

## **Stellungnahme**

### **zum Regierungsentwurf zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt**

**Öffentliche Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 5. Mai 2021**

#### **Thesen:**

1. Mit der „Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt“ nimmt der Entwurf das gesamte Geschehen von Rechtsdienstleistungen in den Blick. Das ist überfällig.
2. Die Regelung des Rechtsdienstleistungsmarktes ist inkohärent und würde es nach Verabschiedung des Gesetzes bleiben. Die Inkohärenzen würden allerdings gemildert.
3. Das Verbot des Erfolgshonorars zeigt die Verfassungswidrigkeit geltender Bestimmungen besonders deutlich.
4. Das (verbleibende) Verbot der Gebührenunterschreitung verfolgt keinen sinnvollen Zweck.
5. Versuche, Rechtsdienstleister mittels Einschränkungen ihrer Befugnisse wieder „einzudämmen“, sind zum Scheitern verurteilt.
6. Rechtsdienstleister sollten Rechtssicherheit über die Zulässigkeit ihres Geschäftsmodells erhalten können.
7. Ausblick: Mittel- und langfristig bedarf es einer umfassenden Neuordnung des Rechtsdienstleistungsrechts.

## **Begründung der Thesen:**

Da ich zu dem Gesetzentwurf in mehreren Publikationen ausführlich Stellung genommen habe, darf ich darauf verweisen (Auflistung am Schluss) und beschränke mich im Übrigen auf die Begründung der vorstehenden Thesen.

### **1. Mit der „Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt“ nimmt der Entwurf das gesamte Geschehen von Rechtsdienstleistungen in den Blick. Das ist überfällig.**

Bisher wurden das anwaltliche Berufsrecht gesondert vom Recht der Rechtsdienstleister nach RDG betrachtet. Aus Anbietersicht mag das nahe liegen. Aus Nachfragerperspektive aber nicht. Eigentlich geht es nämlich immer darum, Interessen mit rechtlicher Unterstützung zu verfolgen. Der Entwurf lenkt den Blick von der berufsrechtlichen Nabelschau hin auf das Gesamtgeschehen und ist dadurch in der Lage, Ungereimtheiten zu identifizieren.

### **2. Die Regelung des Rechtsdienstleistungsmarktes ist inkohärent und würde es nach Verabschiedung des Gesetzes bleiben. Die Inkohärenzen würden allerdings gemildert.**

Rechtsdienstleister mit einer Zulassung nach RDG haben mehr Freiheiten als Rechtsanwälte. Dabei ist der Zugang zum Anwaltsberuf an strengere Voraussetzungen geknüpft, höhere Qualifikationsanforderungen und eine deutlich dichtere Berufsaufsicht. Eine vernünftige Abschichtung müsste RDG-Dienstleister größeren Beschränkungen unterwerfen als Rechtsanwälte.

Der Entwurf lockert das bisherige Verbot des Erfolgshonorars und das Verbot der Gebührenunterschreitung.

Aufrechterhalten bleiben bei Anwälten

- Abtretungsverbote,
- das Verbot weitergehender Möglichkeiten erfolgsorientierter Vergütung,
- das Verbot weitergehender Freiheiten der Gebührengestaltung auch nach unten,
- das Verbot einer Hereinnahme von Investoren.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt unübersehbar, dass RDG-Dienstleister (Legal Techs) für das Publikum hoch attraktive Angebote unterbreiten. Die Freiheiten verschaffen diesen Anbietern in allen Bereichen spürbare Wettbewerbsvorsprünge, wo die Anwaltschaft durch die genannten Verbote weiterhin eingeschränkt wird. Anwälte haben indes strukturell die höhere Qualifikation und unterliegen strengerer Überwachung, sie verdienen als *Organe der Rechtspflege* (§ 1 BRAO) daher größeres Vertrauen des Gesetzgebers und müssten daher mit größeren Freiheiten als die übrigen Rechtsdienstleister ausgestattet werden.

Verbote an die Anwaltschaft, die den RDG-Dienstleistern nicht auferlegt werden, sind vor diesem Hintergrund nicht zu rechtfertigen und daher verfassungswidrig (Art. 12 GG).

