

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Roman Müller-Böhm, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**
– Drucksache 19/9527 –

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechtsdienstleistungsrechts

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
– Drucksache 19/16884 –

Anwaltliches Berufsrecht zukunftsfest machen

A. Problem

Zu Buchstabe a

Die Fraktion der FDP weist darauf hin, dass durch moderne Unternehmensformen und die Digitalisierung des Rechtsdienstleistungsmarktes in den letzten Jahren innovative Lösungen auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt entstanden seien. Vornehmlich durch Anbieter von sog. Legal-Tech-Anwendungen werde Verbraucherinnen und Verbrauchern eine niedrighschwellige Möglichkeit zur Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Rechte ermöglicht. Diese Anbieter würden nach Auffassung der Fraktion der FDP jedoch auf Basis einer ungeklärten Rechtslage agieren, was daran liege, dass das derzeitige Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) nicht auf den Betrieb von Rechtsdienstleistungen in Form von Legal-Tech-Anwendungen zugeschnitten sei. Auch die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches entsprächen nicht mehr den Anforderungen an eine zeitgemäße Art und Weise der Durchführung von vertraglichen Beziehungen. Weiter führe der Umstand, dass Legal-Tech-Dienste auf Basis von Erfolgshonoraren sowie der Übernahme von Verfahrenskosten im Falle der Erfolglosigkeit tätig seien, was in weiten Teile gegen das

anwaltliche Berufsrecht verstoße, zu einem strukturellen Wettbewerbsnachteil von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber den Anbietern von Legal-Tech-Dienstleistungen. Nachbesserungsbedürftig erscheine zudem die Vermittlung von Mandanten.

Die Fraktion der FDP sieht den Gesetzgeber in der Pflicht, zügig Regelungen zu beschließen, die die Automatisierung von Dienstleistungen zum Inhalt haben. Der Gesetzentwurf zielt daher unter anderem auf eine Anpassung des Begriffs der Rechtsdienstleistung, die Aufnahme automatisierter Rechtsdienstleistungen als weitere Form der Rechtsdienstleistung aufgrund besonderer Sachkunde in das RDG sowie die Schaffung von Darlegungs- und Informationspflichten bei automatisierten Rechtsdienstleistungen. Weitere beabsichtigte gesetzliche Änderungen betreffen unter anderem die Bundesrechtsanwaltsordnung, das Bürgerliche Gesetzbuch und die Zivilprozessordnung.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt fest, dass nichtanwaltliche Dienstleister nur in den im RDG ausdrücklich genannten, eng begrenzten Ausnahmefällen außergerichtliche Rechtsdienstleistungen anbieten dürften. Des Weiteren greife das Prinzip der Gebührenabrechnung nach Streitwerten nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz heute nur noch eingeschränkt durch, da viele große Kanzleien nur noch nach Stundensätzen abrechneten und keine Mandantinnen und Mandanten betreuten, die sich dies nicht leisten könnten. Insgesamt gehe es in der Diskussion um eine Reform des anwaltlichen Berufsrechts, sowohl um einen verbraucherfreundlichen Zugang zum Recht als auch um die Stärkung der Anwaltschaft als Organ der Rechtspflege und die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen anwaltlichen und nichtanwaltlichen Dienstleistern.

Die antragstellende Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist der Auffassung, der Deutsche Bundestag solle die Bundesregierung auffordern,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen,
 - der im Rahmen einer entsprechenden Änderung des anwaltlichen Berufsrechts die Vereinbarung von Erfolgshonoraren bis zu einem bestimmten Streitwert zulässt,
 - der die Voraussetzungen dafür schafft, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten über den bisherigen Rahmen hinaus interprofessionelle Zusammenarbeit zu ermöglichen und
 - der die gesetzlichen Voraussetzungen für eine angemessene Erhöhung der Rechtsanwaltsgebühren schafft, vorzugsweise durch die Festschreibung einer linearen Anpassung, hilfsweise durch die verbindliche Regelung einer regelmäßigen Anpassung der Rechtsanwaltsvergütung in Anlehnung an die Tariflohnentwicklung in Anpassungsintervallen von maximal vier Jahren;
2. zu prüfen, inwiefern in Einzelfällen eine Lockerung des Verbots der Prozessfinanzierung (Übernahme der Gerichtskosten) sinnvoll und angemessen sein kann, um langfristig einen fairen Wettbewerb zwischen Anwaltschaft und nichtanwaltlichen Dienstleistern zu gewährleisten;
3. einen Vorschlag für eine Reform des Berufsrechts der anwaltlichen Berufsausübungsgesellschaften vorzulegen und die Zulassung weiterer Rechtsformen zu prüfen.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/9527 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/16884 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/9527 abzulehnen,
- b) den Antrag auf Drucksache 19/16884 abzulehnen.

