



Stellungnahme Nr. 25/2022
Juni 2022

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Rechtsdienstleistungen und zur Änderung weiterer Vorschriften des Rechts der rechtsberatenden Berufe

Mitglieder des Ausschusses Rechtsdienstleistungsgesetz

Rechtsanwalt Dr. Frank Remmert, Vorsitzender (Berichterstatter)
Rechtsanwalt Stefan Buck
Rechtsanwältin Sabine Fuhrmann
Rechtsanwalt Stefan Graßhoff
Rechtsanwältin Dr. Birte Lorenzen
Rechtsanwältin Heidi Milsch
Rechtsanwalt Tilman Winkler

Rechtsanwalt Dr. Christian Lemke, Vizepräsident der Bundesrechtsanwaltskammer
Rechtsanwältin Daniela Neumann, Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder des Ausschusses Versicherungsrecht

Rechtsanwalt Dr. Siegfried Mennemeyer, Vorsitzender
Rechtsanwalt Dr. Michael Burmann
Rechtsanwalt Joachim Cornelius-Winkler
Rechtsanwalt Prof. Dr. Uwe Gail
Rechtsanwalt Tobias Küverling
Rechtsanwalt Dr. Thomas Münkel
Rechtsanwalt Dr. Christian Völker

Rechtsanwalt und Notar Dr. Thomas Remmers, Vizepräsident der Bundesrechtsanwaltskammer
Rechtsanwalt Christian Dahns, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium der Justiz
Landesjustizministerinnen und -minister / Justizsenatorinnen und -senatoren der Länder
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
Rechtspolitische Sprecherinnen und Sprecher der Bundestagsfraktionen
Bundesrat
Rechtsanwaltskammern
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband
Bundesverband der Freien Berufe
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Gerichtsvollzieherbund
Deutscher Juristinnenbund
Deutscher Notarverein
Bund Deutscher Rechtspfleger
Verband der Rechtspfleger
Deutscher Richterbund
Neue Richtervereinigung e. V.
Patentanwaltskammer
Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.
Wirtschaftsprüferkammer

Redaktionen der NJW, ZAP, AnwBl, JZ, DRiZ, FamRZ, MDR, FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, taz, dpa, Spiegel, Focus, Handelsblatt, Juve Rechtsmarkt, Anwaltsgebühren spezial/AGS, Juristisches Büro/JurBüro, RVG professionell, RVGreport, Betriebsberater

online-Redaktionen Beck, Jurion, Juris, Legal Tribune Online

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

Die BRAK dankt dem Bundesministerium der Justiz für die Gelegenheit, zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aufsicht bei Rechtsdienstleistungen und zur Änderung weiterer Vorschriften des Rechts der rechtsberatenden Berufe Stellung nehmen zu dürfen und kommentiert diesen wie folgt:

A.

I. Zusammenfassung des Gesetzentwurfs zur Änderung des RDG

Im Bereich des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) sieht der Entwurf im Wesentlichen zwei Änderungen vor:

- Eine Zentralisierung der Aufsicht über registrierte Rechtsdienstleister durch das BMJ und
- die Ausweitung der Bußgeldvorschriften für alle unerlaubten Rechtsdienstleistungen, sofern diese geschäftsmäßig erbracht werden.

Als Aufsichtsbehörde soll künftig zentral allein das BMJ zuständig sein. Die Aufsicht auf Landesebene mit unterschiedlichen Gerichten und Behörden soll damit abgeschafft werden. Mit diesem Vorhaben setzt das BMJ einen Gesetzesauftrag um, der in einem Entschließungsauftrag anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes zur „Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt“¹ (auch „Legal Tech-Gesetz“ genannt) enthalten ist.² Auch im Koalitionsvertrag 2021 hatte sich die Ampel-Koalition dafür ausgesprochen, die Aufsicht über Inkassounternehmen zu bündeln.³ Zur Begründung wird im Referentenentwurf ausgeführt, dass sich die Zersplitterung der Aufsicht durch Landesbehörden als wenig effektiv erwiesen und insbesondere bei der Registrierung durch Inkassodienstleister zu einem Forum Shopping geführt habe. Künftig soll durch das BMJ kompetentes Know-how aufgebaut und eine einheitliche Praxis bei der Registrierung und Überwachung von Rechtsdienstleistern gewährleistet und damit die Rechtssicherheit gestärkt werden. Die zentrale Aufsicht durch das BMJ soll künftig nicht nur Inkassodienstleister, sondern alle Rechtsdienstleister erfassen, die nach § 10 RDG der Registrierung bedürfen, also auch Rentenberater und Rechtsdienstleister in einem ausländischen Recht.