### 3. Das Verbot des Erfolgshonorars zeigt die Verfassungswidrigkeit geltender Bestimmungen besonders deutlich.

Die Begründungsansätze für ein Verbot des Erfolgshonorars waren noch nie überzeugend (vgl. bereits *Michalski/Römermann*, AnwBl. 1996, 241, 242 f.). Zu nennen sind (in Anlehnung etwa an die heutige Stellungnahme der BRAK):

- „Erfolgshonorare führen zu Interessengegensätzen zwischen Rechtsanwalt und Mandant“: Offensichtlich ist das Gegenteil richtig, die Interessen laufen gleichgerichtet (so auch BGH VuR 2020, 61 m. Bespr. *Römermann* auf S. 43 – LexFox I).
- „Unabhängiges Organ der Rechtspflege“: Es ist nicht nachvollziehbar, wieso eine erfolgsbezogene Vergütung die Unabhängigkeit oder die Organstellung tangieren könnten. Gäbe es insoweit echte Gefahren, so wäre das gesetzliche Erfolgshonorar (Einigungsgebühr, Nr. 1000 VV RVG) unverständlich.
- „Das Recht verkommt zur Ware und das Vertrauensverhältnis zwischen Rechtsanwalt und Mandant wird erheblich belastet“: Ebenfalls unverständlich (vgl. *Uwer*, ZdiW 2021, 157, 158 f.). Anwälte erbringen Dienstleistungen und verkaufen keine „Waren“. Die Vermischung ist nicht nachvollziehbar. Mandanten vertrauen tendenziell *eher* solchen Dienstleistern, die erfolgsbezogen vergütet werden, da das eine höhere *Erwartung* eigenen Engagements bewirkt. Das Vertrauensverhältnis wird eher belastet, wenn ein Anwalt nach verlorenem Prozess eine hohe Rechnung für seine Leistung präsentiert.
- „Um ökonomisch rentabel auf Basis von Erfolgshonorar und Prozessfinanzierung zu arbeiten, werden nur Verfahren mit sehr hoher Erfolgswahrscheinlichkeit geführt: Zugang zum Recht wird dann nicht in den umstrittenen Fällen, sondern nur in (ziemlich) sicheren Fällen eröffnet“: Diese Behauptung entbehrt jeder empirischen Grundlage. Zudem muss die Frage erlaubt sein, ob nicht auch Rechtsanwälte tendenziell eher zu Prozessen mit höherer Erfolgswahrscheinlichkeit raten – und das zu Recht.
- „Zudem werden nur Forderungen durchgesetzt, die in dem standardisierten Legal Tech-Modell abgebildet, mithin skalierbar sind“: Aktuell *dürfen* nur Legal Techs Tätigkeiten auf Basis von Erfolgshonoraren anbieten, aber keine Rechtsanwälte. Daraus kann offensichtlich nicht der Schluss gezogen werden, dass das so bliebe, wenn die Möglichkeiten für Anwälte erweitert würden.
- „Rechtsdurchsetzung wird für Verbraucher mangels Kostenerstattung teurer“: Rechtsdurchsetzung ist mit Kosten verbunden. Auch Verbraucher sind bereit, für Dienstleistungen und Freistellung von Risiken einen marktgerechten Preis zu zahlen, insbesondere, sofern sie sich durch die erfolgreiche rechtliche Unterstützung per Saldo einen Vermögenszuwachs erhoffen. Kosten der Rechtsverfolgung für Verbraucher sind im Übrigen auch dem geltenden Recht nicht fremd, vgl. etwa die Arbeitsgerichtsbarkeit, wo es bis zur ersten Instanz keine Kostenerstattung gibt. Hier kostet die Rechtsverfolgung auch dann etwas, wenn sie erfolgreich ist. Niemand leitet aus dieser gesetzlichen Regelung den Vorwurf mangelnden Zugangs zum Recht ab.
- „In Fällen von Erfolgshonorar und Prozessfinanzierung hat der Rechtsanwalt aber ein erhebliches ökonomisches Eigeninteresse“: Eine *ehrliche* Diskussion sollte anerkennen, dass anwaltliche Unternehmer schon immer ein Interesse an ökonomisch sinnvollen Ergebnissen hatten – unabhängig von der Art der Vergütung – und dass dies legitim ist. Würden Anwälte ihre unternehmerischen Entscheidungen *nicht* auf Gewinnerzielung auslegen – was in der Lebenswirklichkeit noch nie vorgekommen sein dürfte -, so stünden sie in der Gefahr von

Bankrott und Zulassungsentzug und würden sich gegenüber Mandanten und Mitarbeitern unverantwortlich verhalten.

