als allgemeine Dienstleistungsbefugnisse. Das Recht darf als höchstrangiges Gemeinschaftsgut grundsätzlich nicht in die Hände unqualifizierter Personen gelangen, da es als „gelebtes Recht“ maßgeblich durch die Personen beeinflusst und fortentwickelt wird, die Recht beruflich anwenden. Eine Freigabe der beruflichen Anforderungen hätte negative Auswirkungen auf die Rechtskultur und könnte die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege insgesamt gefährden.

Zu Absatz 2

Absatz 2 enthält den Grundsatz, dass sich Rechtsdienstleistungsbefugnisse auch aus anderen gesetzlichen Vorschriften ergeben können. Damit wird das RDG im Verhältnis zu anderen Gesetzen als *lex generalis* gekennzeichnet. Dies bedeutet einerseits, dass Rechtsdienstleistungsbefugnisse, die in anderen Gesetzen geregelt sind, keiner Regelung im RDG bedürfen, da sich Inhalt und Umfang der Rechtsdienstleistungsbefugnis allein aus dem Spezialgesetz ergeben. Das betrifft eine Vielzahl von Berufsgesetzen, von denen beispielhaft nur die Bundesrechtsanwaltsordnung, das Steuerberatungsgesetz, die Bundesnotarordnung, die Patentanwaltsordnung und die Wirtschaftsprüferordnung genannt seien, aber auch einzelne Regelungen in nicht speziell berufsrechtlichen Gesetzen. Vor allem die Stellung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte als berufene unabhängige Berater und Vertreter in allen Rechtsangelegenheiten wird daher durch das RDG nicht berührt.

Soweit Rechtsdienstleistungsbefugnisse in anderen Gesetzen geregelt sind, können diese auch Einschränkungen gegenüber dem RDG enthalten. Der Umfang der Rechtsdienstleistungsbefugnis nach § 5 und § 8 wird durch das in einem anderen Gesetz umschriebene Tätigkeitsbild oder den darin festgelegten Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich bestimmt. Je umfassender eine Tätigkeit in einem anderen Gesetz geregelt ist, desto weniger Raum bleibt für eine darüber hinaus gehende, ergänzende Anwendung des § 5. Andere Gesetze können auch strengere oder konkretere Unvereinbarkeitsregelungen enthalten, die dann gegenüber § 4 vorrangig sind.

Zu § 2 (Begriff der Rechtsdienstleistung)

Zu Absatz 1

Ein immer wieder zu Auslegungsschwierigkeiten führendes Problem des alten Gesetzes war dessen Begriffsvielfalt (Rechtsberatung, Rechtsbesorgung, Rechtsbetreuung, Rat und Hilfe in Rechtsangelegenheiten etc.). Das Gesetz verwendet nunmehr nur noch den umfassenden Begriff der Rechtsdienstleistung, unter den nach der Definition sowohl die reine Raterteilung im Innenverhältnis als auch die Vertretung des Rechtsuchenden nach außen fallen, sei es durch Verhandeln mit dem Gegner des Rechtsuchenden, durch das im Wege der Stellvertretung erfolgende Abschließen von Verträgen oder aber auch durch Verhandlungen mit Behörden.

Der materielle Anwendungsbereich des Gesetzes wird in Anlehnung an die neue Begrifflichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs eingeeengt auf „echte Rechtsanwendung“. Damit scheiden Lebensvorgänge aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes aus, die nach Inhalt, Formen und Rechtsfolgen jedermann derart vertraut sind, dass sie nicht als „rechtliche“ Lebensvorgänge empfunden werden. Least zum Beispiel jemand ein Kfz, so weiß jeder Jurist, dass dies ein rechtlich komplexer Vorgang ist; gleichwohl empfindet der Leasingnehmer den Vertragsschluss ebenso wenig als rechtlich hervorhebenswerten Vorgang und somit im Kern ebenso als alltäglich wie den Kauf eines Alltagsgegenstands. Der rechtliche Aspekt dieses Vorgangs ist für ihn grundsätzlich nebensächlich. Der Abschluss des Leasingvertrages oder eines ähnlichen - auch rechtlich komplexen - Geschäfts wird nicht zu einem Fall der „rechtlichen Hilfeleistung in einer fremden Angelegenheit“, weil der Leasingnehmer einen Dritten mit dem Abschluss des Geschäfts beauftragt. Anders ist dies nur, wenn der Auftraggeber zu erkennen gibt, dass er die rechtlichen Auswirkungen eines Geschäfts nicht überblickt und er den Dritten mit dem Ziel einschaltet, den Vorgang unter Anwendung des Rechts, d.h. unter Anwendung der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften zu prüfen oder ihn über die rechtlichen Folgen des Vertragsschlusses

aufzuklären. Letzteres wird durch die Formulierung „nach der erkennbaren Erwartung des Rechtsuchenden“ zum Ausdruck gebracht.

Erforderlich für die Anwendung des Gesetzes ist somit stets die Notwendigkeit des typischen rechtlichen Subsumtionsvorgangs auf Seiten des Dienstleistenden, dann allerdings unabhängig davon, ob die rechtliche Klärung letztlich einfach oder schwierig ist.

Mit der Formulierung „umfassend“ soll andererseits klargestellt werden, dass z.B. eine telefonische, allein auf den nicht überprüften Angaben des Nachfragenden beruhende Rechtsauskunft nicht eine Rechtsberatung im Sinne dieses Gesetzes darstellt. Dies kann etwa die Auskunft eines Mietervereins gegenüber einem Nichtmitglied oder die Beantwortung rechtlicher Fragen im Rahmen einer Ratgebersendung im Fernsehen betreffen.

Rechtsberatende Hilfeleistung muss in fremden Angelegenheiten erfolgen. Wie früher ist hierunter eine wirtschaftlich fremde Angelegenheit zu verstehen. Eigene Angelegenheiten sowie die Rechtsberatung durch gesetzliche Vertreter und durch die Organe juristischer Personen unterfallen nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes. Ausdrücklich klarzustellen ist, dass Rechtsangelegenheiten im gesellschaftsrechtlichen Konzern keine fremden Angelegenheiten im Sinne des RDG sind.

In den Regelungsbereich des Gesetzes fallen nur rechtsberatende Dienstleistungen bzw. Hilfeleistungen in „konkreten“ fremden Angelegenheiten. Damit wird klargestellt, dass allgemeine, an die Öffentlichkeit oder einen interessierten Kreis gerichtete rechtliche Informationen, selbst wenn sie einen konkreten Fall als Beispiel heranziehen, nicht von diesem Gesetz erfasst werden.

Auf den Begriff der Geschäftsmäßigkeit (Wiederholungsabsicht) wird im Rahmen der Definition bewusst verzichtet. Dies rechtfertigt sich angesichts des eingegengten Anwendungsbereichs des Gesetzes, der dann aber zum Schutz der Verbraucher auch schon die einmalige Rechtsdienstleistung dem Verbot unterstellen muss.

Zu Absatz 2

Nicht jede Einziehung fremder oder zu Einziehungszwecken abgetretener Forderungen setzt eine echte Rechtsanwendung im Sinne von Absatz 1 voraus. Gleichwohl wird - wie in vielen anderen europäischen Ländern, aber auch im außereuropäischen Ausland - eine Regulierung des Inkassogeschäfts für erforderlich gehalten. Der Bereich des Forderungseinzugs ist wirtschaftlich nicht nur für den Auftraggeber des Inkassounternehmers, sondern gerade auch für die Schuldner von erheblicher Bedeutung. Der Verbraucherschutz und der Schutz des

Rechtsverkehrs rechtfertigen daher die Einbeziehung des Forderungsinkassos in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Dies gilt auch im Falle des Ankaufs fremder Forderungen. Die Gefahren, zu deren Abwehr die Regulierung der Inkassotätigkeit für erforderlich gehalten wird, bestehen unabhängig davon, aufgrund welchen rechtlichen Vorgangs der Einziehende die Befugnis hierzu erlangt hat.

Absatz 2 bezieht aus diesem Grund die in erheblichem Umfang als eigenständiges Geschäft betriebene Forderungseinziehung unabhängig davon, ob im Einzelfall die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, in den Tatbestand der Rechtsdienstleistung ein. Voraussetzung für die Anwendung von § 2 Abs. 2 ist, dass das Inkasso gewerbsmäßig oder jedenfalls als eigenständiger Geschäftszweck betrieben wird. Hierunter fällt auch die Tätigkeit einer Stiftung, deren satzungsmäßiger Zweck die Übernahme von Forderungen zum Zwecke der Einziehung beinhaltet (vgl. dazu BVerwG, 6 C 27.02 v. 16.07.2003, NJW 2003, 2767).

Erfolgt die Forderungseinziehung dagegen nicht im Rahmen einer ständigen haupt- oder nebenberuflichen Inkassotätigkeit, sondern als Nebenleistung im Zusammenhang mit einer anderen beruflichen Tätigkeit, so findet Absatz 2 keine Anwendung. Die Forderungseinziehung ist in diesen Fällen nur dann Rechtsdienstleistung, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt sind, die Einziehung also unter umfassender rechtlicher Prüfung erfolgt. Die Einziehung von abgetretenen Erstattungsansprüchen durch Kfz-Werkstätten fällt daher, soweit nicht zugleich ein eigenständiger Inkassobetrieb vorliegt, ebenso wenig unter Absatz 2 wie die Einziehung erfüllungshalber abgetretener Ansprüche durch Ärzte, Psychotherapeuten oder andere freiberuflich tätige Personen. Hier ist aber zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen; ist dies der Fall, kann die Einziehung in diesen Fällen eine nach § 5 Abs. 1 erlaubte Nebenleistung darstellen (vgl. Begr. zu § 5 Abs. 1).

Satz 2 nimmt abgetretene Forderungen zugunsten des bisherigen Gläubigers aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes aus, um die Einziehung dieser Forderungen durch den bisherigen Gläubiger uneingeschränkt zu ermöglichen. Dies ist insbesondere im Bereich der bisher in Art. 1 § 5 Nr. 4 RBerG geregelten asset-backed-securities von Bedeutung, soll aber für alle Fälle gelten, in denen eine abgetretene Forderung noch durch den ursprünglichen Gläubiger eingezogen wird.

Zu Absatz 3

Die Ausnahme der Erstellung wissenschaftlicher Gutachten und schiedsrichterlicher Tätigkeit aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes entspricht dem geltenden Recht. Hinzu treten in Nummer 3 eine klarstellende Regelung für den Bereich der außergerichtlichen Streitbei-

legung und in Nummer 4 eine ebenfalls klarstellende Regelung für den Bereich der Rechtsberatung in den Medien.

Zu Nummer 1

Die Vorschrift entspricht Art. 1 § 2 1. Alt. RBerG.

Zu Nummer 2

Die Vorschrift ergänzt Art. 1 § 2 2. Alt. RBerG um die in den letzten Jahren vermehrt entstandenen Schlichtungsstellen, die nicht nur von öffentlichen Stellen, etwa den Industrie- und Handelskammern, sondern auch von einzelnen Berufsverbänden eingerichtet wurden, um Streitigkeiten mit Verbrauchern außergerichtlich beizulegen. Die Tätigkeit der Schlichtungsstellen ist keine Rechtsdienstleistung im Sinne des RDG. Sie ähnelt eher der Tätigkeit eines Richters oder Schiedsrichters, da sie auf eine Entscheidung des Rechtsstreites, allerdings in einer weniger verbindlichen Form ausgerichtet ist. Beispielhaft seien Schiedsstellen für Textilreinigungsschäden, das Ombudsmannverfahren der privaten Banken sowie der Ombudsmann für Versicherungen genannt. Erfasst wird auch die Tätigkeit der grenzüberschreitend tätigen Clearingstellen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Förderung der außergerichtlichen Beilegung von grenzüberschreitenden Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmern aus verschiedenen Staaten.

Einer gesonderten Aufnahme der Gütestellen nach § 15a EGZPO, insbesondere der Schiedspersonen, die ebenfalls eine den Schiedsrichterinnen und Schiedsrichtern vergleichbare Tätigkeit ausüben, bedarf es im Hinblick auf § 8 Nr. 1 nicht, da Schiedspersonen behördlich bestellt werden.

Zu Nummer 3

Der Begriff Mediation bezeichnet die Methode der außergerichtlichen Konfliktbearbeitung, in der ein neutraler Dritter (Mediator) die Beteiligten dabei unterstützt, ihren Streit im Wege eines Gesprächs beizulegen und selbstständig eine für alle Seiten vorteilhafte Lösung zu finden, die dann evtl. in einer Abschlussvereinbarung fixiert wird. Sie ist eine kommunikative Handlung eines neutralen Dritten mit dem Ziel der Herstellung von Verständigungsprozessen. Schwerpunkt der Tätigkeit des Mediators ist die Gesprächsleitung. Mediation ist damit eine Form der Streitbeilegung, die erklärtermaßen eine Lösung streitiger Fragen ohne Anwendung des Rechts erzielen will.

Bewegt sich die Tätigkeit eines Mediators in diesem Rahmen, so liegt, wie Nummer 3 lediglich klarstellend regelt, bereits keine Rechtsdienstleistung vor. Entsprechendes gilt für ähnliche, nicht ausdrücklich als Mediation bezeichnete Streitbeilegungsformen. Ist jedoch die Tä-

tigkeit des Mediators nicht auf die gesprächsleitende Funktion beschränkt, greift er vielmehr regelnd oder durch rechtliche Regelungsvorschläge in die Gespräche der Beteiligten ein, so können diese Regelungsvorschläge Rechtsdienstleistungen im Sinne dieses Gesetzes sein. Es handelt sich dann nämlich nicht mehr um eine (reine) Mediation, sondern um eine Streitlösung mit rechtlichen Mitteln, bei der sich der nichtanwaltliche Mediator nicht auf § 2 Abs. 3 Nr. 3 berufen kann. Soweit der rechtliche Teil der Tätigkeit in diesen Fällen nicht nach § 5 Abs. 1 erlaubt ist, steht ihm hier die Zusammenarbeit mit einer Rechtsanwältin oder einem Rechtsanwalt offen (vgl. dazu Begr. zu § 5 Abs. 3).

Zu Nummer 4

Die Regelung in Nummer 4 hat ebenfalls klarstellenden Charakter. Sie trägt den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtsberatung in den Medien Rechnung. Danach ist nicht nur die generell-abstrakte Behandlung von Rechtsfragen in Presse und Rundfunk, sondern auch die aus Gründen der Veranschaulichung und Vertiefung erfolgende Darstellung einzelner konkreter Streitfälle stets von der Rundfunkfreiheit gedeckt und damit ohne weiteres zulässig. Damit stellt die in diesem Rahmen erfolgende Berichterstattung auch dann keine Rechtsberatung dar, wenn durch die hiervon ausgehende Wirkung die Durchsetzung von Forderungen aufgrund des öffentlichen Drucks bewirkt wird. Etwas anderes kann nur gelten, wenn Medien spezifisch juristische Hilfestellung bei der Prüfung und Durchsetzung von Individualansprüchen anbieten, die als zusätzliches Dienstleistungsangebot und damit als eigenständige, nicht dem Schutz der Rundfunkfreiheit unterliegende Tätigkeit zu qualifizieren ist. In diesen Fällen kommt aber eine Anwendung von § 5 Abs. 3 in Betracht.

Zu § 3 (Befugnis zur Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen)

Angesichts des fortbestehenden Verbotscharakters des neuen Gesetzes bedarf es der Normierung, dass Rechtsdienstleistungen nur aufgrund gesetzlicher Erlaubnis erbracht werden dürfen und im Übrigen verboten sind.

Erlaubnispflichtig ist nur die selbständige Erbringung von Rechtsdienstleistungen. Eine Regelung zur Zulässigkeit der Erledigung von Rechtsangelegenheiten in abhängiger Beschäftigung, wie sie derzeit Artikel 1 § 6 RBerG vorsieht, wird nicht für erforderlich gehalten. Eine solche Regelung hätte lediglich eine klarstellende Funktion. Auch ohne sie ist selbstverständlich, dass Angestellte für eine rechtsdienstleistungsbefugte Person in dem Umfang tätig werden können, in dem diese Person berechtigt ist, Rechtsdienstleistungen zu erbringen.