Berlin, den 16. September 2020

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Dr. Heribert Hirte

Stellvertretender Vorsitzender

Hans-Jürgen Thies

Berichterstatter

Esther Dilcher

Berichterstatterin

Stephan Brandner

Berichterstatter

Dr. Jürgen Martens

Berichterstatter

Friedrich Straetmanns

Berichterstatter

Katja Keul

Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Hans-Jürgen Thies, Esther Dilcher, Stephan Brandner, Dr. Jürgen Martens, Friedrich Straetmanns und Katja Keul

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 19/9527** in seiner 134. Sitzung am 12. Dezember 2019 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen.

zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 19/16884** in seiner 149. Sitzung am 5. März 2020 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung überwiesen.

II. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat die Vorlage auf Drucksache 19/9527 in seiner 60. Sitzung am 16. September 2020 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP den Gesetzentwurf abzulehnen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Zu den Buchstaben a und b

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat in seiner 76. Sitzung am 15. Januar 2020 beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu der Vorlage auf Drucksache 19/9527 durchzuführen. In seiner 78. Sitzung am 29. Januar 2020 hat er die Anhörung für den 11. März 2020 terminiert und in seiner 80. Sitzung am 12. Februar 2020 einstimmig beschlossen, die Vorlage auf Drucksache 19/16884 in die öffentliche Anhörung einzubeziehen. In seiner 86. Sitzung am 11. März 2020 hat er die öffentliche Anhörung, an der folgende Sachverständige teilgenommen haben, durchgeführt:

Dr. Daniel Halmer	LexFox GmbH, Berlin Geschäftsführer
Markus Hartung	Rechtsanwalt; Mediator, Berlin
André Haug	Bundesrechtsanwaltskammer Vizepräsident Rechtsanwalt, Mannheim
Edith Kindermann	Deutscher Anwaltverein e. V., Berlin Präsidentin Rechtsanwältin und Notarin
Dr. Birte Lorenzen	Bundesrechtsanwaltskammer Rechtsanwältin, Hamburg

Florian Stöbel	Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., Berlin Geschäftsbereich Verbraucherpolitik Referent Team Recht und Handel
Prof. Dr. Dirk Uwer, LL.M.	Rechtsanwalt, Düsseldorf
Prof. Dr. Christian Wolf	Leibniz Universität Hannover Geschäftsführende Leitung des Instituts für Prozess- und Anwaltsrecht

Hinsichtlich der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung wird auf das Protokoll der 86. Sitzung am 11. März 2020 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Zu Buchstabe a

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat die Vorlage auf Drucksache 19/9527 in seiner 104. Sitzung am 16. September 2020 abschließend beraten. Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP die Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Zu Buchstabe b

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat die Vorlage auf Drucksache 19/16884 in seiner 104. Sitzung am 16. September 2020 abschließend beraten. Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags.