Geplant ist zudem, künftig alle unerlaubten Rechtsdienstleistungen, sofern diese selbständig und geschäftsmäßig erbracht werden, einheitlich als Ordnungswidrigkeit und somit bußgeldbewehrt auszugestalten. Dies war bereits nach dem mit dem RDG abgelösten Rechtsberatungsgesetz (RBerG) der Fall. Auf diese Weise soll eine wirksame Bekämpfung unbefugter Rechtsdienstleistungen sowie die Herstellung eines insgesamt ausgewogenen Sanktionensystems gewährleistet werden. Dafür sollen im Wesentlichen die § 3 und § 20 RDG geändert werden. Bisher sind nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 RDG nur die in § 10 Abs. 1 RDG genannten Rechtsdienstleistungen (Inkassodienstleistungen, Rentenberatung,

¹ BGBl. I 2021, S. 3415.

² BT-Drs. 19/30495, S. 8.

³ Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“, 2021, S. 112.

Rechtsdienstleistungen in einem ausländischen Recht) ohne Registrierung ordnungswidrig. Die Begründung im Gesetzentwurf führt dazu aus, dass diese Beschränkung zu Wertungswidersprüchen führt, da insbesondere die der Rechtsanwaltschaft vorbehaltenen Rechtsdienstleistungen nicht erfasst werden, wenn diese unerlaubt von Dritten erbracht werden. Daher sei es erforderlich, sämtliche Rechtsdienstleistungen, soweit sie ohne Erlaubnis nach § 3 RDG erbracht werden, als ordnungswidrig zu erfassen und mit einem Bußgeld zu bedrohen. Zu diesem Zweck sollen die Erlaubnistatbestände im RDG explicit in § 3 RDG aufgeführt werden, um den Normadressaten in klarer und transparenter Weise vor Augen zu führen, was nach dem RDG erlaubt ist und was nicht.

II. Stellungnahme zur Änderung des RDG

Beide Vorhaben sind grundsätzlich zu begrüßen.

Die Zentralisierung der Aufsicht durch das BMJ ist ein erster wichtiger Schritt zu mehr Rechtssicherheit bei der Registrierung und Überwachung der Inkassodienstleister. Damit kommt der Gesetzgeber auch Forderungen der BRAK nach, die bereits darauf hingewiesen hat, dass die bisherige zersplitterte Aufsichtsstruktur auf Landesebene ungenügend ist, um eine effektive Aufsicht über Inkassodienstleister, insbesondere im Zusammenhang mit Legal Tech-Angeboten zu gewährleisten.⁴ Voraussetzung ist allerdings, dass das BMJ in personeller, organisatorischer und fachlicher Hinsicht ausreichend ausgestattet wird, um diese wichtige Aufgabe effektiv wahrnehmen zu können.

Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen wird wie folgt Stellung genommen:

1. Zentrale Defizite der Inkassoerlaubnis bleiben ungelöst

Zunächst darf die Schaffung einer zentralen Aufsicht durch das BMJ nicht darüber hinwegtäuschen, dass die wichtigsten Defizite bei der Registrierung von Inkassodienstleistungen damit nicht gelöst werden. Dazu gehört, dass nach wie vor unklar ist, was alles unter die Inkassoerlaubnis nach § 2 Abs. 2 RDG fällt. Diese Rechtsunsicherheit wurde durch das Legal Tech-Gesetz nicht beseitigt. Auch mit einer zentralen Aufsicht wird weiterhin unklar bleiben, welche Legal Tech-Inkassogeschäftsmodelle (noch) als Inkassodienstleistung zu qualifizieren sind. Hinzu kommt das Defizit der nach wie vor in § 11 Abs. 1 RDG unzureichend angelegten Sachkundebefugnis, insbesondere für komplexe Rechtsgebiete wie dem Kartellrecht, die von gewerblichen Unternehmen im Gewand der Inkassodienstleistung angeboten werden. Hier bleibt der Gesetzgeber aufgefordert, für eine insgesamt kohärente Regelung zu sorgen.⁵ Diese Probleme können nicht allein auf Verwaltungsebene und durch Zivilgerichte gelöst werden.⁶

2. Stärkung der Aufsicht darf nicht zulasten zivilrechtlicher Maßnahmen gehen

Bei der Ausweitung der Ordnungswidrigkeiten auf alle unerlaubt und geschäftsmäßig erbrachten Rechtsdienstleistungen sollte im Gesetz klargestellt werden, dass die zivilrechtliche Verfolgung von RDG-Verstößen nach dem UWG und dem UKlaG insbesondere durch Kammern⁷ und Verbände und auch die zivilrechtlichen Folgen der Nichtigkeit nach § 134 BGB weiterhin unberührt bleiben. In der Begründung des Entwurfs werden zivilrechtliche Ansprüche nach dem UWG und dem UKlaG zwar aus-

⁴ BRAK-Stellungnahmen Nr. 10/2021, S. 19 und Nr. 81/2020, S. 21.