Zu § 4 (Unvereinbarkeit mit einer anderen Leistungspflicht)

§ 4 stellt den allgemeinen, für das gesamte RDG geltenden Grundsatz auf, dass Rechtsdienstleistungen unabhängig davon, auf welcher Grundlage sie erbracht werden, unzulässig sind, wenn sie mit anderen Leistungspflichten unvereinbar sind. Eine Unvereinbarkeit, die der rechtsdienstleistenden Tätigkeit entgegensteht, liegt nur vor, wenn sie einen unmittelbaren Einfluss auf eine sonstige Pflicht des Leistenden haben kann. Zudem muss hierdurch gerade die ordnungsgemäße Erfüllung der Rechtsdienstleistungspflicht gefährdet werden.

Dies ist insbesondere bei Rechtsdienstleistungen durch Versicherungsunternehmen im Bereich der Rechtsschutzversicherung der Fall, soweit sie die Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen gegenüber Dritten betreffen. Verhandlungen mit dem Gegner des Versicherungsnehmers über dessen Ansprüche können, wie der Bundesgerichtshof bereits im Jahr 1961 festgestellt hat (BGH, II ZR 139/59, Urt. v. 20.02.1962, NJW 1961, 1113), die richtig verstandene, nicht einseitig auf die Interessen des Versicherers ausgerichtete Erfüllung der eigentlich aus dem Versicherungsvertrag sich ergebenden Aufgabe gefährden. Denn das wirtschaftliche Interesse des Rechtsschutzversicherers muss die Vermeidung von Kosten der Rechtsverfolgung sein, zu deren Übernahme der Versicherungsvertrag gerade verpflichtet.

Hiervon zu trennen ist die Frage, ob es einem Rechtsschutzversicherungsunternehmen gestattet ist, einen ihm vom Versicherungsnehmer mitgeteilten Versicherungsfall rechtlich zu bewerten und dem Versicherungsnehmer Auskunft darüber zu erteilen, in welchem Umfang ggf. Versicherungsschutz erteilt wird. Bei einer solchen Auskunft handelt es sich bereits nicht um eine Hilfeleistung in einer fremden Angelegenheit im Sinne des § 2, weil das Versicherungsunternehmen in diesem Fall lediglich seine eigene Einstandspflicht prüft und das Ergebnis dem Versicherungsnehmer mitteilt. Die Unvereinbarkeitsregelung des § 4 greift daher in diesem Fall nicht ein. Etwas anderes kann gelten, wenn eine über die Prüfung der Einstandspflicht hinausgehende Beratung - etwa über die aussichtsreiche rechtliche Vorgehensweise - erfolgt.

Zu § 5 (Rechtsdienstleistungen im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit)

§ 5 dient dazu, einerseits die Berufsausübung nicht spezifisch rechtsdienstleistender Berufe nicht zu behindern, andererseits den erforderlichen Schutz der Rechtssuchenden vor unqualifiziertem Rechtsrat zu gewährleisten. Die Vorschrift findet auf alle Arten von Rechtsdienstleistungen Anwendung, gilt also für alle in diesem Gesetz sowie die in anderen Gesetzen geregelten Rechtsdienstleistungsbefugnisse.

Zu Absatz 1

Die Vorschrift stellt den Grundsatz auf, dass Rechtsdienstleistungen als Nebenleistungen erlaubt sein können. Im Unterschied zu dem früheren Art. 1 § 5 RBerG findet weder eine Ausgrenzung der freien Berufe statt, noch wird der Anwendungsbereich der neuen Regelung beschränkt durch die Aufzählung beispielhafter Berufsgruppen. Die Heraushebung einzelner Tätigkeiten in Absatz 2 dient nicht der Einschränkung des Anwendungsbereichs des Absatz 1, sondern geht inhaltlich über diesen hinaus.

Nach Absatz 1 können Rechtsdienstleistungen zunächst als Nebenleistungen anderer beruflicher Tätigkeiten zulässig sein. Der Beruf braucht nicht gesetzlich geregelt zu sein, es genügt, dass es sich um eine fest umrissene berufliche Betätigung handelt. Als Beruf kommt daher zum Beispiel auch die Tätigkeit des Erbenermittlers in Betracht, der neben detektivischen und genealogischen Tätigkeiten auch rechtsdienstleistende Tätigkeiten erbringt. Nach der Regelung in Absatz 1 sind dabei die rechtsdienstleistenden Tätigkeiten solange zulässig, wie sie nicht den Kern und Schwerpunkt der Tätigkeit darstellen; dies ist in jedem Einzelfall gesondert zu prüfen und zu beurteilen; überwiegt der rechtliche Anteil der Tätigkeit, so bleibt dem Erbenermittler die Zusammenarbeit mit einem Rechtsanwalt.

Rechtsdienstleistungen können auch als zulässige Nebenleistungen anderer gesetzlich geregelter Tätigkeiten erlaubt sein. So kann etwa ein Hochschullehrer, der nach den Vorschriften der jeweiligen Verfahrensordnung befugt ist, als Verfahrensbevollmächtigter oder Verteidiger aufzutreten, aufgrund dieser ihm gesetzlich zugewiesenen Befugnis auch außergerichtlich alle Rechtsdienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der gerichtlichen Vertretung stehen oder ihrer Vorbereitung dienen. Er ist also in diesem Umfang zur vorgerichtlichen Beratung und Vertretung befugt.

Eine Nebenleistung liegt nur vor, wenn die nicht zur Hauptleistung gehörende rechtsberatende oder rechtsbesorgende Tätigkeit die Leistung insgesamt nicht prägt, wenn es sich also insgesamt nicht um eine spezifisch rechtliche Tätigkeit handelt. Abzustellen ist dabei darauf, ob eine Dienstleistung als überwiegend rechtlich oder als wirtschaftlich geprägt anzusehen ist. Die Grenzziehung im Einzelfall wird dabei auch künftig durch die Rechtsprechung vorzunehmen sein.

Dabei soll die Neufassung der Vorschrift, den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechend, den Weg für eine neue, weitere Auslegung der zulässigen Nebentätigkeit durch die Rechtsprechung eröffnen. Anders als bisher soll es künftig nicht mehr entscheidend darauf ankommen, ob die Dienstleistung ohne rechtsdienstleistenden Anteil überhaupt erbracht werden kann. Maßgebend ist vielmehr, ob die Rechtsdienstleistung nach der Ver-

kehrsanschauung ein solches Gewicht innerhalb der Gesamtleistung hat, dass nicht mehr von einer bloßen Nebenleistung ausgegangen werden kann.

Häufig wird es sich nach der neuen Definition des Begriffs in § 2 bei diesen Nebenleistungen allerdings gar nicht mehr um Rechtsdienstleistungen handeln (vgl. auch Begr. zu § 2 Abs. 2). Die Vorschrift soll aber dazu dienen, Grauzonen aufzulösen in Bereichen, in denen den Kunden des Dienstleistenden nicht verständlich zu machen wäre, dass für die „Nebenleistung“ die Einschaltung eines Rechtsanwalts erforderlich sein soll (z. B. im Bereich der „Serviceleistungen“ von Kfz-Reparaturwerkstätten oder -Sachverständigen im Bereich der Schadensabwicklung).

Geht es dagegen um eine rechtsberatende oder rechtsbesorgende Tätigkeit, die regelmäßig von einem Rechtsanwalt oder einer Rechtsanwältin zu erledigen ist (und die auch innerhalb einer Rechtsanwaltskanzlei nicht durch nichtanwaltliche Mitarbeiter erledigt wird), so spricht die Intensität und das Gewicht dieser Tätigkeit regelmäßig gegen die Einordnung als bloße Nebentätigkeit. Für die Einordnung als Nebentätigkeit oder prägende Tätigkeit kommt es daher nicht so sehr auf den prozentualen Anteil der Tätigkeit an der Gesamttätigkeit oder ihren Umfang als vielmehr auf die Qualität der Tätigkeit an.

Zu Absatz 2

Die Regelung in Absatz 2 dient dazu, einzelne für die Praxis bedeutsame Fälle insgesamt dem Streit darüber zu entziehen, ob die Rechtsdienstleistung lediglich Nebenleistung ist. Dies wird für die in Absatz 2 abschließend aufgeführten Tätigkeiten unwiderleglich vermutet, so dass diese stets erlaubt sind, auch wenn der rechtsdienstleistende Teil der Tätigkeit im Einzelfall ein solches Gewicht erlangen kann, dass er nach der Definition in Absatz 1 nicht immer als bloße Nebenleistung anzusehen wäre. Auch in den Fällen des Absatz 2 ist jedoch Voraussetzung, dass die Rechtsdienstleistung im Zusammenhang mit den hier genannten Tätigkeiten steht.

Zu Nummer 1 (Testamentsvollstreckung)

Die wirtschaftlich bedeutsame Frage, ob Banken und Sparkassen, aber auch Wirtschaftsprüfungsunternehmen, Steuerberater oder sonstige vom Erblasser eingesetzte Personen, geschäftsmäßig Testamentsvollstreckungen übernehmen dürfen, hat in den vergangenen Jahren verstärkt die Gerichte beschäftigt. Eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs steht noch aus. Durch die Regelung in Nummer 1 wird die Testamentsvollstreckung nunmehr insgesamt, also unabhängig davon, ob es sich um einen Fall der Verwaltungsvollstreckung oder der Abwicklungsvollstreckung handelt und ob der Testamentsvollstrecker vom Erblasser oder vom Nachlassgericht eingesetzt ist, für zulässig erklärt.

Wird der Testamentsvollstrecker nicht vom Erblasser, sondern nach § 2200 BGB vom Nachlassgericht eingesetzt, so handelt es sich um einen Fall gerichtlicher Bestellung und damit, wie das Bundesverfassungsgericht in einem *obiter dictum* festgestellt hat (vgl. BVerfG, 1 BvR 2251/01 v. 27.09.2002, NJW 2002, 3531, 3533 - „Erbenermittler“), bereits nach geltendem Recht um eine zulässige Rechtsbesorgung. In der Regel wird der Testamentsvollstrecker allerdings vom Erblasser ernannt und erklärt lediglich gegenüber dem Nachlassgericht die Annahme des Amtes (§ 2202 BGB). Seine Tätigkeit wird - auch in den Fällen des § 2200 BGB - durch das Nachlassgericht nicht überwacht, weshalb zum geltenden Recht teilweise die Ansicht vertreten worden ist, für die Frage der Zulässigkeit der Testamentsvollstreckung könne es darauf, von wem der Testamentsvollstrecker ernannt worden sei, nicht ankommen.

Entscheidend ist vielmehr, dass bei der Testamentsvollstreckung die Verwaltung fremden Vermögens eine maßgebliche Rolle spielt, was ausdrücklich § 2205 BGB zu entnehmen ist. Der geschäftsmäßige Testamentsvollstrecker übt, ähnlich wie der Berufsbetreuer, eine vom Rechtsanwaltsberuf verschiedene berufliche Tätigkeit aus, die sich auch als Treuhandtätigkeit einordnen lässt. Es ist daher gerechtfertigt, die im Zusammenhang mit dieser vermögensverwaltenden Tätigkeit anfallenden Rechtsdienstleistungen insgesamt für zulässig zu erklären, auch wenn diese im Einzelfall ein erhebliches Gewicht erlangen können.

Bei der reinen Verwaltungsvollstreckung gemäß § 2209 Satz 1 1. Halbsatz BGB wird dem Testamentsvollstrecker die Verwaltung des Nachlasses bereits als selbständige Aufgabe übertragen. Sie ist auf die Anlage des Vermögens und die Erzielung von Erträgen gerichtet, so dass stets eine hauptsächlich vermögensverwaltende Tätigkeit vorliegt. Wurde der Testamentsvollstrecker aber nur zur Abwicklung der letztwilligen Verfügungen des Erblassers (§ 2203 BGB) ernannt und obliegt ihm insbesondere die Auseinandersetzung des Nachlasses (§ 2204 BGB), so können diese Tätigkeiten einen solchen Umfang annehmen, dass sie nach der Definition in Absatz nicht mehr als bloße Nebenleistung anzusehen wären.

Gleichwohl soll künftig jede Art von Testamentsvollstreckung zulässig sein. In den Fällen, in denen der Erblasser die Entscheidung trifft, die Testamentsvollstreckung einem Kreditinstitut, einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen oder einer sonstigen Person seines Vertrauens zu übertragen, ist es auch aus Gründen der Testierfreiheit geboten, die gesamte Abwicklung eines Nachlasses als zulässiges Annexgeschäft zur vermögensverwaltenden Tätigkeit des Testamentsvollstreckers anzusehen.

Interessenkonflikte, die aus Gründen des Verbraucherschutzes einer Zulässigkeit der Testamentsvollstreckung insbesondere durch Kreditinstitute entgegenstehen könnten, bestehen

regelmäßig ausschließlich im vermögensverwaltenden Tätigkeitsbereich und nicht in dem Bereich, in dem der Testamentsvollstrecker rechtsbesorgende Tätigkeiten erbringt, also etwa Vermächtnisse erfüllt oder den Nachlass auseinandersetzt. Diese Interessenkonflikte liegen eher vor, wenn der Erblasser, was der Gesetzgeber als Ausfluss der Testierfreiheit bewusst in Kauf genommen hat, etwa einen der Miterben zum Testamentsvollstrecker einsetzt. Probleme, die sich aus der vom Erblasser gewünschten Anlage des Nachlassvermögens bei der testamentvollstreckenden Bank ergeben können, sind daher solche der Vermögensverwaltung, wie sie in gleicher Weise auch bei jeder Vermögensanlage und -verwaltung für Lebende auftreten. Auch ein Fall der Unvereinbarkeit nach § 4 liegt daher in diesen Fällen regelmäßig nicht vor.

Zu Nummer 2 (Haus- und Wohnungsverwaltung)

Die Vorschrift knüpft zunächst an § 5 Nr. 3 RBerG an. Sie geht aber über diese Vorschrift hinaus, indem sie ausdrücklich auch Wohnungsverwalter nennt. Damit sind neben Verwaltern von Mietwohnungen auch die Wohnungsverwalter nach dem Wohnungseigentumsgesetz erfasst.

Bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 1993 hatte der Bundesgerichtshof zum Wohnungseigentumsverwalter entschieden, dass dieser, obwohl er regelmäßig von der Eigentümersammlung und nicht vom Gericht ernannt wird und keiner Aufsicht durch das Gericht unterliegt, einer behördlich eingesetzten Person gleichstehe und damit eine nach Art. 1 § 3 Nr. 6 RBerG erlaubnisfreie Tätigkeit ausübe (BGH, V ZB 9/92, Beschl. v. 06.05.1993, NJW 1993, 1924). An dieser seitdem unbestrittenen Rechtslage will die Neuregelung in der Sache nichts ändern. Allerdings ist die Tätigkeit des Wohnungseigentumsverwalters künftig nicht dem Personenkreis der gerichtlich oder behördlich bestellten Personen nach § 8 Nr. 1 zuzuordnen. Sie stellt sich vielmehr als ein Fall der im Zusammenhang mit der Verwaltertätigkeit zulässigen Nebenleistung dar.

Zu Nummer 3 (Frachtprüfung)

Die Tätigkeit der Frachtprüfer, also die Prüfung von Frachtrechnungen und die Verfolgung der sich hierbei ergebenden Frachterstattungsansprüche, besteht aus einem kaufmännisch-wirtschaftlichen und einem rechtsdienstleistendem Teil. Ähnlich wie bei der Tätigkeit des Testamentsvollstreckers können die Rechtsdienstleistungen ein erhebliches Gewicht annehmen. Gleichwohl ist der Beruf des Frachtprüfers als hauptsächlich kaufmännischer Beruf einzuordnen, der keine spezifisch rechtsanwaltlichen Kenntnisse erfordert. Da es angesichts der rückläufigen Zahlen bei der Zulassung von Frachtprüfern nicht mehr erforderlich erscheint, diesen Beruf zu reglementieren und von einer Registrierung abhängig zu machen, soll die hochspezialisierte Tätigkeit der Frachtprüfer künftig insgesamt für zulässig erklärt

werden. Dies begegnet angesichts des Adressatenkreises ihrer Dienstleistungen insbesondere hinsichtlich des Verbraucherschutzes keinen Bedenken.