Zu den Buchstaben a und b

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte fest, dass das anwaltliche Berufsrecht regelmäßig der Evaluierung und ggf. auch der Weiterentwicklung bedürfe. Bei beiden Vorlagen gehe es um das Phänomen, dass in den letzten Jahren nichtanwaltliche Dienstleister verstärkt im Rechtsdienstleistungssektor ihre Dienste anböten. Dabei träten sie in Konkurrenz zu klassischer rechtlicher Beratung und es komme teilweise zu Wettbewerbsnachteilen für die Anwaltschaft im Vergleich zu nichtanwaltlichen Dienstleistern. Die Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung am 11. März 2020 hätten sich ganz überwiegend gegen die Vorlagen ausgesprochen. Dies habe die Fraktion der CDU/CSU überzeugt, weshalb man beiden Vorlagen nicht zustimme. Im Kern gehe es um die Frage, ob man das anwaltliche Berufsrecht lockern oder die Anforderungen an nichtanwaltliche Dienstleister an das anwaltliche Berufsrecht anpassen solle. Die anwaltlichen Grundwerte hätten einen sehr hohen Stellenwert und müssten weiterhin gewährleistet werden. Zu nennen seien hier die Unabhängigkeit von Rechtsanwälten, die vorrangige Vertretung der Interessen der Mandanten, die Verpflichtung zur Verschwiegenheit und die Vermeidung von Interessenkollisionen. Insofern seien Anträge, die auf die Liberalisierung der anwaltlichen Berufspflichten abzielten, kritisch zu sehen und im Ergebnis abzulehnen. Die Koalitionsfraktionen würden sich noch einmal vertieft mit der Thematik auseinandersetzen. Dabei müssten auch unionsrechtliche Rahmenbedingungen beachtet werden. So sei beispielsweise das Verbot der Vereinbarung eines Erfolgshonorars unionsrechtlich überholt.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, dass sie ganz auf der Seite der unabhängigen Anwaltschaft und des Berufsrechts stehe. Beide sollten gestärkt und nicht ausgehebelt werden. Die Position der Fraktion der FDP sei insoweit absolut konträr zur eigenen Auffassung. Das anwaltliche Berufsrecht habe sich bewährt. Es stelle sicher, dass Rechtssuchende nicht nur große Wirtschaftsunternehmen sondern eine unabhängige Anwaltschaft, auch in der Fläche, vorfänden. Von anwaltlicher Seite könnte komplett vom anwaltlichen Berufsrecht befreiten Legal-Tech-Unternehmen nichts entgegengesetzt werden, wodurch der Zugang zum Recht für Bürgerinnen und Bürger ernsthaft gefährdet würde. Allerdings müsse gefragt werden, ob das anwaltliche Berufsrecht aktuellen Entwicklungen Stand halte. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei von den Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung sehr wohlwollend bewertet worden. Es müsse erwogen werden, ob im anwaltlichen Berufsrecht nicht gewisse Lockerungen geboten seien, beispielsweise mit Blick auf die Vereinbarung von Erfolgshonoraren bei niedrigen Streitwerten. Auch gebe es Wünsche nach der Erweiterung der Möglichkeiten zur interprofessionellen Zusammenarbeit und der Überarbeitung des anwaltlichen Gesellschaftsrechts. Eine Forderung sei auch, die Festschreibung einer regelmäßigen linearen Anpassung der Rechtsanwaltsgebühren, ähnlich wie bei den Diäten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, damit sich der Gesetzgeber nicht wiederholt mit diesem Thema befassen müsse.

Die **Fraktion der SPD** teilte die Auffassung, dass das anwaltliche Berufsrecht angesichts gewandelter gesellschaftlicher Verhältnisse auf den Prüfstand gestellt werden müsse. Dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN könne man gleichwohl nicht zustimmen. Es gebe mit Blick auf Kosten und neue Gesellschaftsformen bereits Vorhaben. Hinsichtlich der Rechtsanwaltsgebühren müsse bedacht werden, dass insoweit eine Beteiligung des Bundesrats erforderlich sei. Dahingehend sei zu bezweifeln, dass mit den Bundesländern die Einigung auf eine lineare Anpassung zu erreichen sei. Hinsichtlich des Gesetzentwurfs der Fraktion der FDP sei festzustellen, dass es sich bei der Tätigkeit von Legal-Tech-Unternehmen auf Basis einer Inkassolizenz um ein neues Phänomen handle, auf welches reagiert werden müsse. Grundsätzlich sei zu begrüßen, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern ein niedrigschwelliger Zugang zu Rechtsdienstleistungen gewährt werden solle. Allerdings sei eine Automatisierung bei der Durchsetzung von Geldforderungen zwar denkbar, bei anderen Forderungen oder Ansprüchen sei dies wegen der Individualität der Sachverhalte jedoch problematisch. Hier solle eine individuelle Beratung erfolgen. Sehr bedenklich wäre es auch, wenn nichtanwaltliche Dienstleister bei Rechtsdienstleistungen nicht vom Berufsrecht der Rechtsanwälte erfasst würden. Auch die Freistellung der Mandantinnen und Mandanten von Rechtsverfolgungskosten sei problematisch zu sehen. Dies zeige sich schon heute bei rechtsschutzversicherten Mandanten, welche teils trotz fehlender Erfolgsaussichten darauf beharrten, Verfahren betreiben zu wollen. Auch den Gesetzentwurf der FDP werde man daher im Ergebnis ablehnen. Letztlich müsse das anwaltliche Berufsrecht geschützt werden, nicht nur wegen einer Gefährdung der beruflichen Existenz von Juristinnen und Juristen, sondern es gehe auch um den Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern, Schuldnerinnen und Schuldern.