⁵ Zu den Forderungen der BRAK siehe BRAK-Stellungnahme Nr. 2/2022.

⁶ Siehe zu alledem bereits BRAK-Stellungnahme Nr. 2/2022, S. 5ff.

⁷ Vor allem durch regionale Rechtsanwaltskammern nach § 8 Abs. 3 Nr. 4 UWG.

drücklich erwähnt. Im Zuge der Ausweitung der aufsichtsrechtlichen Befugnisse insbesondere über Inkassodienstleistungen durch das Gesetz zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Inkassorecht⁸ und durch das sog. Legal Tech-Gesetz wurden aber Stimmen laut, die das System der Aufsicht über registrierte Inkassodienstleister im RDG für abschließend erachten und eine Prüfungskompetenz durch die Zivilgerichte, insbesondere eine Nichtigkeit nach §§ 3 RDG, 134 BGB in Abrede stellen.⁹ Dem ist der BGH in der Grundsatzentscheidung zu „wenigermiete.de“ zwar zu Recht entgegengetreten¹⁰, bei einer weiteren Stärkung der Aufsicht und der Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten durch Bußgelder könnte diese Diskussion aber neu entfacht und für Rechtsunsicherheit sorgen, zumal künftig dann das BMJ nach § 13h Abs. 1 RDG befugt ist, auch die Einhaltung anderer Gesetze, insbesondere des UWG und des UKlaG zu überwachen. Die BRAK hatte daher bereits anlässlich des Gesetzes zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Inkassorecht in ihrer Stellungnahme¹¹ gefordert, in einem Zusatz klarstellend zu regeln, dass Ansprüche Dritter nach dem UWG und dem UKlaG davon unberührt bleiben.

3. Änderung des § 3 RDG nicht erforderlich

Bei genauer Betrachtung bedarf es auch keiner Änderung des § 3 RDG, wenngleich gute Gründe für eine ausdrückliche Auflistung der einzelnen Erlaubnistatbestände im RDG sprechen. Wichtig ist, dass an dem Verbotsgesetz mit Erlaubnisvorbehalt festgehalten wird, was auch mit der vorgeschlagenen Änderung zum Ausdruck kommt. Es sollte aber berücksichtigt werden, dass es sich bei § 3 RDG um die **zentrale Vorschrift** im RDG handelt, die nicht ohne Not geändert werden sollte. Hinzu kommt, dass die Klarheit und Übersichtlichkeit des RDG durch die letzten Gesetzesänderungen eher gelitten haben, wie man an den zahlreichen Einschüben, Verschiebungen und Änderungen insbesondere der §§ 13a ff. RDG sieht. Dadurch wird auch eine Akzeptanz des RDG bei Personen, die Rechtsdienstleistungen erbringen wollen, insgesamt erschwert. Daher sollte gerade bei der Kernvorschrift des § 3 RDG der Wortlaut nur geändert werden, soweit dies unbedingt notwendig ist. Es gibt aber keinen Grund, den Wortlaut in § 3 RDG-E dahingehend zu ändern (neu: „unzulässig, soweit nicht ausdrücklich erlaubt“ anstatt wie bisher „nur in dem Umfang zulässig, soweit erlaubt“). Dies würde unnötig zu Diskussionen verleiten, ob mit dieser Wortlautänderung auch dogmatische Änderungen verbunden sind. Die bisherige Formulierung, dass Rechtsdienstleistungen „nur in dem Umfang“ zulässig sind, hat auch durchaus seine Berechtigung. Denn der Umfang zulässiger Rechtsdienstleistungen im RDG wird nicht nur durch die Erlaubnisnorm selbst, sondern auch durch andere Normen bestimmt, beispielsweise durch § 4 RDG.¹² Vor diesem Hintergrund ist nicht ganz zutreffend, dass die Neufassung des § 3 RDG-E inhaltlich unverändert der bisherigen Regelung entsprechen würde.