Zu Nummer 4 (Fördermittelberatung)

Durch die Aufnahme der Fördermittelberatung in den Kreis der erlaubten Tätigkeiten wird der wachsenden Bedeutung dieser Tätigkeit im Wirtschaftsleben Rechnung getragen. Spezialisierte Fördermittelberater können durch ihre Kenntnisse Existenzgründungen maßgeblich unterstützen und fördern. Ihre im Kern unternehmensberatende Tätigkeit lässt sich ohne rechtsdienstleistenden Teil, insbesondere die Hilfestellung und Vertretung bei der Beantragung nationaler oder europäischer Fördergelder, nicht erbringen. Hiermit im Zusammenhang stehende Rechtsdienstleistungen sollen stets zulässig sein, während für alle sonstigen Tätigkeiten von Unternehmensberatern, die nicht im Zusammenhang mit der Erlangung von Fördermitteln stehen, die Regelung in Absatz 1 und Absatz 3 gilt. Rechtsdienstleistungen in den Bereichen Unternehmensgründung, -nachfolge oder -übertragung sowie Insolvenzberatung und auf rechtlich ähnlich komplexen Gebieten sind daher regelmäßig nur in Zusammenarbeit mit einem Rechtsanwalt zulässig.

Zu Absatz 3

Wie gerade die Entwicklung der letzten Jahre gezeigt hat, bilden sich fortlaufend neue Berufe heraus, die den Anforderungen in der Gesellschaft nach neuen Dienstleistungsformen gerecht werden wollen. In diesen Bereichen erwartet der Auftraggeber „Lösungen aus einer Hand“, bei denen nicht nur technische oder wirtschaftliche Fragen, sondern gerade auch die sich in diesem Zusammenhang stellenden rechtlichen Fragen geklärt werden. Für die „Gesamtlösung“ sind in der Regel weder Rechtsanwälte noch die Fachleute für die wirtschaftlichen oder ähnlichen Fragen ausreichend ausgebildet. Diesen aufgezeigten Kundenerwartungen tragen heute schon die großen Rechtsanwaltskanzleien Rechnung, indem sie Teamlösungen unter Einbindung von technisch oder wirtschaftlich ausgebildeten Angestellten anbieten.

Durch die Regelung in Absatz 3 soll die Möglichkeit geschaffen werden, diese Lösungen auch außerhalb eines Angestelltenstatus für nichtanwaltliche Berufe zu ermöglichen, da nicht verständlich ist, warum die technisch/wirtschaftliche oder ähnliche Beratung nicht gleichwertig neben die rechtsberatende Tätigkeit soll treten können. Die Regelung in Absatz 3 schafft dabei die Voraussetzungen auf der Seite des Dienstleistenden, während gleichzeitig die Voraussetzungen für diese neuen Zusammenarbeitsformen auf Seiten der Rechtsanwälte durch Änderungen des anwaltlichen Berufsrechts ermöglicht werden (vgl. dazu Begr. zu Artikel 2).

Nach Absatz 3 darf der nichtanwaltliche Dienstleistende auch Rechtsdienstleistungen, die nicht lediglich Nebenleistungen sind, als Teil seines eigenen Dienstleistungsangebots anbieten, sofern nur der spezifisch rechtsdienstleistende Teil seiner vertraglichen Pflichten durch einen Rechtsanwalt - sei es aufgrund einer verstetigten Zusammenarbeit in Form einer Sozietät, sei es aufgrund einer einmaligen Hinzuziehung - ausgeführt wird. Im letztgenannten Fall bedarf es nicht eines gesonderten Vertragsschlusses zwischen dem Rechtssuchenden und dem hinzugezogenen Rechtsanwalt. Vielmehr darf der Dienstleistende sich eines von ihm selbst auszuwählenden und zu bezahlenden Rechtsanwalts zur Erfüllung der von ihm übernommenen Vertragspflichten bedienen.

Der Anwendungsbereich des Absatz 3 ist nach seinem Wortlaut nicht auf eine Zusammenarbeit mit Rechtsanwälten beschränkt, sondern erlaubt die Einschaltung jeder Person, der die entgeltliche Erbringung der fraglichen Rechtsdienstleistung gestattet ist. Daher ist auch eine Hinzuziehung anderer rechtsdienstleistungsbefugter Personen zulässig. In Betracht kommt, abhängig vom Inhalt der Rechtsdienstleistung, etwa die Einschaltung von Inkassounternehmern oder Rentenberatern, aber auch die Hinzuziehung von Rechtsbeiständen, deren Erlaubnis nach § 18 fortbesteht.

Zu Teil 2 (Rechtsdienstleistungen durch nicht registrierte Personen)

Zu § 6 (Unentgeltliche Rechtsdienstleistungen)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift enthält den Grundsatz der Zulässigkeit unentgeltlicher Rechtsdienstleistungen, die - gegebenenfalls unter Einhaltung der in Absatz 2 genannten Voraussetzungen - grundsätzlich erlaubt sind, soweit sich nicht aus anderen Gesetzen, etwa der Bundesrechtsanwaltsordnung oder dem Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb, ein Verbot unentgeltlicher Tätigkeit ergibt.

Der Begriff der Unentgeltlichkeit ist, dem einschränkenden Wortlaut und den Zielen der Vorschrift entsprechend, autonom auszulegen:

Unentgeltlichkeit liegt, dem allgemeinen Verständnis dieses Rechtsbegriffs im Bürgerlichen Recht entsprechend, zunächst vor, wenn die Rechtsdienstleistung nach dem Willen des Dienstleistenden und des Rechtssuchenden ohne eine Gegenleistung des Rechtssuchenden erbracht werden soll. Als Gegenleistung kommt dabei nicht nur eine Geldzahlung, sondern jeder andere Vermögensvorteil in Betracht, den der Rechtsdienstleistende für seine Leistung erhalten soll.

Entgeltlich im Sinne des RDG erfolgt eine Rechtsdienstleistung aber auch dann, wenn eine Vergütung nicht explizit im Hinblick auf die rechtsdienstleistende Tätigkeit, sondern im Zusammenhang mit anderen beruflichen Tätigkeiten des Dienstleistenden anfällt oder auch nur anfallen kann. Immer dann, wenn die rechtsdienstleistende Tätigkeit im Zusammenhang mit einer anderen - entgeltlichen - beruflichen Tätigkeit erbracht wird, liegt daher keine unentgeltliche Rechtsdienstleistung vor. Grundsätzlich erlaubt § 6 damit nur uneigennützige Rechtsdienstleistungen; bereits die auf eine mittelbare Gewinnerzielung gerichtete Absicht steht der Unentgeltlichkeit im Sinne von § 6 entgegen. Aus diesem Grund können sich etwa Banken, die Rechtsdienstleistungen im Bereich der Testamentsgestaltung oder der Unternehmensnachfolge anbieten, nicht auf die Unentgeltlichkeit ihres Beratungsangebots berufen, da dieses für den Bankkunden zunächst kostenlos erscheinende Beratungsangebot im Hinblick auf eine entgeltliche Leistung, nämlich die Vermögensanlage, erfolgt.

Entsprechendes gilt in jedem Fall, in dem Rechtsdienstleistungen zwar im Einzelfall ohne besonderes Entgelt erbracht werden, jedoch eine Mitgliedschaft voraussetzen. In diesem Fall richtet sich die Zulässigkeit der Rechtsdienstleistungen allein nach § 7.

Dagegen stehen weder nachträgliche, freiwillige Geschenke, wie sie vor allem bei der Inanspruchnahme von Rechtsrat im Familien- und Freundeskreis weit verbreitet sind, noch die - nicht einzelfallbezogene - Finanzierung der rechtsdienstleistenden Tätigkeit durch öffentliche oder private Gelder der Unentgeltlichkeit entgegen.

Aufwandsentschädigungen stellen ein Entgelt nur dar, soweit sie eine Honorierung der aufgewandten Arbeitszeit bedeuten; dagegen steht reiner Auslagenersatz, insbesondere Schreib- und Portoauslagen sowie Fahrtkostenersatz im üblichen Rahmen, der Unentgeltlichkeit nicht entgegen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 enthält für alle Personen, die Rechtsdienstleistungen nicht nur innerhalb des Familien- und Freundeskreises erbringen, eine zusätzliche, zum Schutz der Rechtssuchenden erforderliche Verpflichtung zur Einschaltung juristisch besonders qualifizierter Personen, deren Einhaltung Voraussetzung für die zulässige Erbringung unentgeltlicher Rechtsdienstleistungen ist. Diese Verpflichtung betrifft nicht nur karitative Organisationen und Vereinigungen, sondern auch Einzelpersonen, soweit diese Rechtsdienstleistungen über den Familien- und Freundeskreis hinaus erbringen. Diese müssen die nach Absatz 2 erforderliche juristische Qualifikation regelmäßig in eigener Person besitzen. Denkbar sind aber auch Fälle, in denen eine Einzelperson, die nicht über die erforderliche juristische Qualifikation verfügt, für speziell

juristische Beratungstätigkeiten eine juristisch qualifizierte Person hinzuzieht. Dies betrifft etwa die allgemeine, im Kern nicht rechtliche Sozialberatung, die im Einzelfall rechtsdienstleistende Tätigkeiten erfordern kann.

Personen, die unentgeltliche Rechtsdienstleistungen nur im Kreise der Familie, Nachbarn und Freunde erbringen, brauchen eine besondere juristische Qualifikation nicht aufzuweisen, da derjenige, der bei einem Familienangehörigen, einem Freund oder Nachbarn unentgeltlichen Rechtsrat einholt, sich über die Risiken unentgeltlichen, aus persönlicher Verbundenheit erteilten Rechtsrats im Klaren und daher nicht schutzbedürftig ist.

Der Begriff der Familie umfasst alle Angehörigen im Sinne des § 15 der Abgabenordnung, ist also weit auszulegen. Darüber hinaus dürfen Rechtsdienstleistungen nicht nur im engen Freundeskreis, sondern in allen Fällen persönlicher Bekanntschaft ohne Einschränkungen erbracht werden, wie sich aus der ausdrücklichen Nennung der nachbarschaftlichen Beziehung ergibt. Ähnliche soziale Beziehungen bestehen etwa unter Arbeitskollegen oder Vereinsmitgliedern.

Bei der juristisch qualifizierten Person muss es sich nicht um einen Rechtsanwalt handeln, hierfür kommen alle Personen mit Befähigung zum Richteramt., z. B. (pensionierte) Richter, Beamte des höheren Verwaltungsdienstes oder Volljuristen aus anderen Berufen in Betracht. Soweit Rechtsdienstleistungen ausschließlich im Bereich des § 9 erbracht werden, genügt auch eine registrierte Person. Dies kommt namentlich bei unentgeltlicher Rentenberatung in Betracht. Auch soweit Vereinigungen, für die § 6 Abs. 2 aufgrund der Verweisung in § 7 Abs. 1 Satz 2 entsprechend gilt, lediglich im Bereich des Forderungsinkassos für ihre Mitglieder tätig sind (z.B. privatärztliche Verrechnungsstellen) genügt die Einschaltung einer nach § 9 Nr. 1 registrierten Person. Wie in der Begründung zu § 5 Abs. 3 ausgeführt, kommen auch alle sonstigen Personen, denen entgeltliche Rechtsdienstleistungen gestattet sind, insbesondere Rechtsbeistände, in Betracht.

Da nicht jede private Hilfsorganisation vor Ort über eine derart qualifizierte Person wird verfügen können, soll es auch ausreichend sein, dass die in diesen Organisationen Tätigen unter Anleitung und nach Anweisung einer juristisch qualifizierten Person tätig werden. Es reicht daher beispielsweise aus, wenn Mitgliedsorganisationen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes unter Anleitung und nach Anweisung eines juristisch qualifizierten Mitarbeiters des Dachverbandes rechtsberatend für den Hilfesuchenden tätig werden. Dies setzt regelmäßige Schulungen und Fortbildungsmaßnahmen, aber auch die Möglichkeit voraus, sich im Zweifelsfall an die juristisch qualifizierte Person wenden zu können.

Zu Absatz 3

Zum Schutz der Verbraucher wird eine Untersagungsbefugnis für die Fälle eröffnet, in denen - außerhalb des Familien- oder Freundeskreises - dauerhaft unqualifizierte Rechtsberatung bekannt wird. Der Verstoß muss erkennen lassen, dass die Person oder Vereinigung ungeeignet zur Erbringung von Rechtsdienstleistungen ist. Hierfür werden eine einmalige oder auch mehrere auf verschiedenen Ursachen beruhende Falschberatungen regelmäßig nicht ausreichen. Regelmäßig zu untersagen ist die Dienstleistungsbefugnis jedoch, wenn keine juristisch qualifizierte Person vorhanden ist.

Die Landesjustizverwaltungen, die nach § 17 Abs. 1 über die Untersagung zu entscheiden haben, trifft nicht die Pflicht, unentgeltlich tätige Personen oder Vereinigungen von Amts wegen zu überprüfen. Werden aber Tatsachen mitgeteilt, die auf eine dauerhaft unqualifizierte Beratung schließen lassen, so haben sie den Sachverhalt zu ermitteln und ihre Entscheidung aufgrund der festgestellten Tatsachen zu treffen. Zuständig ist bei natürlichen Personen die Behörde am Wohnsitz (§ 12 ZPO), bei Vereinigungen die Behörde am Sitz (§ 17 ZPO) der Vereinigung.

Die Eintragung der Untersagung in das Rechtsdienstleistungsregister hat ausschließlich Verbraucherschützende Gründe. In Anbetracht der weitgehenden Freigabe unentgeltlicher Rechtsdienstleistungen kann nur eine ausreichende Publizität die Rechtsuchenden vor einer Inanspruchnahme von Einrichtungen schützen, die sich als ungeeignet zur Erteilung von Rechtsrat erwiesen haben.

Zu § 7 (Berufs- und Interessenvereinigungen, Genossenschaften)

Zu Absatz 1

Die Rechtsberatungsbefugnis der beruflichen Vereinigungen bleibt unverändert bestehen; lediglich der überkommene Begriff „berufsständisch“ wird durch die neue Formulierung ersetzt. Daneben treten nunmehr alle sonstigen Vereinigungen, die zur Wahrung gemeinschaftlicher Interessen gegründet worden sind. Die Interessen müssen damit nicht mehr berufsstandsähnlich sein. Erforderlich ist vielmehr ein über die Interessen des Einzelnen hinausgehendes Gruppeninteresse.

Erfasst werden damit nunmehr neben den bereits bisher unter den Begriff der berufsstandsähnlichen Vereinigung gezählten Mieter- und Grundbesitzervereine alle Vereinigungen mit gesellschaftlicher, sportlicher oder kultureller Zielsetzung, darunter auch die großen Automobilclubs. Diese dürfen Rechtsdienstleistungen - wie bisher - nur im Rahmen des Satzungszwecks erbringen.

Nicht unter die Vorschrift des § 7 fällt dagegen eine Vereinigung, bei der jedes Mitglied mit seinem Beitritt lediglich durch die Bündelung der jeweiligen gleichliegenden Einzelinteressen Nachdruck für die Durchsetzung seines Individualinteresses bezweckt (z. B. Vereine der Kreditgeschädigten einer Anlagegesellschaft o. ä.). Auch eine Ausweitung des Satzungszwecks auf die allgemeine Rechtsberatung der Mitglieder wäre unzulässig, da die Rechtsdienstleistungen gegenüber der Wahrung der übrigen Vereinsziele nicht von übergeordneter Bedeutung sein dürfen. Dies wird in § 7 ausdrücklich klargestellt.

Um im Hinblick auf die Erweiterung der Freistellung in § 7 dem Verbraucherschutz genügend Rechnung zu tragen, gilt die Freistellung der Mitgliederrechtsberatung nur mit der Einschränkung, dass die Vereinigung von ihrer Ausstattung her in der Lage sein muss, den Mitgliedern qualifizierte Rechtsdienstleistungen anbieten zu können. Diese Einschränkung, die sich an § 3 Abs. 1 Nr. 2 des Unterlassungsklagengesetzes und § 14 des Sozialgerichtsgesetzes anlehnt, und die im Einzelfall anhand von Art und Umfang der angebotenen Rechtsdienstleistungen zu prüfen ist, wird durch eine Verweisung auf § 6 Abs. 2 konkretisiert. Auch Vereinigungen müssen daher, soweit sie Rechtsdienstleistungen für ihre Mitglieder erbringen, sicherstellen, dass Rechtsberatung jedenfalls unter Anleitung und Aufsicht einer juristisch qualifizierten Person erfolgt (vgl. dazu Begr. zu § 6 Abs. 2). Dabei ist die Verweisung auf § 6 Abs. 2 insoweit als Rechtsfolgenverweisung zu verstehen, als im Rahmen des § 7 Rechtsdienstleistungen innerhalb verwandtschaftlicher, nachbarschaftlicher oder ähnlich enger persönlicher Beziehung nicht denkbar sind.