Die **Fraktion der FDP** stellte klar, dass sie das anwaltliche Berufsrecht mit seinen Kernwerten wie beispielsweise Verschwiegenheitspflicht und Vertrauensverhältnis mit Blick auf den Schutz der Mandanten unangetastet lassen wolle. Dem Gesetzgeber stelle sich jedoch die Frage, inwieweit er technischen Entwicklungen Rechnung tragen wolle, die im anwaltlichen Berufsrecht bisher nicht vorgesehen seien. Es sei mit einer Ausweitung der Tätigkeit von Legal-Tech-Unternehmen zu rechnen. Die Behandlung dieser Unternehmen als Inkassodienstleister sei bloß eine Notlösung. Insbesondere mit Blick auf eine zunehmende Europäisierung des Rechtsdienstleistungsmarktes müsse auch die Frage gestellt werden, wie weit die Rechtsetzungskompetenzen des deutschen Gesetzgebers überhaupt reichten. Der Gesetzentwurf zielen auf die Anpassung des Rechtsdienstleistungsgesetzes an Entwicklungen, die nicht mehr aufzuhalten seien. Es sei dringend erforderlich, sich diesem Problem zu stellen, was die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen bisher nicht getan hätten. Auch auf die Neuordnung des Insolvenzverwaltewesens warte man, trotz der offensichtlichen Notwendigkeit, noch immer. Der Vorschlag der Fraktion der FDP sei vernünftig und es wäre bereits erfreulich, wenn hierdurch eine Diskussion der Thematik angestoßen werde.

Die **Fraktion DIE LINKE** hielt die Diskussion der Thematik ebenfalls für erforderlich, man könne dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP aber nicht zustimmen. Es reiche nicht, von einem Legal-Tech-Unternehmen bloß eine besondere Sachkunde zu fordern. Die Rechtspflege und die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte als deren Organe würden eine Gewähr für Qualität bieten. Zudem bestehe, selbst im ländlichen Bereich, für Rechtsuchende in der Regel die Möglichkeit, einen Anwalt aufzusuchen. Eine weitere Aufweichung des anwaltlichen Berufsrechts könne man nicht befürworten, schon bisherige Lockerungen seien problematisch. Die Fraktion verfolge das Ziel, gleichen Zugang zum Recht für alle Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Hier habe sich gezeigt, dass ganz überwiegend Anwältinnen und Anwälte die Qualität mit sich brächten, um Bürgerinnen und Bürger vernünftig zu vertreten.

Die **Fraktion der AfD** stellte hinsichtlich des Gesetzentwurfs der Fraktion der FDP fest, dass dieser in der Anhörung auf nahezu einhellige Ablehnung gestoßen sei. Lediglich ein einzelner Sachverständiger, ein Vertreter einer Legal-Tech-Firma, habe den Gesetzentwurf gestützt. Insoweit schließe man sich der Kritik der übrigen Sachverständigen an. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei teils inhaltsleer und zeuge von Unkenntnis sowie Scheinheiligkeit. Mit Blick auf die dortige Forderung, die Vereinbarung von Erfolgshonoraren bei niedrigen Streitwerten zuzulassen, sei festzustellen, dass die Rechtsanwaltsgebühren bei niedrigen Streitwerten teilweise über dem gesamten Streitwert lägen. In solchen Fällen würde der Anwalt unter Umständen bei Vereinbarung eines Erfolgshonorars schlechter stehen als bei einer Abrechnung nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG). Hinsichtlich der im Antrag angesprochenen Erhöhung der Rechtsanwaltsgebühren sei daran zu erinnern, dass die Fraktion der AfD die erste Fraktion gewesen sei, die Anfang 2019 die Thematik in den Ausschuss und das Plenum gebracht habe. Damals hätten aber insbesondere der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angehörige Justizminister einiger Bundesländer das Verfahren verzögert. An die Bundesregierung stelle man die Frage nach dem Stand der Reform des RVG.

Die **Bundesregierung** antwortete auf die Frage der Fraktion der AfD, es sei davon auszugehen, dass das Bundeskabinett in seiner heutigen Sitzung den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Anhebung der Rechtsanwaltsgebühren beschließe. Ziel sei, das Gesetz zum 1. Januar 2021 in Kraft treten zu lassen.

Berlin, den 16. September 2020

Hans-Jürgen Thies
Berichtersteller

Esther Dilcher
Berichterstellerin

Stephan Brandner
Berichtersteller

Dr. Jürgen Martens
Berichtersteller

Friedrich Straetmanns
Berichtersteller

Katja Keul
Berichterstellerin