- „Die Gewährung von Beratungs- und Prozess-/Verfahrenskostenhilfe darf nicht durch die (uneingeschränkte) Möglichkeit, Erfolgshonorare im niedrigschwelligen Streitwertbereich zu vereinbaren, eingeschränkt werden“: Niemand plädiert für die Einschränkung oder gar Abschaffung von Beratungs- oder Prozesskostenhilfe. Zudem: Die Erfahrung mit Legal Techs zeigt, dass Verbraucher deren Angebote in großer Zahl annehmen. Der Zugang zum Recht wird auf diese Weise auch für weniger leistungsfähige Bevölkerungsteile eröffnet. Das ergänzt und erweitert das staatliche System und entlastet dort, wo es angenommen wird, den staatlichen Haushalt.
- „Wahrung der Integrität“: Soweit zur Rechtfertigung des Verbots eines Erfolgshonorars vorgebracht wird, Mandanten müssten vor *Übervorteilung* durch Anwälte geschützt werden, ist das eine überraschende Unterstellung, die jeglicher empirischen Grundlage entbehrt und auf einer offensichtlich verzerrten Wahrnehmung der Realität beruht.

Es ist zudem evident inkohärent, Erfolgshonorare „ein wenig“ (bis 2.000 Euro Forderung) zuzulassen. Wären Gefahren anzuerkennen, so müsste von einer Lockerung gänzlich abgesehen werden; anderenfalls wäre eine unbegrenzte Öffnung verfassungsrechtlich geboten (Art. 12 GG). Die Wertgrenze von 2.000 Euro geht in der Entstehungsgeschichte des Regierungsentwurfs zurück auf zwei Studien. Wer die darin gestellten Fragen näher beleuchtet, muss allerdings zu dem Ergebnis kommen, dass keine dieser Studien geeignet ist, nach wissenschaftlichen Maßstäben diese Wertgrenzen tatsächlich zu begründen (ausführlich *Römermann*, AnwBl Online 2020, 588, 608 f.).

#### **4. Das (verbleibende) Verbot der Gebührenüberschreitung verfolgt keinen sinnvollen Zweck.**

Soweit behauptet wird, Mindestgebühren sicherten die Qualität einer Dienstleistung oder verschafften den Rechtsanwälten ein Mindesteinkommen, liegt dem ein grundsätzliches Fehlverständnis zugrunde.

Mindestpreise sind nie geeignet, Qualität zu sichern. Wird gesetzlich vorgeschrieben, rechtliche Beratung zu Stundensätzen nicht unter 1.000 Euro am Markt anzubieten, so erhöht dies keinesfalls die Qualität, sondern es verteuert nur künstlich die Inanspruchnahme der Leistung (vgl. dazu im Zusammenhang mit Angehörigen freier Berufe bereits die Studie des spanischen Tribunal de Defensa de la Competencia [TDC]: Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones, Junio 1992, zit. bei *Michalski/Römermann*, AnwBl 1996, 241, 243 und erneut *Römermann*, AnwBl Online 2020, 588, 615).

Auch Mindesteinnahmen werden den Anwälten dadurch nicht gesichert. Garantiert wird schließlich nicht, dass zu dem staatlich fixierten Mindestpreis Menschen bereit sind, die Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Staatliche Mindestpreise bewirken tendenziell sogar eher geringere Einnahmen der Berufsträger, soweit die potenziellen Nachfrager die Alternativen haben, entweder gar keine Dienstleister einzuschalten oder andere (hier insbesondere: Legal Techs) zu geringerem Preis.

Die auch nach dem Entwurf verbleibenden Beschränkungen der Honorargestaltung erweisen sich demnach als zwecklos und damit verfassungswidrig (Art. 12 GG).

## **5. Versuche, Rechtsdienstleister mittels Einschränkungen ihrer Befugnisse wieder „einzudämmen“, sind zum Scheitern verurteilt.**

Der Referentenentwurf hatte noch bewusst davon abgesehen, den Forderungseinzug näher zu definieren (S. 18 des Entwurfs; dazu Römermann, AnwBl Online 2020, 588, 616). Anders der Regierungsentwurf: Durch eine Ergänzung (Art. 3 Nr. 2 RegE) soll „verdeutlicht werden, dass weitere Rechtsdienstleistungen, die in Bezug auf die den Gegenstand der Inkassodienstleistung bildende Forderung über die Beratung, Prüfung und Einziehung hinausgehen, nicht mehr vom Begriff der Inkassodienstleistung umfasst sein sollen“ (S. 20 der Entwurfsbegründung).