Zum Schutz der Rechtsuchenden wird die bereits nach geltendem Recht vorgesehene Untersagungsmöglichkeit bei Bekanntwerden von schwerwiegenden Fällen unqualifizierter Rechtsberatung beibehalten. Auch die Veröffentlichung im Rechtsdienstleistungsregister, die der nach § 17 der 1. Ausführungsverordnung zum RBerG vorgesehenen öffentlichen Bekanntmachung im Amtsblatt entspricht, dient dem Verbraucherschutz.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift entspricht dem geltenden Art. 1 § 3 Nr. 7 RBerG. Die Nähe genossenschaftlicher Rechtsberatung zur Mitgliederberatung durch Vereine rechtfertigt die neue systematische Stellung der Vorschrift, die im Übrigen inhaltlich unverändert übernommen wird. Anders als bei Vereinen soll allerdings bei der genossenschaftlichen Rechtsberatung auch künftig keine Verpflichtung zur Einschaltung von juristisch qualifizierten Personen bestehen.

Zu Absatz 3

Die Regelung, die es den in Absatz 1 und 2 genannten Vereinigungen, Genossenschaften und genossenschaftlichen Stellen ermöglicht, die ihnen erlaubten Rechtsdienstleistungen durch eine in ihrem Alleineigentum stehende juristische Person oder Personengesellschaft zu erbringen, entspricht ebenfalls geltendem Recht. Die für Vereinigungen in Art. 1 § 7 Satz 3 RBerG ausdrücklich geregelte Auslagerung der rechtsberatenden Tätigkeiten auf eine zu diesem Zweck gegründete eigene Gesellschaft ist nach der Rechtsprechung (vgl. BGH, I ZR 283/91, Urt. v. 20.01.1994, BGHZ 125, 1 ff. = NJW 1994, 1658-1659) auch für Genossenschaften zulässig. Selbstverständlich ist, dass die Gesellschaft Rechtsdienstleistungen nur in den durch Absatz 1 und 2 vorgegebenen Grenzen erbringen darf.

Zu § 8 (Öffentliche und öffentlich anerkannte Stellen)

In dieser Vorschrift werden Personen und Stellen zusammengefasst, deren Rechtsberatungsbefugnis bisher in Artikel 1 § 3 RBerG geregelt war. Auch die bisher als Teilerlaubnisinhaber nach Artikel 1 § 1 Nr. 4 zur Rechtsberatung befugten vereidigten Versteigerer fallen hierunter, weil es sie gemäß § 34b Abs. 5 der Gewerbeordnung durch die zuständige Behörde öffentlich bestellt werden. Eine Registrierung dieser Personen ist daher nicht mehr erforderlich.

Allen in § 8 Aufgeführten ist gemein, dass die von ihnen ausgeübte rechtsdienstleistende Tätigkeit sich als Teil ihres öffentlich geregelten Aufgaben- bzw. Zuständigkeitsbereichs aus anderen Gesetzen oder Vorschriften ableiten lässt und bereits von daher gestattet wäre. Allerdings fehlt, anders als bei Rechtsanwälten, Notaren, Patentanwälten, Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern, eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Rechtsdienstleistungsbefugnisse. Teilweise - etwa bei den sonstigen Verbraucherverbänden - leitet sich die öffentliche Anerkennung allein aus der staatlichen Förderung der Einrichtung ab. Ohne die Regelung in § 8 könnten sich daher Unklarheiten über die Rechtsdienstleistungsbefugnis dieser Institutionen ergeben. § 8 stellt deshalb klar, dass die darin genannten öffentlichen und öffentlich anerkannten Personen und Stellen innerhalb des ihnen zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs Rechtsdienstleistungen erbringen dürfen. Dies schließt eine „Annexitätätigkeit“, deren Zulässigkeit bereits aus § 5 Abs. 1 folgt, ausdrücklich mit ein.

Zu Nummer 1

Die Regelung beinhaltet zunächst die in Artikel 1 § 3 Nr. 6 RBerG geregelten Fälle. Auf die ausdrückliche Erwähnung einzelner Tätigkeiten wurde jedoch verzichtet. Künftig soll jede durch ein Gericht oder eine Behörde bestellte Person im Rahmen des ihr mit der Bestellung zugewiesenen Aufgabenkreises rechtlich tätig werden können. Erfasst sind damit im Bereich der gerichtlich bestellten Personen neben den Insolvenz-, Zwangs- und Nachlassverwaltern

wie bisher insbesondere Betreuer, Pfleger und Vormünder. Auch Bewährungshelfer werden durch ein Gericht bestellt und unterfallen der Regelung der Nummer 1. Für Testamentsvollstrecker besteht unabhängig davon, ob sie durch den Erblasser oder das Gericht eingesetzt wurden, eine Sonderregelung in § 3 Abs. 2 Nummer 1. Neben Gerichten bestellen auch Behörden - etwa die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht nach § 81 Abs. 2a des Versicherungsaufsichtsgesetzes - Personen, die im Rahmen ihrer Bestellung rechtlich tätig werden. Als behördlich bestellte Personen fallen auch die nach § 34b Abs. 5 der Gewerbeordnung vereidigten Versteigerer unter § 8 Nr. 1.

Zu Nummer 2

Aus Vereinfachungsgründen wird bei der Neuregelung, die inhaltlich Art. 1 § 3 Nr. 1 RBerG entspricht, auf den verwaltungsverfahrenrechtlichen Behördenbegriff Bezug genommen. Zudem wird die Rechtsdienstleistungsbefugnis auch der kommunalen Spitzenverbände und der von Behörden oder Spitzenverbänden gebildeten selbständigen Vereinigungen oder Unternehmen ausdrücklich klargestellt.

Zu Nummer 3

Wie bisher sind neben den Verbraucherzentralen auch sonstige Verbraucherverbände aufgeführt, die öffentlich gefördert werden. Insoweit kommen alle Vereinigungen in Betracht, die nach ihrem Satzungszweck - auch - Verbraucherschutzaufgaben wahrnehmen. Erfasst werden damit zahlreiche auf private Initiative hin gegründete Vereine, soweit sie mit öffentlichen Mitteln gefördert werden. Der Begriff der Förderung durch öffentliche Mittel schließt eine teilweise Eigenfinanzierung durch private Mittel nicht aus. Auf die Erlaubnisfreiheit bei der Erfüllung der Verbraucherschutzaufgaben kann sich daher jede Verbraucherschutzvereinigung berufen, die öffentliche Fördermittel - sei es vom Bund, von den Ländern oder den Kommunen - erhält. Neben einer Förderung durch Bundes-, Landes- oder kommunale Mittel kommt auch eine Förderung durch die Europäische Union in Betracht.

Im Hinblick auf die Beschränkung des Regelungsbereichs des Gesetzes auf außergerichtliche Tätigkeiten bedarf die Begründung einer Aktivlegitimation der in Nummer 3 Genannten für gebündelte gerichtliche Inkassotätigkeit einer gesetzlichen Neuregelung außerhalb des RDG. Ein Vorschlag für eine solche Neuregelung, der sich auch zur Frage einer möglichen Erweiterung der gerichtlichen Befugnisse von Verbraucherverbänden - etwa auf Feststellungsklagen und die Abwehr von Ansprüchen - verhalten soll, bleibt dem weiteren Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.

Zu Nummer 4

Die Vorschrift stellt gegenüber dem geltenden Artikel 1 § 3 Nr. 9 RBerG klar, dass nicht nur Stellen - die ihre Berechtigung zur Rechtsberatung regelmäßig bereits aus Nummer 3 herleiten können -, sondern insbesondere nach Landesrecht zur Schuldnerberatung berechnigte Einzelpersonen, die regelmäßig keine öffentliche Förderung erhalten, sondern Schuldnerberatung ehrenamtlich oder gewerblich betreiben, in dem ihnen durch die landesrechtlichen Ausführungsgesetze erlaubten Umfang außergerichtlich tätig werden können. Der Umfang der Befugnis geeigneter Personen und Stellen zur gerichtlichen Vertretung im Insolvenzverfahren ergibt sich künftig allein aus § 305 der Insolvenzordnung.

Zu Nummer 5

Die gemäß § 75 SGB VIII anerkannten freien Träger der Jugendhilfe sind nach ihrer Stellung und Funktion den anerkannten Schuldnerberatungsstellen in Nummer 5 vergleichbar. Um die von ihnen im Rahmen der §§ 17, 18 SGB VIII zu erfüllenden Aufgaben aus dem bisher bestehenden Grauzonenbereich herauszulösen, sind sie in § 8 des Gesetzes mit aufgenommen worden.

Entsprechendes gilt für die Träger der freien Wohlfahrtspflege, deren Stellung ab dem 1. Januar 2005 in § 5 SGB XII gesetzlich geregelt ist. Ihre rechtsdienstleistende Tätigkeit zur Unterstützung der Träger der Sozialhilfe bei der Durchführung des SGB XII soll, soweit sie nicht - wie etwa bei kirchlichen Stellen - bereits unter § 8 Nr. 2 fällt, zulässig sein.

Zu Teil 3 (Rechtsdienstleistungen durch registrierte Personen)

Zu § 9 (Rechtsdienstleistungen aufgrund besonderer Sachkunde)

Die Vorschrift nennt abschließend die Rechtsdienstleistungen, die registrierten Personen mit entsprechender Sachkunde erlaubt sind. Die registrierten Personen umfassen alle natürlichen und juristischen Personen sowie - in Anlehnung an § 11 Abs. 2 Nr. 1 der Insolvenzordnung - Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit. Ob die registrierungspflichtige Tätigkeit in einer bestimmten Rechtsform ausgeübt werden darf, ist nach den für diese Rechtsform geltenden Vorschriften zu entscheiden. So kann etwa die gewerbliche Inkassotätigkeit nicht in Form einer Partnerschaftsgesellschaft ausgeübt werden, da diese nur freiberufliche Tätigkeiten zulässt.

Gleichzeitig ist die Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister als konstitutive Voraussetzung für die Berufsausübung normiert. Die Registrierung stellt einen Verwaltungsakt nach § 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes dar und ersetzt die bislang erforderliche Erlaubnis-

erteilung, die nur deklaratorisch zu veröffentlichen war. Zum Schutz der Rechtsuchenden wird der Akt der Publizierung aufgewertet und erhält gleichzeitig Erlaubnischarakter.

Zu Nummer 1

Die Regelung verweist auf die Legaldefinition in § 2 Abs. 2 Satz 1.

Zu Nummer 2

Die Vorschrift betrifft den Bereich der Rentenberatung und regelt abschließend den Umfang der Sachgebiete, in denen die Rentenberaterinnen oder Rentenberater Rechtsdienstleistungen anbieten können. Die einzelnen in § 9 Abs. 1 Nr. 2 genannten Sachgebiete sind überwiegend in sich geschlossen und voneinander abgrenzbar.

Eine Praxisbefragung und die Auswertung von Gerichtsentscheidungen haben gezeigt, dass im Bereich der Rentenberatung eine genaue Definition des Umfangs der Rechtsdienstleistungsbefugnis erforderlich ist, um Auslegungsschwierigkeiten zu begegnen. Am Status quo der Rentenberater ändert sich dadurch nichts; kodifiziert werden lediglich die von der Rechtsprechung zum Umfang zulässiger Rentenberatung entwickelten Grundsätze. Einerseits soll nicht wieder der Rechtsbeistand für Sozialrecht oder für Sozialversicherungsrecht alten Rechts eingeführt werden, der alle die soziale Sicherung betreffenden Fragen abdecken konnte. Andererseits sind alle Sachgebiete des Sozialversicherungsrechts erfasst, die potentiell Regelungen enthalten, die sich auf die Altersversorgung auswirken können.

Ausgangs- und Endpunkt der Rentenberatung ist die Altersversorgung. Aufgenommen sind daher die klassischen Kernbereiche der Rentenberatung, also die gesetzliche Rentenversicherung, die Alterssicherung der Landwirte, die betriebliche und berufsständische Altersversorgung, die Zusatzversorgung für den öffentlichen Dienst, das Schwerbehindertenrecht, das Versorgungsrecht und die gesetzliche Unfallversicherung.

Die Verweisung auf § 4 Abs. 2 SGB I stellt klar, dass sich die Rechtsdienstleistungsbefugnis auch auf das Gebiet der gesetzlichen Krankenversicherung und der Pflegeversicherung beziehen kann. Der Teilsatz *„...soweit diese Regelungen enthalten, die sich auf eine gesetzliche Rente auswirken können“* soll zwei Dinge verdeutlichen: Die Regelungen müssen nicht unmittelbar, sondern können auch nur mittelbar Rentenfragen betreffen (z.B. Abgrenzung Krankengeld/Rente, Krankenversicherung der Rentner; § 56 Abs. 2 SGB XI - Beitragsfreiheit bei Rentenbezug). Gleichzeitig muss aber zumindest ein Bezug zu Fragen der gesetzlichen Rente bestehen.

Aufgenommen ist ferner das Gebiet der privaten Altersvorsorge. Die Verzahnung von gesetzlicher und privater Altersvorsorge („Riester-Rente“) wird für den Erhalt eines entsprechenden Versorgungsniveaus im Alter zunehmend wichtiger, und es besteht dafür erheblicher Beratungsbedarf. Dieser wird schon jetzt in großem Umfang von Rentenberaterinnen und Rentenberatern abgedeckt. Es handelt sich wegen des steigenden Stellenwerts privater Altersvorsorge um mehr als um eine bloße Annexberatung. Aus diesen Gründen schafft das neue Gesetz jetzt Rechtsklarheit und erweitert den Kreis der zulässigen Sachgebiete entsprechend.

Entsprechend ständiger Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Sachgebiet des Arbeitsförderungsgesetzes und anderen Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit (zuletzt BSG, B 7 AL 64/01 R v. 21. 03.2002, SozR 3-1300 § 13 Nr. 7 = NZA 2003, 92), wonach diese nicht generell in den Umfang der Rentenberatung fallen, erstreckt sich der Katalog der Sachgebiete hierauf nicht. Punktuell darf aber auf diesen Gebieten nach § 5 Abs. 1 beraten werden, wenn im Einzelfall ein konkreter Zusammenhang zwischen dem eigentlichen Aufgabengebiet der Rentenberatung und den Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit besteht und die Hauptaufgabe der Rentenberatung sonst nicht ordnungsgemäß zu erbringen ist. Dies steht ebenfalls in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, die für das Rechtsberatungsgesetz eine Annexkompetenz aus dem Begriff des Rentenberaters selbst hergeleitet hat (BSG, B 11 AL 31/98 R v. 05.11.1998, BSGE 83, 100, 103 = NZS 1999, 570). Nunmehr sind diese Fälle von § 5 Abs. 1 erfasst.

Zu Nummer 3

Nach dieser Vorschrift erstreckt sich die Rechtsberatung in einem ausländischen Recht auf alle Rechtsdienstleistungen, die eine Kenntnis des ausländischen Rechts erfordern. Die Änderung des Wortlauts ist terminologischer Natur (gender mainstreaming) und hat keine inhaltliche Bedeutung. Die Verwendung des Begriffs Rechtsberatung schließt daher nach wie vor nicht aus, dass auch Rechtsdienstleistungen im Außenverhältnis gegenüber Dritten, also rechtsbesorgende Tätigkeiten, erbracht werden.

Der Terminus „ausländisch“ ist umfassend und nicht nur im Sinne rein nationalen Rechts zu verstehen. Er umfasst auch das in der jeweiligen Rechtsordnung anwendbare supranationale Recht, insbesondere also das Recht der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums, sowie die Grundsätze des Völkerrechts.