Will man die einzelnen Erlaubnistatbestände im RDG enumerativ aufzählen, könnte man den Wortlaut von § 3 RDG im Wesentlichen belassen und wie folgt formulieren:

Die selbständige Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen ist nur in dem Umfang zulässig, in dem sie erlaubt wird

1. durch [enumerative Auflistung wie vorgeschlagen] oder
2. durch oder aufgrund anderer Gesetze.

⁸ Und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 22.12.2020, BGBl. I, S. 3320.

⁹ Dazu näher Dötsch, in Deckenbrock/Henssler, RDG, 5. Aufl. 2021, § 13a Rn. 5a m.w.N.; Remmert, BRAK-Mitt. 2019, 219, 221.

¹⁰ BGH NJW 2020, 208 – Rn. 53ff. – wenigermiete.de.

¹¹ BRAK-Stellungnahme 29/2020, S. 12.

¹² Siehe dazu Krenzler/Remmert, RDG, 2. Aufl. 2017, § 4 RDG Rn. 18; LG München I, BeckRS 2020, 841 – Rn.164.

4. Klarstellungen in § 13c und 13h RDG-E zu begrüßen

Die in § 13h Abs. 2 S. 1 RDGE beabsichtigte Klarstellung, dass nicht alle Rechtsdienstleister, sondern nur *registrierte* Rechtsdienstleister der Aufsicht nach Teil 3 des RDG unterliegen, wird begrüßt und dient der Vermeidung von Missverständnissen. Dasselbe gilt für die mit Art. 2 des Entwurfs beabsichtigte Korrektur des § 13c Abs. 3 Nr. 2 RDG-E (Ersetzung „Verbraucher“ durch „Auftraggeber“), da es sich insoweit nur um ein Redaktionsversehen gehandelt hat.¹³

5. Nachbesserungsbedarf bei den Darlegungs- und Informationspflichten in § 13b RDG

In diesem Zusammenhang sollte auch § 13b RDG, der bei Inkassodienstleistungen Darlegungs- und Informationspflichten nur gegenüber Auftraggebern vorsieht, wenn diese Verbraucher sind, einer Korrektur unterzogen und auf alle Auftraggeber einschließlich Unternehmer erweitert werden.¹⁴ Die gebündelte Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen in Kartellverfahren¹⁵ zeigt, dass es Geschäftsmodelle gibt, die auch Nicht-Verbraucher adressieren, darunter Selbständige und Kleingewerbe-Betreiber. Diese gehören ebenfalls zum geschützten Personenkreis nach § 1 Abs. 1 S. 2 RDG, die vor Beauftragung einer Inkassoleistung entsprechend § 13b RDG zu informieren sind.

Zudem sollten Inkassodienstleister zusätzlich darüber aufklären, dass sie **keine anwaltliche Tätigkeit** ausüben, ihre Dienstleistung also nicht mit der eines Rechtsanwalts vergleichbar ist. Ferner sollte der Inkassodienstleister auch zur Aufklärung verpflichtet werden, wie die Erfolgsaussichten einer Rechtsverfolgung tatsächlich eingeschätzt werden und nach welchen Kriterien dies erfolgt, insbesondere, ob und inwieweit dies automatisiert geschieht. Auch die Art und Weise der Aufklärung bedarf der Nachschärfung.¹⁶ Diese Pflichten könnten anlässlich der Änderungen durch dieses Gesetz zusätzlich in den Katalog von § 13b RDG-E mit aufgenommen werden.

6. Ausweitung der Ordnungswidrigkeiten in § 20 RDG-E zu begrüßen

Nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 RDG-E sollen künftig alle unerlaubten Rechtsdienstleistungen, die entgegen § 3 RDG ohne Erlaubnis geschäftsmäßig erbracht werden, als ordnungswidrig angesehen und mit einem Bußgeld bedroht werden. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, insbesondere die Einbeziehung auch der unzulässigen Nebenleistungen nach § 5 RDG, die für Inkassodienstleister aufgrund der Reformen durch das Legal Tech-Gesetz besondere Relevanz erhalten haben.

7. Zur Übergangsvorschrift des § 21 RDG-E

Es wird schließlich angeregt, die Übergangsvorschrift des § 21 RDG-E im RDGEG und nicht im RDG zu verorten, da dies andernfalls zu einem ohnehin schon mit Änderungen überfrachteten und die Übersichtlichkeit erschwerenden RDG führt. Es handelt sich um eine reine Verfahrensvorschrift mit zeitlich begrenztem Anwendungsbereich. Auch bei der weiteren – demnächst auslaufenden und nach dem Entwurf zu streichenden – Übergangsvorschrift des § 7 RDGEG ist eine Verortung im RDGEG erfolgt. Entsprechend sollte mit § 21 RDG-E verfahren werden.