Die Intention ist im Ausgangspunkt nachvollziehbar, erweist sich doch der Inkassobegriff, den der BGH seiner Rechtsprechung zugrunde gelegt hat, als weitgehend konturlos (Römermann, VuR 2020, 43, 50 und *ders.*, AnwBl Online 2020, 588, 616 f.).

Der Versuch des Regierungsentwurfes wird das genannte Ziel indes aus zwei Gründen nicht erreichen: Zum einen ist die Formulierung zu offen, als dass daraus die beabsichtigte Eingrenzung mit hinreichender Deutlichkeit ersichtlich wäre (näher Römermann, RD 2021, 217, 221; ebenso Lemke, RD 2021, 224, 228; insoweit anders Markus Hartung, AnwBl Online 2021, 152, 156: „Der Gesetzentwurf bewirkt eine Einschränkung des Inkassobegriffs, was letztlich hilfreich ist“). Zum anderen ist aber auch kein Gemeinwohlbelang erkennbar, der zur Rechtfertigung einer solchen Einschränkung der Berufsfreiheit der Rechtsdienstleister mit Inkassobefugnis dienen könnte. Bei Hunderttausenden von Fällen, die in den letzten Jahren durch derartige Legal Tech-Dienstleister abgewickelt wurden, ist kein einziger Missbrauchsfall zutage getreten, der ein Schutzbedürfnis untermauern könnte. Die Notwendigkeit weitergehender Beschränkungen des Aktionsradius von Inkassounternehmen muss empirisch als widerlegt gelten.

## **6. Rechtsdienstleister sollten Rechtssicherheit über die Zulässigkeit ihres Geschäftsmodells erhalten können.**

Der Regierungsentwurf sieht umfangreiche Darlegungspflichten der RDG-Zulassungskandidaten vor, welche die Zulassungsbehörde in den Stand setzen sollen, die Rechtmäßigkeit von deren Geschäftsmodellen zutreffend zu beurteilen. Dadurch soll der Zulassung eine größere Wirkung beigelegt werden, ohne aber eine spätere zivilrechtliche Prüfung desselben Geschäftsmodells auszuschließen (näher Römermann, AnwBl Online 2020, 588, 615 f. und *ders.*, RD 2021, 217, 220). Das bedeutet: Auch eine bestandskräftige, ggfs. sogar im verwaltungsgerichtlichen Verfahren rechtskräftig geklärte Zulässigkeit des Geschäftsmodells schützt das Inkassounternehmen nicht davor, dass später ein Zivilgericht Verträge zwischen dem Dienstleister und seinen Kunden wegen Rechtswidrigkeit des Geschäftsmodells nach § 134 BGB für unwirksam erklärt.

Diese Situation ist für Rechtsdienstleister unbefriedigend, da sie einer permanenten Rechtsunsicherheit ausgesetzt werden, aber auch für ihre Kunden mit Gefahren verbunden, insbesondere, da sich die Nichtigkeit ihrer Verträge womöglich erst zu einem Zeitpunkt ergibt, zu dem die Ansprüche, mit deren Durchsetzung das Inkassounternehmen beauftragt war, bereits verjährt sind.

Die Aufwertung und Intensivierung der verwaltungsrechtlichen Prüfung des Geschäftsmodells muss die Konsequenz nach sich ziehen, dass das Geschäftsmodell als solches später nicht mehr

für unzulässig erklärt werden kann. Erweist sich die Zulassung nachträglich als problematisch, so hat die Zulassungsbehörde das übliche Instrumentarium von Widerruf und Rücknahme oder Auflagen einzusetzen.

### **7. Ausblick: Mittel- und langfristig bedarf es einer umfassenden Neuordnung des Rechtsdienstleistungsrechts.**

Das bisherige Stückwerk an historisch gewachsenen Regelungen insbesondere in BRAO und RDG bedarf mittelfristig der grundlegenden Erneuerung, um der deutlich gestiegenen und durch die Rechtsprechung anerkannten Bedeutung von RDG-Rechtsdienstleistern Rechnung zu tragen.