Die Regelung enthält ferner den aus dem Rechtsberatungsgesetz bekannten Grundsatz, dass Personen, die über eine Erlaubnis zur Beratung in einem Recht eines Mitgliedstaats der Europäischen Union verfügen, auch auf dem Gebiet des Rechts der Europäischen Union

tätig sein dürfen. Er gilt jetzt auch für andere Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums und für das Recht des Europäischen Wirtschaftsraums. Antragsteller müssen in diesen Fällen nicht gesondert Kenntnisse auf dem Gebiet des Rechts der Europäischen Union nachweisen. Dies trägt der Europäisierung des Rechts und der nationalen Rechtsordnungen der genannten Staaten Rechnung, die zunehmend auch die Europäisierung der Studiengänge der Rechtswissenschaften bedingt, so dass entsprechende Kenntnisse vorausgesetzt werden können.

Auch und vor allem ausländische Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte können die Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister beantragen. Das hat insbesondere für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte praktische Bedeutung, denen die Möglichkeit der Niederlassung unter Aufnahme in die Rechtsanwaltskammer nach §§ 206, 207 BRAO verschlossen ist, weil sie nicht Angehörige eines Staates der Welthandelsorganisation sind oder weil die Gegenseitigkeit nicht verbürgt ist (vgl. § 206 Abs. 2 Satz 1 BRAO).

§ 9 Abs. 1 Nr. 3 gilt aber auch für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die sich nach §§ 206, 207 BRAO in Deutschland niederlassen könnten. Das sind sowohl Berufsangehörige aus Staaten der Welthandelsorganisation einschließlich der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und anderer Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums als auch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte aus anderen Staaten in den Fällen, in denen die Gegenseitigkeit verbürgt ist. Die Befugnis zur Rechtsberatung nach dem RBerG war für diese Berufsgruppe seit jeher eine Alternative zur Niederlassung nach der BRAO. Eine Bedürfnisprüfung ist nicht mehr vorgesehen, weil sie gegen Art. 3 GG und Völkervertragsrecht (Grundsatz der Meistbegünstigung in Art. II GATS) verstößt.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift stellt klar, dass es sich um ein Antragsverfahren handelt. Der Antrag kann auf einzelne Sachgebiete, also Ausschnitte der in Absatz 1 Nr. 1 bis 3 genannten Teilbereiche beschränkt sein. Beispielsweise dürfte die Rentenberatung selten in dem gesamten von § 9 Nr. 2 erlaubten Umfang erbracht werden; auch kann die Rechtsdienstleistungsbefugnis für die Einziehung von Forderungen auf eine bestimmte Forderungsart beschränkt sein (etwa auf ärztliche Honorarforderungen). Die Beschränkung des Antrags kann sich wesentlich auf die Anforderungen an den Sachkundenachweis auswirken.

Zu Absatz 3

Nach Satz 1 besteht die Möglichkeit, Auflagen (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG) zu erteilen. Die Einschränkungen des zweiten Halbsatzes tragen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Rechnung. Die Auflagen müssen in Einklang mit den hier genannten Schutzzwecken des Gesetzes stehen. Für die Registrierung selber dürfen die Auflagen keine Bedeutung haben, sie können nur Nebenpflichten erfassen. Denkbar sind etwa Auflagen hinsichtlich der Büroorganisation oder - vor allem im Bereich der Forderungseinziehung - die Auflage, eine höhere Berufshaftpflichtversicherung als die für den Berufszugang erforderliche Mindestversicherung zu unterhalten (vgl. auch Begr. zu § 11 Abs. 1 Nr. 3).

Inkassounternehmerinnen und Inkassounternehmern ist die in Satz 2 genannte Auflage, weil es sich um eine Sollvorschrift handelt, in aller Regel zu erteilen. Die Auflage fordert, fremdes Geld dem Forderungsinhaber auszuzahlen oder wenigstens vorübergehend getrennt zu verwahren. Für ein Berufsbild, das unter anderem den ständigen Umgang mit fremden Forderungen voraussetzt, versteht sich die Pflicht zum ordnungsgemäßen und gewissenhaften Umgang mit Fremdgeld von selbst. Dessen getrennte Verwahrung ist eine Ausprägung dieser Pflicht.

Zu § 10 (Besondere Sachkunde, Berufsbezeichnungen)

Die Vorschrift dient zunächst dazu, den Begriff der besonderen Sachkunde für die einzelnen in § 9 genannten Teilbereiche näher zu definieren. Die Einzelheiten der Sachkunde, insbesondere die Anforderungen an den Inhalt und den Nachweis der erforderlichen theoretischen Sachkunde, sollen in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Die Ermächtigung hierzu enthält § 11 Abs. 3.

Daneben schreibt § 10 aus Gründen des Verbraucherschutzes abschließend vor, unter welchen Berufsbezeichnungen die Rechtsdienstleistungen der Einziehung von Forderungen, der Rentenberatung und der Rechtsberatung in einem ausländischen Recht erbracht werden dürfen.

Zu Absatz 1

Zu Satz 1

Die Regelung nennt die Anforderungen an die besondere Sachkunde im Bereich des Forderungsinkassos. Maßstab für die Auswahl der Rechtsgebiete sind die schon bislang in den Sachkundeprüfungen von Inkassounternehmerinnen und Inkassounternehmern verlangten Leistungen, die auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, 1 BvR 423/99 v. 20.02.2002, NJW 2002, 1190 - „Inkassounternehmen“) Voraussetzung für die Tätigkeit im Bereich des Forderungsinkassos sind.

Zu Satz 2

Die Berufsbezeichnung für die Einziehung von Forderungen orientiert sich an der Terminologie des Rechtsberatungsgesetzes und an den im Wirtschaftsleben allgemein gebräuchlichen und verständlichen Begriffen. Diese verdeutlichen den Rechtsuchenden, dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld sowie Gerichten und Behörden auf den ersten Blick, um welche rechtsdienstleistende Tätigkeit es sich handelt.

Zu Absatz 2

Zu Satz 1

Im Bereich der Rentenberatung sind die an die besondere Sachkunde zu stellenden Anforderungen stärker als in den übrigen Fällen des § 9 abhängig von der Beschränkung auf einzelne Sachgebiete. Daher regelt Satz 1 nur, dass in den Sachgebieten des materiellen Sozialrechts, für die eine Registrierung beantragt wird, umfassende Kenntnisse erforderlich sind. Damit wird auf die in § 9 Abs. 1 Nr. 2 einzeln aufgeführten Sachgebiete Bezug genommen. In den übrigen Bereichen des Sozialrechts und im Sozialverfahrensrecht müssen alle Personen, die Rentenberatung betreiben, Grundkenntnisse besitzen. Die Formulierung lehnt sich an die Richtlinien für die Durchführung von Sachkundeprüfungen bei Anträgen auf Erlaubniserteilung zur Rentenberatung, die von den Präsidenten der Landessozialgerichte im Jahr 1994 entworfen wurden (RV 1995, S. 83 f.).

Zu Satz 2

Satz 2 regelt die Berufsbezeichnung für Personen, die Rentenberatung betreiben. Obwohl der Umfang der Rechtsdienstleistungsbefugnis entsprechend dem aktuellen Verständnis der Rentenberatung legaldefiniert wurde (vgl. Begr. zu § 9 Nr. 2), bleibt es bei der eingebürgerten, gesellschaftlich verankerten Berufsbezeichnung. Das ändert nichts daran, dass die Rentenberatung nun Sachgebiete außerhalb der klassischen Kernbereiche umfasst. Eine Einschränkung auf rein beratende Tätigkeiten darf aus der Berufsbezeichnung keinesfalls abgeleitet werden.

Zu Absatz 3

Zu Satz 1

Der Umfang der Sachkunde hängt bei der Rechtsberatung in einem ausländischen Recht maßgeblich davon ab, ob die Registrierung für das gesamte ausländische Recht oder beschränkt auf ein Sachgebiet - etwa das Zivil- oder Handelsrecht, das Strafrecht oder das Verwaltungsrecht - beantragt werden soll. In jedem Fall sind vertiefte Kenntnisse des jeweiligen Sachgebiets erforderlich.

Zu Satz 2

Die Regelung sieht eine einheitlich zu führende Berufsbezeichnung für Personen vor, die Rechtsdienstleistungen in einem ausländischen Recht erbringen wollen. Das ausländische Recht muss ausdrücklich genannt sein. Auch hier impliziert die Anlehnung der Berufsbezeichnung an die „Beratung“ nicht etwa, dass nur rechtsberatende und keine rechtsbesorgenden Tätigkeiten erlaubt sind.

Zu Absatz 4

Diese Regelung verlangt, dass schon die Berufsbezeichnung Aufschluss über etwaige Spezialisierungen in bestimmten Sachgebieten gibt. Rechtsuchende sehen auf den ersten Blick, dass die Rechtsdienstleistungsbefugnis beschränkt ist. Gleichzeitig haben sie ein Interesse daran, darüber informiert zu werden, in welchen Bereichen etwa eine Rentenberaterin oder ein Rentenberater über vertiefte Kenntnisse verfügt.

Insbesondere im Teilbereich der Rentenberatung sind die einzelnen Sachgebiete überwiegend ausreichend in sich geschlossen und voneinander abgrenzbar. Hier besteht die Möglichkeit, den Antrag auf Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister auf bestimmte Sachgebiete zu beschränken (vgl. Begr. zu § 9 Absatz 2), was sich dann in der Berufsbezeichnung niederschlagen muss (z.B. Rentenberaterin auf dem Gebiet der betrieblichen Altersversorgung).

Zu § 11 (Registrierungsvoraussetzungen)

Diese Vorschrift regelt zentral die Voraussetzungen, an die die Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister und damit die Rechtsdienstleistungsbefugnis geknüpft sind. Sie sind motiviert durch Erwägungen des Verbraucherschutzes, des Schutzes der Rechtspflege und des Rechtsguts Recht. Rechtsuchende und andere von den Rechtsdienstleistungen betroffene Dritte oder öffentliche Stellen sollen sich darauf verlassen können, dass Rechtsdienstleistungen nur von persönlich zuverlässigen, sachkundigen, erfahrenen und gegen Pflichtverletzungen versicherten Personen erbracht werden.

Zu Absatz 1

Die Vorschrift enthält die kumulativen Voraussetzungen der Registrierung und damit des Berufszugangs.

Zu Nummer 1

Nach dieser Ziffer müssen Personen, die Rechtsdienstleistungen erbringen wollen, persönlich geeignet und zuverlässig sein. Zu prüfen ist die persönliche Integrität der Antragsteller oder der für Rechtsdienstleistungen qualifizierten Personen. Die für und gegen die Person sprechenden Gründe müssen einzelfallbezogen gewichtet werden. Die Registrierung kann nur versagt werden, wenn objektiv nachvollziehbare Umstände erhebliche Zweifel an der ordnungsgemäßen Erbringung von Rechtsdienstleistungen begründen. Fehlverhalten muss nicht automatisch zur Versagung der Berufsausübung führen.

Der Rechtsbegriff der persönlichen Eignung ist bereits aus dem Rechtsberatungsgesetz bekannt. Sie fehlt zum Beispiel bei Geisteskrankheit oder Geistesschwäche oder im Falle einer grundlegenden Interessenkollision. Letztere kann nicht bereits daraus geschlossen werden, dass Antragsteller einen zweiten Beruf ausüben. Auch die Gefahr, dass bei der Ausübung zweier Tätigkeiten einzelne Fälle von Interessenkollisionen auftreten, genügt nicht, da insoweit § 4 auch für registrierte Personen die Pflicht enthält, Rechtsdienstleistungen bei einer im Einzelfall drohenden Pflichtenkollision zu unterlassen. Vielmehr muss es sich um eine mit der Rechtsdienstleistung generell unvereinbare Tätigkeit handeln, bei der konkret die Gefahr besteht, dass die Pflichten bei der Erbringung der Rechtsdienstleistungen regelmäßig verletzt werden. Eine solche grundlegende, eine Registrierung ausschließende Interessenkollision kann etwa beim gleichzeitigen Betrieb eines Inkassounternehmens und einer Finanzierungsvermittlung in Betracht kommen.

Auch zuverlässig mussten Antragsteller schon nach dem Rechtsberatungsgesetz sein. Der Begriff der Zuverlässigkeit ist berufsbezogen. Die Zuverlässigkeit ist nicht allgemein, sondern unter Berücksichtigung der konkret beabsichtigten rechtsdienstleistenden Tätigkeit zu überprüfen. Im Hinblick auf die Schutzzwecke des RDG (Schutz der Rechtsuchenden, des Rechtsverkehrs, der Rechtsordnung, vgl. Begr. zu § 1 Abs. 1 Satz 2) dürfen für Antragsteller nach dem RDG keine Tatsachen erkennbar sein, die erhebliche Zweifel an der ordnungsgemäßen Erbringung von Rechtsdienstleistungen begründen.

Satz 2 konkretisiert den Rechtsbegriff der Zuverlässigkeit. Nach dem ersten Halbsatz ist im Rahmen der Prüfung insbesondere zu berücksichtigen, dass Antragsteller bereits in das Rechtsdienstleistungsregister eingetragen waren, diese Eintragung aber widerrufen wurde (vgl. im Einzelnen zu den Widerrufsgründen Begr. zu § 13 Nr. 1 bis 5). Der bestandskräftige Widerruf ist seinerseits ein eintragungspflichtiger Tatbestand (vgl. Begr. zu § 14 Abs. 1 Nr. 2) mit der Folge, dass er aus dem Register selbst erkennbar ist. Zwei Einschränkungen sind vorgesehen: Zum Einen darf ein Widerruf wegen des Grundrechts auf Berufsfreiheit und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht länger als drei Jahre den Zugang zum Beruf ver-

sperrern. Zum Anderen sind die zugrundeliegenden Widerrufsgründe zu berücksichtigen. Nicht jeder Widerruf stellt ein Registrierungshindernis dar. Erfolgte der Widerruf nur im Hinblick auf die fehlende Berufshaftpflichtversicherung, so kann eine erneute Registrierung erfolgen, wenn eine ausreichende Versicherung nachgewiesen wird. In diesem Fall erfolgt mit der neuen Registrierung zugleich die Löschung des hinfällig gewordenen Widerrufs. Gleiches gilt, wenn der Widerruf erfolgte, weil keine qualifizierte Person benannt war.

Der zweite Halbsatz regelt, dass das Vorliegen bestimmter Tatsachen, die bei registrierten Personen zum Widerruf einer Registrierung führen würden, Eintragungshindernisse für Personen darstellen, die erstmals eine Registrierung beantragen. Dies sind bestimmte strafrechtliche Verurteilungen und der Vermögensverfall. Diese Gründe dürfen in den letzten drei Jahre vor Antragstellung nicht vorgelegen haben. Die Dreijahresfrist entspricht der Frist, nach der Verurteilungen frühestens nicht mehr in ein Führungszeugnis nach § 30 des Bundeszentralregistergesetzes aufzunehmen sind, und der Löschungsfrist nach § 915a Abs. 1 ZPO.

Zu Nummer 2

Satz 1 nennt als weitere Voraussetzung für die Registrierung die bereits in § 9 vorausgesetzte besondere Sachkunde, die theoretische Rechtskenntnisse und praktische Berufserfahrung umfasst. Antragsteller müssen ihre Sachkunde in dem Teilbereich nachweisen, für den sie die Eintragung beantragt haben. Ist der Antrag auf bestimmte Sachgebiete beschränkt, so ist die Sachkunde nur für diese Sachgebiete nachzuweisen. Für den Nachweis kommt es also einerseits auf die Ausbildung der Antragsteller, andererseits auf den Umfang der angestrebten Befugnis an. Sind Antragsteller nicht in der Lage, Sachkunde im ursprünglich beantragten Umfang nachzuweisen, können sie ihren Antrag auch im laufenden Verfahren auf die nachweisbare Sachkunde beschränken.

Nach Satz 2 muss die Tätigkeit mindestens drei Jahre lang unter Anleitung ausgeübt worden sein. Das generelle Erfordernis dreijähriger Tätigkeit hat den Nebeneffekt, dass auf eine feste Mindestaltersgrenze verzichtet werden kann. Einschränkungen können sich insoweit nur noch aus § 11 Abs. 1 Nr. 1 (persönliche Eignung) ergeben.