¹³ Siehe dazu bereits die Forderung der BRAK in BRAK-Stellungnahme Nr. 2/2022, S. 8.

¹⁴ Bereits BRAK-Stellungnahme Nr. 81/2020, S. 24; ebenfalls die Forderung des BR in der Stellungnahme vom 05.03.2021, BT-Drs. 19/27673, S. 55.

¹⁵ Angefangen mit LG München I, Urt. 07.02.2020 – 37 O 18934/17, BeckRS 2020, 841; zuletzt OLG Schleswig, Urt. 11.01.2022 – 7 U 130/21, BeckRS 2022, 385 (n. rkr., Revision anhängig); LG Stuttgart, Urt. 20.01.2022 – 30 O 176/19, BeckRS 2022, 362 (n.rkr.); LG Stuttgart, Urt. 10.01.2022 – 53 O 260/21, BeckRS 2022, 1731 (n. rkr.).

¹⁶ Dazu bereits BRAK-Stellungnahme Nr. 2/2022, S. 7f.

B.**I. Berufshaftpflichtversicherung****1. Allgemeines**

Der Referentenentwurf des BMJ wird auch zum Anlass genommen, zwei Anregungen im Zusammenhang mit einer Norm anzubringen, die im Rahmen des Gesetzes zur Neuregelung des Berufsrechts der anwaltlichen und steuerberatenden Berufsausübungsgesellschaften sowie zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe am 01.08.2022 in Kraft treten wird.

Im Rahmen der Diskussion mit Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten bzw. Haftpflichtversicherern hat sich gezeigt, dass es im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung des **§ 59o BRAO n. F.** zu Rechtsunsicherheiten gekommen ist.

Die BRAK spricht sich daher diesbezüglich einerseits für eine Klarstellung (unter 2.) und andererseits für eine Änderung des Gesetzeswortlauts (unter 3.) aus.

2. Berechnung der Jahreshöchstleistung (§ 59o Abs. 4 S. 1 BRAO n. F.)

§ 59o Abs. 4 S. 1 BRAO n. F. sieht vor, dass die Leistung des Versicherers für alle innerhalb eines Versicherungsjahres verursachten Schäden auf den Betrag der jeweiligen Mindestversicherungssumme, vervielfacht mit der Zahl der Gesellschafter und mit der Zahl der Geschäftsführer, die nicht Gesellschafter sind, begrenzt werden kann.

Die BRAK versteht diese Vorschrift dahingehend, dass bei der Berechnung der Jahreshöchstleistung allein die anwaltlichen Gesellschafter und Geschäftsführer, die nicht Gesellschafter sind, maßgeblich sind. In der Praxis besteht insofern allerdings eine gewisse Rechtsunsicherheit, die eine entsprechende Klarstellung erfordert. In § 59o Abs. 4 S. 1 BRAO n. F. sollte mithin klargestellt werden, dass bei der Berechnung der Jahreshöchstleistung allein die anwaltlichen Gesellschafter und Geschäftsführer, die nicht Gesellschafter sind, maßgeblich sind.

3. Bestimmung der Mindestversicherungssumme (§ 59o Abs. 2 BRAO n. F.)

§ 59o Abs. 2 BRAO n. F. sieht vor, dass für die Bestimmung der Mindestversicherungssumme auch berufsfremde Berufsträger gemäß § 59c Abs. 1 S. 1 BRAO n. F. maßgeblich sind.

Aus Sicht der BRAK ist der Wortlaut hier zwar eindeutig. Die BRAK spricht sich gleichwohl dafür aus, dass der Verweis auf § 59c Abs. 1 S. 1 BRAO n. F. gestrichen und vorgesehen wird, dass auch bei der Bestimmung der Mindestversicherungssumme nur anwaltliche Berufsträger zu berücksichtigen sind. Die Berücksichtigung lediglich der jeweils Berufszugehörigen entspricht einer sinnvollen Trennung der Berufsrechte, da sich jede Berufsausübungsgesellschaft nach ihrem Berufsrecht versichern muss. Dieses Prinzip kommt im Hinblick auf die Berufshaftpflichtversicherung, in dem ab dem 01.08.2022 geltenden Berufsrecht der anwaltlichen Berufsausübungsgesellschaften klar zum Ausdruck. Eine Berücksichtigung auch der jeweils berufsfremden Berufsträger würde diesem Prinzip widersprechen und insbesondere in den praxisrelevanten interprofessionellen Sozietäten von Rechtsanwälten und Steuerberatern zu einer doppelten Berücksichtigung der Köpfe führen.

* * *