Seitdem durch das Fünfte Gesetz zur Änderung der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte vom 18. August 1980 (BGBl. I S. 1503) der Beruf des Rechtsbeistands geschlossen und die Erlaubnismöglichkeiten nach dem RBerG auf die in dem damaligen Art. 1 § 1 Abs. 1 Satz 2 RBerG enumerativ aufgezählten Rechtsgebiete beschränkt wurden, besteht eine Regelungslücke, die auch durch die aktuellen Gesetzentwürfe nur teilweise und unsystematisch geschlossen wird. Rechtsbeistände unterlagen nach Aufnahme in die Anwaltskammern einem Kanon berufsrechtlicher Vorschriften und einer Aufsicht. Seit der Abschaffung dieser Regeln und dem bewussten Verzicht des Gesetzgebers darauf, die nichtanwaltlichen Anbieter am Rechtsdienstleistungsmarkt dem anwaltlichen Berufsrecht zu unterwerfen (Begründung des Regierungsentwurfs zum RDG, BT-Drucks. 16/3655, 31 f.; vgl. dazu auch BT-Drucks. 19/5438 und *Römermann/Günther*, NJW 2019, 551), sind diese Dienstleister praktisch unregelt.

Der Bundesrat hatte im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren angeregt, die Verschwiegenheit und das Verbot der Wahrnehmung widerstreitender Interessen auch für RDG-Dienstleister zu kodifizieren (BR-Drucks. 58/21 unter Ziffer 8; zu der Stellungnahme des Bundesrates eingehend *Römermann*, ZDiW 2021 – im Druck). Das ist zumindest teilweise konsequent, wenn man bei Rechtsdienstleistern die gesetzliche Festlegung derartiger Pflichten (Grundpflichten insbesondere i.S. von § 43a BRAO, zuweilen auch „Werte“ oder „Core Values“ genannt) für erforderlich hält (die Normierung weiterer Pflichten wäre konsequenter Weise zu prüfen).

In diesem Zusammenhang wäre auch die Aufsicht über die nichtanwaltlichen Dienstleister gesetzlich zu regeln. Eine Aufnahme in Rechtsanwaltskammern nach dem Vorbild des früheren Rechtsbeistands kommt in Betracht. Allerdings müsste gesichert werden, dass Nichtanwälte in den Rechtsanwaltskammern nicht strukturell gegenüber den Anwälten benachteiligt werden. Vor diesem Hintergrund muss über eine Berufszulassung und Aufsicht etwa durch das Bundesamt für Justiz nachgedacht werden. Das könnte auch dem typischerweise überörtlichen Wirkungsbereich von Rechtsdienstleistern eher gerecht werden als die bisherige, ortsgebundene Zulassungsstruktur mit demzufolge heterogener Rechtsanwendungspraxis.

Auch die Zugangsqualifikation muss je nach Art der Rechtsdienstleistungserlaubnis stärker konturiert werden. Hierbei kann auch die Qualifikation der Wirtschaftsjuristen angemessene Berücksichtigung finden.

Bereits oben wurde erwähnt, dass die Freiheitsgrade der Berufsausübung orientiert sein müssten an Qualifikation und Aufsicht. Das aktuelle Verhältnis zwischen RDG-Dienstleistern und Rechtsanwälten muss vor diesem Hintergrund umgedreht werden.

Aus alledem ergibt sich folgende logische Normenstruktur eines künftigen Rechtsdienstleistungsgesetzbuches (RDGB):

- **Allgemeiner Teil**  
insbesondere mit (die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit im Einzelnen soll hier der Vereinfachung halber unterstellt werden):
  - Unabhängigkeit
  - Verschwiegenheit
  - Interessenkollision
  - Umgang mit fremdem Vermögen
- **Besonderer Teil**  
insbesondere mit Regelungen zu den einzelnen Berufen, wobei die Freiheiten von den Berufen mit strukturell geringerer Qualifikation als Zugangsbeschränkung und mit geringerer Aufsicht mit einem höheren Grad an Beschränkung hin zu den strukturell höher qualifizierten Berufen mit stärkerer Überwachung erweitert werden, d.h. (ggfs. zu erweitern):
  - Inkassodienstleister
  - Rentenberater auf dem Gebiet der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung
  - Rechtsdienstleister in einem ausländischen Recht
  - Rechtsanwälte

**Publizierte Stellungnahmen zum Regierungsentwurf zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt:**

- Zum Referentenentwurf: *Römermann*, BRAO- und RDG-Reformen 2021 im Praxis-Check: Wie groß werden sie?, AnwBl Online 2020, 588.
- Zum Referentenentwurf: *Römermann*, Bessere Zeiten, schlechtere Zeiten für Rechtsdienstleister, ZRP 2021, 10.
- Zum Regierungsentwurf: *Römermann*, Legal Tech-Gesetz: Ein (allzu) kleiner Schritt in die richtige Richtung, RD 2021, 217.
- Zum Regierungsentwurf: *Römermann*, Das Legal Tech-Gesetz in der parlamentarischen Debatte, ZDiW 2021 - im Druck.