Erforderlich zum Nachweis der praktischen beruflichen Tätigkeit ist wie bisher die fortlaufende, nachhaltige und einschlägige praktische Beschäftigung mit den Rechtsgebieten, für die eine Eintragung beantragt wird. Dies soll sicherstellen, dass die Antragsteller gelernt haben, die theoretischen Kenntnisse konkret in der Praxis umzusetzen. Eine Anleitung war schon bislang nach allgemeiner Auffassung erforderlich. Sie garantiert zusätzlich, dass der Nachweis der Berufserfahrung in Form von Zeugnissen überhaupt erbracht werden kann. Die an-

leitende Person muss entsprechend qualifiziert sein. Das ist stets der Fall, wenn es sich um eine registrierte Person handelt. Daneben kommt aber auch eine Tätigkeit bei Behörden oder Unternehmen, insbesondere Banken und Versicherungen, in Betracht.

Die theoretischen Sachkundevoraussetzungen für den Berufszugang sind durch Nachweise zu belegen. Der Begriff des Nachweises ist weit auszulegen. Damit sind zunächst alle in einem förmlich geregelten Berufszugangsverfahren erworbenen Lehr- und Prüfungszeugnisse gemeint, die eine Ausbildung abschließen und den unmittelbaren Berufszugang ermöglichen, wie zum Beispiel die Erste juristische Prüfung, die Rechtspflegerprüfung oder ausländische Studienabschlüsse und Berufsqualifikationen. Dabei ist es unerheblich, ob die Stelle, die die Zeugnisse erteilt hat, staatlich oder privat ist. Können Antragsteller nachweisen, dass sie alle Anforderungen eines Ausbildungsverlaufs ohne Abschlussprüfung abgelegt haben, kann dies auch entsprechende Kenntnisse belegen (zum Beispiel Leistungsnachweise aus dem Jurastudium). Neben Zeugnissen der bisherigen Arbeitgeber können auch ähnliche Unterlagen vorgelegt werden, soweit diese dem Nachweis des bisherigen beruflichen Werdegangs dienen.

Für den Nachweis sowohl der theoretischen Sachkunde als auch der praktischen Berufserfahrung kommen grundsätzlich auch im Ausland erworbene Ausbildungs- und Tätigkeitsnachweise in Betracht. Soweit für die Anerkennung ausländischer Sachkundenachweise ergänzende Regelungen vor allem im Hinblick auf die Vorgaben des europäischen Rechts erforderlich sind, sollen diese in der Rechtsverordnung nach Absatz 3 enthalten sein.

Eine Sachkundeprüfung durch die Landesjustizverwaltungen ist nicht mehr vorgesehen. Die theoretische Sachkunde soll künftig vor allem durch Zeugnisse über erfolgreich abgelegte Sachkundeprüfungen, die von den Berufsverbänden der Inkassounternehmen und Rentenberater durchgeführt oder anerkannt werden, nachgewiesen werden. Dies entlastet die Landesjustizverwaltungen, vereinfacht und verschlankt das Registrierungsverfahren und konzentriert die Prüfung bei Stellen, die entsprechende Sachnähe zu den Materien aufweisen.

Zu Nummer 3

Nach dieser Regelung ist eine Berufshaftpflichtversicherung konstitutive Voraussetzung für die Registrierung. Schon bislang war dies eine zulässige Auflage bei der Erlaubniserteilung, insbesondere für Inkassounternehmen. Die Mindestversicherungssumme trägt der Tatsache Rechnung, dass die Haftungsrisiken der in § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 genannten Teilbereiche unterschiedlich sind. Sie ist damit entsprechend niedriger, als dies etwa § 51 Abs. 4 BRAO für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte vorsieht. Dies schließt nicht aus, dass - insbesondere im Bereich der Forderungseinziehung - höhere Versicherungssummen erforderlich sind.

Daher kann in diesem Bereich zum Beispiel die Auflage erteilt werden, eine höhere Berufshaftpflichtversicherung als die für den Berufszugang erforderliche Mindestversicherung zu unterhalten (vgl. auch Begr. zu § 9 Abs. 3).

Zu Absatz 2

Satz 1 dieser Regelung führt den Begriff der qualifizierten Person ein. Juristische Personen und Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit, die Rechtsdienstleistungen in den Teilbereichen des § 9 Abs. 1 erbringen wollen, können nicht selbst die Voraussetzungen der theoretischen und praktischen Sachkunde erfüllen. Sie müssen mindestens eine natürliche Person benennen, die entsprechend zur Erbringung von Rechtsdienstleistungen qualifiziert ist. Das Rechtsverhältnis zwischen Unternehmen und qualifizierter Person ist nicht entscheidend. Insbesondere braucht die qualifizierte Person weder Gesellschafter noch (angestellter) Geschäftsführer zu sein.

Satz 2 soll sicherstellen, dass die nach Satz 1 benannte, nach Kenntnissen und Berufserfahrung qualifizierte Person entsprechende Handlungsbefugnisse im Innen- und Außenverhältnis hat. Ihre konkrete Stellung und die Art ihrer Vertretungsbefugnis (zum Beispiel Prokura oder Generalvollmacht) ist unerheblich. Entscheidend ist, dass die Person die Verantwortung für erbrachte Rechtsdienstleistungen der juristischen Person oder Personengesellschaft und damit im unmittelbaren Zusammenhang stehende Tätigkeiten übernehmen kann und muss. Dies gilt in „allen Angelegenheiten“. Folglich reicht die Befugnis zur Vertretung in einem konkreten Rechtsdienstleistungsfall nicht aus. Die qualifizierte Person muss diese Angelegenheiten weisungsfrei, also eigenverantwortlich führen und leiten können. Dazu gehört auch, dass sie im Innenverhältnis allen mit Rechtsdienstleistungen befassten Mitarbeitern des Unternehmens die erforderlichen Anweisungen geben darf.

Zu Absatz 3

Absatz 3 ermächtigt das Bundesministerium der Justiz, zur Entlastung des Gesetzes von Detailregelungen eine Rechtsverordnung zu erlassen.

Die Voraussetzungen der Registrierung, insbesondere der besonderen Sachkunde nach § 10, sollen in ständiger Rücksprache mit der Verwaltung und der Praxis spezifiziert und bei Bedarf wegen geänderter Anforderungen in der Praxis angepasst werden können. Zeugnisse, die den Anforderungen an den Sachkundenachweis genügen, können für die einzelnen Berufsbilder genau benannt werden. Die Voraussetzungen, unter denen im Ausland erworbene Qualifikationen anerkannt werden, können im Einzelnen festgelegt werden.

Schließlich können die Anforderungen an die Berufshaftpflichtversicherung, ebenfalls in Rücksprache mit der Praxis und Versicherern, so ausgestaltet werden, dass die Versicherung ihrer Schutzfunktion gerecht wird und anpassungsfähig bleibt. Vorbild könnte § 51 BRAO sein, wofür die Nähe der Tätigkeiten zu den Rechtsberufen im eigentlichen Sinn spricht. Klargestellt werden kann auch, dass Versicherungen aus anderen Staaten der EU oder Garantien mit vergleichbarem Schutzzumfang gleichwertig sind.

Zu § 12 (Registrierungsverfahren)

Zu Absatz 1

Zu Satz 1

Satz 1 regelt, welche Behörde für den Antrag auf Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister örtlich zuständig ist. Dies ist grundsätzlich die Landesjustizverwaltung des Bundeslandes, in dem sich die Hauptniederlassung der antragstellenden Person oder Gesellschaft befindet. Die Zuständigkeit kann aber nach § 17 Abs. 2 RDG auf nachgeordnete Behörden übertragen werden.

Zu Satz 2

Satz 2 listet die Unterlagen auf, die mit dem Antrag auf Eintragung vorliegen müssen, weil sie entscheidungsrelevante Tatsachen enthalten. Sie entsprechen im Wesentlichen den Unterlagen, die schon bislang zusammen mit dem Antrag auf die Erteilung einer Erlaubnis nach dem Rechtsberatungsgesetz einzureichen waren. Es soll nur auf Unterschiede hingewiesen werden. Im Übrigen sind die Regelungen aus sich heraus verständlich.

Zu Nummer 1

Antragsteller müssen ihren Ausbildungsgang und ihre bisherige Berufsausübung bezogen auf den beantragten Rechtsdienstleistungsumfang schriftlich darstellen. Detaillierte Angaben zur schulischen Ausbildung sind nicht erforderlich.

Zu Nummer 2

Ein Führungszeugnis nach § 30 Abs. 1 des Bundeszentralregistergesetzes ist erforderlich, weil die Stelle, die über die Eintragung entscheidet, über die Zuverlässigkeit der Antragsteller zu befinden hat. Bestimmte strafrechtliche Verurteilungen sprechen gegen die Zuverlässigkeit mit der Folge, dass ein Widerrufsgrund und damit ein Eintragungshindernis besteht (vgl. Begr. zu § 11 Abs. 1 Nr. 1 und § 13 Nr. 1). Das Führungszeugnis ist mit den übrigen Bewerbungsunterlagen einzureichen. Stellen juristische Personen oder Gesellschaften den Antrag, genügen sie ihrer Antragspflicht, wenn die von ihnen benannten qualifizierten Personen das Führungszeugnis einreichen.

Zu Nummer 3

Vgl. Begr. zu § 11 Nr. 2.

Zu Satz 3

Satz 3 stellt zunächst klar, dass juristische Personen oder Gesellschaften die in Satz 2 genannten Unterlagen für jede der von ihnen benannten qualifizierten Personen vorlegen müssen, weil sie die Grundlage für die Beurteilung der persönlich zu erfüllenden Voraussetzungen darstellen. Zusätzlich sind für jede qualifizierte Person Unterlagen vorzulegen, anhand derer die zuständige Behörde prüfen kann, ob die qualifizierte Person die Voraussetzungen des § 11 Abs. 2 Satz 2 erfüllt, ob sie also im erforderlichen Umfang weisungsunabhängig und -befugt sowie zur Vertretung nach außen berechtigt ist. Dies ist in der Regel durch die Vorlage eines Gesellschafts- oder Anstellungsvertrags nachzuweisen.

Zu Absatz 2

Die zuständige Behörde, die auf Grundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes über den Antrag und über etwaige Auflagen entscheidet, hat zunächst die Registrierungsvoraussetzungen nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 zu prüfen. Dabei gilt der Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG).

Der Nachweis der Berufshaftpflichtversicherung ist erst zu erbringen, wenn die übrigen Voraussetzungen für die Registrierung vorliegen, die Behörde also grundsätzlich positiv im Sinne des Antrags entschieden hat. Sie fordert dann die Antragstellerin oder den Antragsteller auf, die Berufshaftpflichtversicherung nachzuweisen. Liegt der Nachweis vor, veranlasst sie unverzüglich die Eintragung in das Rechtsdienstleistungsregister.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift verpflichtet die registrierten Personen oder - falls diese nicht mehr existieren - ihre Rechtsnachfolger dazu, alle Tatsachen mitzuteilen, die für die Registrierung von Bedeutung sind oder Änderungen des Registerinhalts erforderlich machen. Mitzuteilen sind insbesondere das Ausscheiden qualifizierter Personen, aber auch die Änderung personenbezogener Daten wie Veränderungen des Namens, der Firma, der Anschrift der registrierten Personen oder der qualifizierten Personen. Mitzuteilen ist aber auch der Wegfall der registrierten Person infolge Todes oder Löschung aus dem Handelsregister mit der Folge, dass diese auch aus dem Rechtsdienstleistungsregister zu löschen sind (vgl. Begr. zu § 15). Letzteres macht es erforderlich, auch Rechtsnachfolger zu verpflichten. Die Verpflichtung dient damit auch der Aktualität und Minimierung des Datenbestands des Registers. Bei erheblichen Verstößen gegen die Pflicht zur Mitteilung von Änderungen, die zugleich eine Gefährdung der Rechtssuchenden beinhalten, liegt ein Widerrufsgrund vor (vgl. Begr. zu § 13 Nr. 4).

Zu Absatz 4

Einzelheiten zum Registrierungsverfahren soll das Bundesministerium der Justiz durch Rechtsverordnung regeln. Dabei sind insbesondere Regelungen darüber vorzusehen, wie lange die zuständige Behörde die Antragsunterlagen und -daten aufbewahren oder - bei elektronischer Aktenführung - speichern darf. Dabei gilt der Grundsatz, dass die Unterlagen nur so lange aufbewahrt werden dürfen, wie dies für das Verfahren erforderlich ist.

Die Zustimmung des Bundesrates ist erforderlich, weil das Verwaltungsverfahren betroffen ist.

Zu § 13 (Widerruf der Registrierung)

Diese Regelung verpflichtet die Behörde, Registrierungen zu widerrufen, wenn während der Berufsausübung die hier aufgezählten Widerrufsgründe eintreten. Rechtsuchende und der Rechtsverkehr müssen darauf vertrauen können, dass registrierte Personen neben besonderer Sachkunde auch persönlich oder von ihrer Organisation her zuverlässig sind und sich entsprechend der Rechte und Pflichten des Gesetzes verhalten. Für ex tunc rechtswidrige Eintragungen gelten die Vorschriften über die Rücknahme von Verwaltungsakten nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz.

Die Widerrufsgründe sind zwingend. Die Behörde ist aber gehalten, wegen des durch den Widerruf erfolgenden Eingriffs in die Berufsfreiheit registrierter Personen jeden Einzelfall besonders sorgfältig zu prüfen. Nach den Umständen des Einzelfalls muss die Annahme gerechtfertigt sein, dass der Schutz der Rechtsuchenden, des Rechtsverkehrs oder der Rechtsordnung durch eine Fortsetzung der Rechtdienstleistungen gefährdet wäre.

Zu Nummer 1

Ein Widerrufsgrund ist die mangelnde persönliche Eignung oder Zuverlässigkeit der registrierten oder der qualifizierten Person (vgl. dazu auch Begr. zu § 11 Abs. 1 Nr. 1).

Ist die registrierte Person eine juristische Person oder Gesellschaft ohne Rechtspersönlichkeit, kommt es auf Eignung und Zuverlässigkeit der qualifizierten Person an. Sind mehrere qualifizierte Personen benannt, von denen nur eine die Eignung oder Zuverlässigkeit nicht mehr besitzt, so kommt ein Widerruf nicht in Betracht, wenn diese Person aus dem Unternehmen ausscheidet. Ebenso kann eine registrierte Person, die nur eine qualifizierte Person benannt hat, dem Widerruf nach § 13 Nr. 1 zuvorkommen, indem sie nach dem Ausscheiden dieser Person innerhalb der Frist des § 13 Nr. 5 eine neue qualifizierte Person benennt.

Halbsatz 2 nennt als Regelfall persönlicher Unzuverlässigkeit die rechtskräftige strafrechtliche Verurteilung. Aus der Tat muss eine berufsbezogene Unzuverlässigkeit gefolgert werden können. Im Hinblick auf den hohen Rang des Grundrechts der Berufsfreiheit und auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gilt dies regelmäßig nur für Verbrechen ohne Einschränkung. Die rechtskräftige Verurteilung wegen eines Vergehens kann einen Widerruf dagegen in der Regel nur dann rechtfertigen, wenn das Delikt selbst berufsbezogen ist. Die Behörde muss im Rahmen ihrer Abwägung zu dem Ergebnis kommen, dass erhebliche Zweifel an der ordnungsgemäßen Erbringung von Rechtsdienstleistungen zum Nachteil der Rechtsuchenden bestehen.

Das bedeutet nicht, dass die Tat im Rahmen der Berufsausübung begangen worden sein muss. Es kann ausreichen, dass sich das Vergehen gegen ein Rechtsgut richtet, das für die Berufsausübung von unmittelbarer Bedeutung ist. Das sind insbesondere Delikte, die den Schutz des Eigentums, des Vermögens oder des Rechtsverkehrs bezwecken, wie zum Beispiel Aussagedelikte, Diebstahl- und Unterschlagungsdelikte, Erpressung, Geldwäsche und Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte, Betrug, Untreue, Urkundenfälschung oder Insolvenzstraftaten. Artikel 12 des Grundgesetzes und das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebieten dabei jedoch eine Abwägung im Einzelfall dergestalt, dass auch solche Delikte nicht pauschal zum Widerruf führen dürfen. Zum Beispiel kann ein einfacher Ladendiebstahl es nicht rechtfertigen, dass eine registrierte Person ihren Beruf nicht mehr ausüben kann oder dass bereits der Antrag auf Registrierung nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 zurückgewiesen wird. Die Schwere der Tat und das Strafmaß sind ebenso zu berücksichtigen wie der Umstand, ob es sich um eine im privaten oder im beruflichen Zusammenhang begangene Straftat handelt. Dabei gilt der Grundsatz, dass bei einer leichten Straftat ein Widerruf um so eher in Betracht kommen wird, je enger die Straftat mit der Berufsausübung im Zusammenhang steht.

Die gesetzliche Regelung der berufsbezogenen Unzuverlässigkeit lehnt sich damit an die Rechtsprechung zur Versagung der Zulassung zur Rechtsanwaltschaft wegen Unwürdigkeit nach § 7 Nr. 5 BRAO an, stellt aber eine eigenständige Regelung dar, die mit Blick auf die Art und den Umfang der Rechtsdienstleistungsbefugnis autonom auszulegen ist. Zu berücksichtigen ist auch, dass registrierte Personen - anders als Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte - keine Organe der Rechtspflege sind.

Sind Verurteilungen, die unter § 13 Nr. 1 fallen, bereits im Zeitpunkt der Antragstellung bekannt, besteht ein Eintragungshindernis (vgl. Begr. zu § 11 Abs. 1 Nr. 1). In diesem Fall dürfen Verurteilungen, die länger als drei Jahre zurückliegen, nicht zu Lasten der Antragsteller oder der von ihnen benannten qualifizierten Personen gewertet werden.

Zu Nummer 2

Treten während der Berufsausübung ungeordnete Vermögensverhältnisse auf, muss die Registrierung nach Halbsatz 1 widerrufen werden. Es handelt sich um einen Unterfall der fehlenden Zuverlässigkeit. Auch dieser Grund kann, wenn die Tatsachen in den letzten drei Jahren vor Antragstellung vorlagen, ein Eintragungshindernis sein (vgl. Begr. zu § 11 Abs. 1 Nr. 1).

Halbsatz 2 konkretisiert den Rechtsbegriff der ungeordneten Vermögensverhältnisse. Er orientiert sich an vergleichbaren Vorschriften der Bundesrechtsanwaltsordnung (§§ 7 Nr. 9, 14 Nr. 8 BRAO) und der Gewerbeordnung (§§ 34b, 34c GewO), um der Landesjustizverwaltung objektive Kriterien (Eröffnung des Insolvenzverfahrens, Eintragung in das Schuldnerverzeichnis) an die Hand zu geben. Er ist aber als Rechtsbegriff sui generis im Sinne des RDG zu verstehen, weil er entscheidend von den Vorbildern abweicht.

Halbsatz 3 schränkt Halbsatz 2 als Ausfluss des Grundrechts der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein und definiert zwei Ausnahmen, bei deren Vorliegen die Vermögensverhältnisse nicht ungeordnet sind:

Zum Einen liegen trotz Insolvenzeröffnung keine ungeordneten Vermögensverhältnisse vor, wenn eine Fortführung des Unternehmens auf der Grundlage des Insolvenzplans erfolgt. Die Entscheidung der Gläubigerversammlung, das schuldnerische Unternehmen fortzuführen und damit die Sanierung des insolventen Unternehmens zu ermöglichen, soll nicht durch einen Widerruf der Registrierung unterlaufen werden.

Zum Anderen sollen ungeordnete Vermögensverhältnisse nur dann zum Widerruf der Registrierung führen, wenn konkret Vermögensinteressen von Rechtsuchenden gefährdet sind. Private Überschuldung allein genügt nicht, um eine berufliche, wirtschaftliche Unzuverlässigkeit zu begründen. Hat etwa eine Rentenberaterin durch Spekulation an der Börse im privaten Bereich Schulden gemacht, soll ihr nicht ohne weitere Anhaltspunkte für konkrete berufliche, finanzielle Unzuverlässigkeit die Möglichkeit genommen werden, sich durch ihre berufliche Tätigkeit wieder entsprechende wirtschaftliche Grundlagen zu schaffen.

Zu Nummer 3

Teilt das Versicherungsunternehmen der Behörde mit oder stellt sich auf andere Weise heraus, dass die registrierte Person oder Gesellschaft keine Berufshaftpflichtversicherung mehr unterhält, muss die Eintragung widerrufen werden. Eine Berufshaftpflichtversicherung ist zum Schutz der Rechtsuchenden konstitutive Voraussetzung für die Berufsausübung (vgl. Begr. zu § 11 Nr. 3). Das impliziert die Pflicht, sie permanent zu unterhalten und rechtfertigt

es, die Registrierung bei Nichteinhaltung dieser Pflicht zu widerrufen. Ein Widerruf aus diesem Grund ist aber, sofern nicht aus der dauerhaften Verletzung dieser Pflicht auf eine persönliche Unzuverlässigkeit geschlossen werden kann, kein Hindernis für eine (erneute) Registrierung (vgl. Begr. zu § 11 Abs. 1 Nr. 1).

Zu Nummer 4

Im Sinne der Schutzzwecke des Gesetzes (vgl. Begr. zu § 1 Abs. 1 Satz 2) muss die Eintragung nach Satz 1 widerrufen werden, wenn die Behörde von dauerhaft unqualifizierten Rechtsdienstleistungen durch registrierte Personen erfährt. Der Verstoß muss erkennen lassen, dass die Person oder das Unternehmen ungeeignet zur Erbringung von Rechtsdienstleistungen ist. Die einmalige oder auch mehrere auf verschiedenen Ursachen beruhende fehlerhafte Rechtsdienstleistungen dürften regelmäßig nicht den Widerruf der Eintragung rechtfertigen. Bei diesem Tatbestand sind eine besonders vertiefte Abwägung und die Prüfung aller Umstände des Einzelfalls erforderlich.

Der zweite Halbsatz nennt Regelbeispiele für unqualifizierte Rechtsdienstleistungen. Allen Regelbeispielen ist gemeinsam, dass nur erhebliche Verstöße den Widerruf rechtfertigen. Es gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, so dass ein Widerruf erst erfolgen kann, wenn mildere Mittel, insbesondere Hinweise durch die Behörde oder Auflagen, nicht zum Erfolg führen.

Erbringt eine eingetragene Person oder Gesellschaft Rechtsdienstleistungen, die vom Umfang der Eintragung nicht gedeckt sind, muss die Behörde die Eintragung widerrufen, wenn der Verstoß wiederholt vorkommt und erheblich ist. Zum Beispiel genügen nicht die einmalige Einziehung einer Forderung aus Kaufvertrag bei Registrierung für die Einziehung von ärztlichen Honorarforderungen, die einmalige Beratung im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung ohne Rentenbezug oder die einmalige Beratung in einem anderen als dem eingetragenen ausländischen Recht. Nur bei Überschreitungen der Befugnis in erheblichem Umfang muss die Registrierung widerrufen werden.

Entsprechendes gilt für den Verstoß gegen die Pflicht zur Führung einer ordnungsgemäßen Berufsbezeichnung nach § 10 und bei einem Verstoß gegen Auflagen nach § 9 Abs. 3. Nur wenn dieser Verstoß beharrlich erfolgt und hierdurch die Interessen der Rechtsuchenden oder des Rechtsverkehrs beeinträchtigt werden, hat die Justizverwaltung die Registrierung zu widerrufen.

Auch die erhebliche Verletzung der Pflicht zur Mitteilung von Änderungen kann schließlich zum Widerruf der Registrierung führen. Dies wird nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein,

wenn etwa die registrierte Person ständig ihren Sitz verlagert, ohne dies anzuzeigen. Erforderlich für den Widerruf ist auch hier, dass der Verstoß erheblich ist und Nachteile für die Rechtsuchenden hat.

Zu Nummer 5

Benennen juristische Personen oder Personengesellschaften nach Ausscheiden der (einzigen) qualifizierten Person nicht innerhalb von sechs Monaten eine neue qualifizierte Person (vgl. Begr. zu § 11 Abs. 2), ist ihre Eintragung zu widerrufen. Das rechtfertigt sich dadurch, dass nur in dieser die persönlichen Voraussetzungen der Rechtsdienstleistungsbefugnis erfüllt sind. Mit der qualifizierten Person verliert das Unternehmen letztlich die fachliche und persönliche Kompetenz für Rechtsdienstleistungen.

Zu Teil 4 (Rechtsdienstleistungsregister)

Zu § 14 (Zweck und Inhalt des Rechtsdienstleistungsregisters)

§ 14 ist die zentrale Vorschrift über das neu einzurichtende Rechtsdienstleistungsregister.

Zu Absatz 1

Dieser Absatz nennt die Zweckbestimmung des Rechtsdienstleistungsregisters. Vorgesehen ist ein öffentliches Register. Es soll den Markt der Rechtsdienstleistungen transparent machen. Die Einsicht soll jedem Rechtsuchenden schnell, unbürokratisch und dem Stand der Technik entsprechend möglichst elektronisch die Feststellung ermöglichen, ob und welchen Personen in welchem Umfang Rechtsdienstleistungen aufgrund besonderer Sachkunde erlaubt sind.

Dies soll mehr als eine bloße Hilfestellung bei der Suche nach geeigneten Dienstleistungserbringern sein. Vielmehr soll die gesteigerte, deutschlandweite Publizität Missbräuche verhindern. Keine Person soll zum Schaden von Rechtsuchenden, anderen von registrierungspflichtigen Rechtsdienstleistungen betroffenen Dritten oder öffentlichen Stellen besondere Sachkunde im Bereich der geregelten Rechtsdienstleistungen oder auf nicht von ihrer Registrierung umfassten Sachgebieten vortäuschen können. Vertragspartner und Dritte sollen erkennen können, welche Personen innerhalb eines Unternehmens für Rechtsdienstleistungen im Geschäftsverkehr verantwortlich zeichnen (vgl. zur qualifizierten Person Begr. zu § 11 Abs. 2).

Schließlich soll - insbesondere auch für Behörden, die über Neuanträge auf Eintragung zu entscheiden haben - erkennbar sein, wer in Konflikt mit dem RDG geraten ist mit der Folge, dass Rechtsdienstleistungen untersagt oder die Registrierung widerrufen wurde (vgl. Begr. zu § 14 Abs. 2 Nr. 2 und 3).

Zu Absatz 2

Diese Vorschrift bestimmt abschließend die verschiedenen Eintragungstatbestände und die einzutragenden personenbezogenen Daten.

Zu Nummer 1

Diese Nummer betrifft alle registrierungspflichtigen natürlichen oder juristischen Personen oder Gesellschaften. Neben personenbezogenen Daten ist ihre genaue Berufsbezeichnung einzutragen. Ist die Registrierung auf bestimmte Sachgebiete beschränkt, oder wurden Auflagen erteilt, ist dies entsprechend einzutragen. Schließlich ist die Nennung der qualifizierten Personen, die nach außen für die Rechtsdienstleistungen einer juristischen Person oder Gesellschaft verantwortlich sind, Ausfluss des Schutzzwecks des Registers (vgl. Begr. zu Absatz 1).

Zu Nummer 2

Ist der Widerruf der Eintragung bestandskräftig, ist dies ein eintragungspflichtiger Tatbestand. Die Landesjustizverwaltung soll vor ihrer Entscheidung über Neuanträge erkennen können, dass und aus welchem Grund Antragstellern die Registrierung in den letzten drei Jahren vor Stellung des Antrags entzogen wurde. Bei der Angabe des Grundes ist auf einen der fünf Tatbestände in § 13 Bezug zu nehmen. Diese wichtige Information hat als Warnfunktion bei Neuanträgen im Rahmen der Prüfung der Zuverlässigkeit von Antragstellern Bedeutung (vgl. Begr. zu § 11 Abs. 1 Nr. 1). Die Eintragung ist aber nach drei Jahren zu löschen (vgl. Begr. zu § 15 Nr. 4). Eine längere Eintragung lässt sich auch angesichts der Bedeutung des Grundrechts der Berufsfreiheit aus Art. 12 Grundgesetz nicht rechtfertigen.

Zu Nummer 3

Die Untersagung der Rechtsdienstleistungsbefugnis bei einer Person oder Vereinigung, die nach § 6 oder § 7 ohne Registrierung Rechtsdienstleistungen erbringen darf, ist nach § 6 Abs. 3 Satz 2 ein eintragungspflichtiger Tatbestand. Untersagt werden kann die Rechtsdienstleistungsbefugnis längstens für fünf Jahre (vgl. Begr. zu § 6 Abs. 3). Dies trägt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung. Die Eintragung soll für die Dauer der Untersagung, die mit der Eintragung zu veröffentlichen ist, Bestand haben. Das kann auch ein kürzerer Zeitraum als fünf Jahre sein. Danach ist sie von Amts wegen zu löschen (vgl. Begr. zu § 15 Nr. 5).

Zu Absatz 3

Die nach § 17 Abs. 1 für die Durchführung des Gesetzes zuständigen Landesjustizverwaltungen führen das Register grundsätzlich in jedem Bundesland zentral und elektronisch.

Entsprechend dem Schutzzweck des Rechtsdienstleistungsregisters (vgl. Begr. zu Absatz 1) soll aber möglichst ein einziges, deutschlandweites Register geführt werden, damit einsehende Personen aus dem gesamten Bundesgebiet den Registerinhalt im Einzelfall schnell und zuverlässig feststellen können. Auch die Behörden, die über Neuanträge zu befinden haben, sollen ohne aufwändigen Datenaustausch zwischen verschiedenen Registern auf einen Blick erkennen können, ob Antragstellern die Registrierung in den letzten drei Jahren entzogen wurde. Nur hierdurch wird zuverlässig verhindert, dass solche Antragsteller durch „Register-Shopping“ eine Registrierung in einem anderen Bundesland erhalten. Aus diesem Grund sieht Satz 1 Halbsatz 2 vor, dass die Länder ein länderübergreifendes Register einrichten können. Die länderübergreifende Einrichtung des Registers kann etwa durch eine Verwaltungsvereinbarung der Bundesländer nach dem Vorbild der Bekanntmachungen in Insolvenzverfahren erfolgen.

Das Register ist elektronisch zu führen. Dies soll einerseits den registerführenden Stellen die Arbeit bei der Eintragung und Verwaltung der Daten erleichtern, andererseits aus ganz Deutschland den elektronischen Abruf der Daten ermöglichen. Grund hierfür ist, dass der Tätigkeitsradius der registrierungspflichtigen Personen nicht auf ein bestimmtes Bundesland beschränkt ist. Der interne und externe Abgleich der Daten ist leichter und Personen, die in das Register einsehen wollen, gewinnen schneller einen Gesamtüberblick.

Da die registerführende Stelle, soweit sie nicht zugleich für die Prüfung der Registrierungsvoraussetzungen zuständig ist, weder die Rechtmäßigkeit der Erhebung personenbezogener Daten noch deren Richtigkeit überprüft, kann sie nicht die datenschutzrechtliche Verantwortung dafür übernehmen. Satz 2 ordnet daher an, dass diese Verantwortung bei der Behörde liegt, die die Registrierung veranlasst und zu diesem Zweck die Daten übermittelt.

Einzelheiten der Registerführung können durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats geregelt werden.

Zu § 15 (Löschung der Eintragung)

Die Regelung enthält Tatbestände, die eine Löschung der im Rechtsdienstleistungsregister enthaltenen Eintragungen erfordern.

Zu Absatz 1

Zu Nummer 1

Eingetragene Personen oder Gesellschaften können als *actus contrarius* zur Eintragung auch die Löschung beantragen. Ist die Registrierung allerdings mit einem Widerruf behaftet, kann dies nicht gelten. Die Publizität des Widerrufs hat für die Landesjustizverwaltung Warnfunktion bei der Entscheidung über Neuanträge (vgl. Begr. zu § 14 Abs. 2 Nr. 2). Allerdings kann die Löschung bei einem anhängigen Widerrufsverfahren bis zur Bestandskraft des Widerrufs beantragt werden. Dies verhindert, dass ein Widerrufsverfahren durchgeführt werden muss, wenn die registrierte Person bereit ist, freiwillig auf die Registrierung zu verzichten.

Zu Nummer 2 und 3

Diese Tatbestände setzen grundsätzlich voraus, dass die eingetragenen Personen tatsächlich nicht mehr existieren. Lösungsgrund ist der Tod oder die Beendigung der rechtlichen Existenz registrierter Personen.

Zu Nummer 4

Registrierungen, bei denen ein Widerruf vermerkt ist, sind einschließlich des Widerrufs nach drei Jahren zu löschen. Eine längere Eintragung lässt sich angesichts der Bedeutung des Grundrechts der Berufsfreiheit aus Art. 12 Grundgesetz nicht rechtfertigen.

Zu Nummer 5

Diese Regelung bestimmt, wann die eingetragene Untersagung der Rechtsdienstleistungsbefugnis in den Fällen der §§ 6 und 7 zu löschen ist. Die Lösungsfrist soll dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. Die Untersagung darf nur so lange eingetragen bleiben, wie sie angeordnet wurde, längstens aber für fünf Jahre (vgl. Begr. zu § 6 Abs. 3).

Zu Absatz 2

Die Vorschrift ermächtigt das Bundesministerium der Justiz, Einzelheiten des Lösungsverfahrens durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln.

Zu § 16 (Umgang mit personenbezogenen Daten)

Diese bereichsspezifische Datenschutzregelung ist Ausfluss des verfassungsrechtlichen Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der registrierten Personen.

Zu Absatz 1

Normiert sind zwei Tatbestände der Übermittlung personenbezogener Daten. Sie sind erforderlich, damit das Register vollständig und umfassend Auskunft über den Status quo der Rechtsdienstleistung durch registrierte Personen geben kann.

Satz 1 erlaubt den Datenaustausch zwischen registerführenden Stellen. Das Register soll zwar möglichst länderübergreifend eingerichtet werden. Sollte das nicht der Fall sein, bestehen mehrere Register, vielleicht sogar in jedem Bundesland. Die Möglichkeit zum direkten Datenaustausch ist erforderlich, um den Datenbestand aktuell zu halten, etwaige Doppelintragungen oder unerwünschtes „Register-Shopping“ von Personen, für die eine Untersagung der Rechtsdienstleistungsbefugnis, eine Rücknahme oder ein Widerruf der Eintragung bereits in einem anderen Register eingetragen ist, zu verhindern (vgl. Begr. zu § 14 Abs. 1).

Die Regelung in Satz 2 erlaubt unter gewissen Voraussetzungen die Übermittlung personenbezogener Daten an die Landesjustizverwaltung. Die Daten müssen im Einzelfall für die Entscheidung über die Registrierung oder deren Widerruf erforderlich sein. Eingeschränkt ist die Befugnis, wenn schutzwürdige Interessen der eingetragenen Personen beeinträchtigt werden. Sollte das der Fall sein, kann nur übermittelt werden, wenn das öffentliche Interesse das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. In dem genannten Umfang ist die zweckgebundene - auch automatisierte - Datenerhebung, -verarbeitung und -übermittlung erlaubt.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift enthält eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung. In ihr soll vorgesehen werden, wie die Einsichtnahme in das Register verfahrenstechnisch abläuft. Ebenso sollen verfahrenstechnische Regelungen getroffen werden, die den Anforderungen des Datenschutzes an ein zentrales, gegebenenfalls länderübergreifendes und öffentliches Register genügen, auf das jedermann elektronisch Zugriff nehmen kann (vgl. Begr. zu § 14 Abs. 1).

Zu Teil 5 (Schlussvorschriften)

Zu § 17 (Zuständigkeiten und Übertragung von Befugnissen)

Zu Absatz 1

Absatz 1 enthält die zentrale Zuständigkeitsregelung. Zuständige Behörde soll in jedem Land die Landesjustizverwaltung sein. Die Verankerung bei der Landesjustizverwaltung rechtfertigt sich durch die Nähe der rechtsdienstleistenden Tätigkeiten zu den Rechtsberufen im eigent-

lichen Sinn. Die Vorschrift bestimmt die Landesjustizverwaltungen auch als zuständige Stellen im Sinne des § 158c Abs. 2 des Gesetzes über den Versicherungsvertrag. Diese ausdrückliche Bestimmung ist erforderlich, damit - auch im Hinblick auf eine spätere Regelung der Anforderungen an die Berufshaftpflichtversicherung in einer Rechtsverordnung - die Rechtsfolgen eintreten können, die hieran in § 158c Abs. 2 des Gesetzes über den Versicherungsvertrag anknüpfen.

Zu Absatz 2

Satz 1 der Regelung erlaubt es den Landesregierungen, durch Rechtsverordnung Aufgaben und Befugnisse der Landesjustizverwaltungen auf diesen nachgeordnete Behörden zu übertragen, zum Beispiel die Durchführung des Registrierungsverfahrens, zentral auf die Präsidentin oder den Präsidenten eines Oberlandesgerichts. Dies dient der Entlastung der hauptverantwortlichen Behörde. Nach Satz 2 kann die Landesregierung die Übertragungskompetenz durch Rechtsverordnung an die Landesjustizverwaltung delegieren.

Zu § 18 (Übergangsregelungen)

Die Vorschrift trifft Übergangsregelungen für bestehende Erlaubnisse nach dem Rechtsberatungsgesetz, die auf Grundlage der jeweils geltenden Fassungen erteilt wurden.

Zu Absatz 1

Erlaubnisse natürlicher Personen behalten Gültigkeit bis zu deren Tod.

Zu Absatz 2

Alterlaubnisse juristischer Personen oder von Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit sollen nicht mehr unbegrenzt gültig sein. Hintergrund ist, dass diese nicht einfach erlöschen, wenn die in der Erlaubnisurkunde bisher zu benennende Person des „Ausübungsberechtigten“ wegfällt. Stattdessen konnten die Erlaubnisse in der Vergangenheit durch die fortlaufende Neubenennung von Ausübungsberechtigten endlos perpetuiert werden. Das widerspricht dem Ziel des Gesetzes, langfristig den Markt der Rechtsdienstleistungen transparenter zu machen. Deshalb haben diese Erlaubnisse nur noch Bestand, bis die letzte in ihnen benannte natürliche Person weggefallen, also entweder verstorben oder für die Gesellschaft nicht mehr tätig ist. Ein Austausch von ausübungsberechtigten Personen ist nach dem Inkrafttreten des RDG für Erlaubnisinhaber nach dem Rechtsberatungsgesetz nicht mehr möglich.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift hat das Ziel, bestehende Erlaubnisse für die Einziehung von Forderungen, für die Rentenberatung und für die Rechtsberatung in einem ausländischen Recht in das neue Registrierungssystem zu überführen. Hauptzweck der zentralen Registrierung ist die Trans-

parenz des Rechtsdienstleistungsmarktes. Dieses Ziel könnte nie vollständig erreicht werden, wenn es weiterhin und für in jedem Einzelfall unterschiedliche Zeit Erlaubnisse nach alter Rechtslage gäbe. Für die genannten Rechtsdienstleistungen kann mit dieser Regelung schon sechs Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes ein Gesamtüberblick erreicht werden. Erlaubnisinhaber müssen zu diesem Zweck keinen Nachweis ihrer Eignung, Zuverlässigkeit und Sachkunde mehr erbringen, soweit sie die Tätigkeit inhaltlich unverändert fortführen wollen. Eintragungsvoraussetzung ist allerdings auch für sie der Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung. Das ist zum Schutz der Rechtssuchenden erforderlich und Ausfluss des Grundrechts der Gleichbehandlung nach Art. 3 GG. Satz 2 stellt klar, dass die Behörde anlässlich der Registrierung Auflagen erteilen darf.

Zu Artikel 2 (Änderung der Bundesrechtsanwaltsordnung)

Um es Dienstleistenden zu ermöglichen, Rechtsdienstleistungen als Teil ihres eigenen Leistungsangebots zu erbringen und um die Voraussetzungen für neue Formen der Zusammenarbeit mit Rechtsanwälten zu schaffen, sollen die Vorschriften über die gemeinschaftliche Berufsausübung neu gefasst werden (vgl. Allgemeine Begründung, S. 30 f.).

Zu Absatz 1

Die Vorschriften über die berufliche Zusammenarbeit mit Angehörigen der rechtsberatenden Berufe (Patentanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Notare) sollen grundsätzlich unverändert bleiben. Vorgeschlagen wird jedoch, die bisherigen besonderen gesellschaftsrechtlichen Regelungen zu streichen. Bereits bisher wird unter „Sozietät“ im Sinne von § 59a Abs. 1 Satz 1 auch die Partnerschaftsgesellschaft verstanden. Es ist nicht erforderlich, Rechtsanwälten vorzuschreiben, welche gesellschaftsrechtliche Organisationsform sie wählen können, um ihren Beruf auszuüben. Mit der Streichung der Wörter „in einer Sozietät“ wird es künftig Rechtsanwälten zudem auch möglich sein, ihren Beruf in mehreren Sozietäten auszuüben. Das Verbot der sog. Sternsozietät (vgl. BT-Drucks. 12/4993, S. 33; 13/9820, S. 14; Beschluss des BGH vom 29. September 2003 - AnwZ (B) 24/00, NJW 2003, 3548) entfällt damit. Es soll der Verantwortung des einzelnen Rechtsanwalts obliegen, wie er seine Tätigkeit organisiert. Es ist nicht erforderlich ihm vorzuschreiben, in welcher Kanzlei er seinen Beruf in welchem Umfang ausübt. Der geltende Absatz 2 kann daher insgesamt aufgehoben werden.

Zu Absatz 2 und 3

Die Vorschriften über die internationale berufliche Zusammenarbeit, über die Zusammenarbeit mit ausländischen Angehörigen von Patentanwalts-, Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsberufen und über Bürogemeinschaften sollen inhaltlich nicht verändert werden.

Zu Absatz 4

Es soll Rechtsanwälten künftig gestattet werden, ihren Beruf gemeinschaftlich mit Angehörigen aller vereinbaren (§ 7 Nr. 8, § 14 Abs. 2 Nr. 8) Berufe auszuüben. Das ermöglicht z. B. eine Sozietät einer Rechtsanwältin oder eines Rechtsanwalts mit nichtanwaltlichen Mediatorinnen oder Mediatoren, die Aufnahme einer Ärztin oder eines Arztes als Gesellschafterin/Gesellschafter in eine medizinrechtlich ausgerichtete Anwaltskanzlei oder die berufliche Zusammenarbeit von Anwälten mit Unternehmensberatern.

Die bisherige Beschränkung auf eine berufliche Zusammenarbeit mit Angehörigen der sog. sozietätsfähigen Berufe (Patentanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer) wird damit begründet, dass nur diese Berufe vergleichbaren berufsrechtlichen Beschränkungen unterliegen und nur auf diese Weise gewährleistet werden kann, dass das anwaltliche Berufsrecht - insbesondere Verschwiegenheit, Verbot der Vertretung widerstreitender Interessen und Unabhängigkeit - beachtet wird.

Rechtsanwälte können bereits nach geltendem Recht mit Angehörigen nicht sozietätsfähiger Berufe in Kooperationen zusammenarbeiten. Außerdem ist es zulässig, Angehörige nicht sozietätsfähiger Berufe in einem Angestelltenverhältnis zu beschäftigen. Angestellte können dabei im Rahmen des Anstellungsverhältnisses Rechtsangelegenheiten erledigen (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 RBerG). In diesen Fällen - Kooperation, Anstellung - sind die Anwälte verpflichtet, die Einhaltung des anwaltlichen Berufsrechts sicherzustellen. Prinzipielle Mängel sind insofern nicht bekannt. Auch angesichts fließender Übergänge zwischen Anstellungsverhältnissen und der beruflichen Zusammenarbeit in gesellschaftsrechtlichen Formen erscheint es nicht geboten, die Einhaltung des Berufsrechts weiterhin durch ein striktes Verbot der beruflichen Zusammenarbeit mit Angehörigen nicht sozietätsfähiger Berufe zu sichern. Auch § 50 Abs. 3 StBerG, § 28 Abs. 2 WPO, die Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern bereits heute unter bestimmten Voraussetzungen die berufliche Zusammenarbeit mit Angehörigen nicht sozietätsfähiger Berufe gestatten (z. B. mit Mathematikern, Informatikern, Landwirten; vgl. BT-Drucks. 11/3915, S. 24), zeigen, dass Sozietätsverbote nicht erforderlich sind, um die Beachtung anwaltlicher Berufspflichten gewährleisten zu können.

Für die Einhaltung der anwaltlichen Berufspflichten bei beruflicher Zusammenarbeit mit Angehörigen nicht sozietätsfähiger Berufe in Sozietäten, Partnerschaftsgesellschaften, Bürogemeinschaften und in Gesellschaften anderer Form sollen daher künftig die beteiligten Rechtsanwälte verantwortlich sein. Um dies abzusichern, soll vorgeschrieben werden, dass in dem - schriftlichen - Gesellschaftsvertrag Regelungen getroffen werden müssen, die die Einhaltung der anwaltlichen Berufspflichten gewährleisten. Der Vertrag muss der Rechtsanwaltskammer vorgelegt und die berufliche Zusammenarbeit durch diese genehmigt werden.

Einzelheiten zur Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages brauchen gesetzlich nicht geregelt zu werden. Es obliegt der eigenverantwortlichen Entscheidung der Rechtsanwälte (vgl. BVerfG, 1 BvR 238/01 v. 03.07.2003, NJW 2003, 2520, 2521: zu § 43a Abs. 4 BRAO, Verbot der Vertretung widerstreitender Interessen), die erforderlichen Regelungen zu treffen.

Zu Absatz 5

Die Regelung ermöglicht es Rechtsanwälten, außerhalb einer auf gesellschaftsrechtlicher Grundlage und damit auf Dauer angelegten beruflichen Zusammenarbeit im Einzelfall, also im Rahmen einzelner vertraglicher Vereinbarungen über einzelne Dienstleistungsgeschäfte, mit Angehörigen nicht sozietätsfähiger Berufe zusammen zu arbeiten. Möglich sein sollen sowohl die gemeinschaftliche Entgegennahme von Aufträgen als auch die Tätigkeit für einen Angehörigen eines vereinbarten Berufs als dessen Erfüllungsgehilfe. Wie bei der beruflichen Zusammenarbeit auf gesellschaftsrechtlicher Grundlage (Absatz 4) sind die Rechtsanwälte verpflichtet, die Einhaltung des anwaltlichen Berufsrechts sicherzustellen. Da es um die Zusammenarbeit nur in einzelnen Fällen geht, sollen aber die Erfordernisse einer schriftlichen Vereinbarung und der Genehmigung durch die Rechtsanwaltskammer entfallen.

Zu Artikel 3 (Änderung der Justizverwaltungskostenordnung)

Die Vorschrift wird sprachlich an das Registrierungsverfahren angepasst. Die Gebühr soll künftig bereits mit dem Antrag auf Registrierung anfallen, weil bereits hierdurch das Prüfungsverfahren eingeleitet wird, das die Erhebung der Gebühr rechtfertigt. Die Höhe der Gebühr ist gegenüber dem geltenden Recht nur unwesentlich angehoben.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Nach Satz 1 soll das Gesetz nicht am Tage nach der Verkündung, sondern zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten, damit nach der Verabschiedung des Gesetzes Zeit für organisatorische Maßnahmen auf Seiten der Landesjustizverwaltungen, möglicherweise aber auch auf Seiten der Versicherungsunternehmen getroffen werden können, die erforderlich sind, um einen reibungslosen Übergang zum neuen Recht zu gewährleisten.

Da es sich bei dem RDG um ein Ablösungsgesetz handelt, das an die Stelle des bisherigen Rechts tritt, sieht Satz 2 Nr. 1 - 6 das gleichzeitige Außerkrafttreten des RBerG und seiner Ausführungsverordnungen vor. Daneben soll auch Art IX § 1 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung kostenrechtlicher Vorschriften vom 26. Juli 1957 außer Kraft treten. In dieser Vorschrift ist die entsprechende Anwendung von Vorschriften des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes auf Erlaubnisinhaber nach dem RBerG geregelt. Ob eine Neuregelung, insbesondere für den gerichtlichen Bereich, erforderlich ist, soll im Zusammenhang mit den Fol-

geänderungen in den einzelnen Verfahrensordnungen (vgl. Allgemeine Begründung, S. 27 f.)
geprüft werden.