

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Rainer Funke, Jörg van Essen,
Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
– Drucksache 14/2564 –**

Zur Zukunft der Rechtsberatung, telefonische Rechtsberatung

Das Rechtsberatungsgesetz dient primär dem Verbraucherschutz, aber auch der Reibungslosigkeit der Rechtspflege. Der Rechtsuchende soll davor bewahrt werden, dass ihn Personen beraten, die nicht über die erforderliche Sachkunde zur ordnungsgemäßen Erledigung seiner Rechtsangelegenheiten verfügen. Das soll verhindern, dass der Verbraucher durch fehlerhafte Rechtsbesorgung Rechtsnachteile erleidet oder Rechtspositionen verliert.

Das Rechtsberatungsgesetz ordnet ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt an, was bedeutet, dass grundsätzlich jede geschäftsmäßige Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten dem Erlaubniszwang unterfällt. Ausnahmen bestehen zugunsten bestimmter Personen und Personenmehrheiten, die entweder unter behördlicher Aufsicht stehen, als Behörde bzw. Körperschaft des öffentlichen Rechts selbst hoheitlich tätig werden oder wenn ein unmittelbarer Zusammenhang mit einem konkreten Geschäft der eigentlichen Berufstätigkeit gegeben ist. Letztlich bedürfen berufsständische Vereinigungen, die ihren Mitgliedern Rat und Hilfe in Rechtsangelegenheiten gewähren, keiner Erlaubnis.

Das Rechtsberatungsgesetz wurde am 13. Dezember 1935 noch als „Gesetz zur Verhütung von Missbräuchen auf dem Gebiete der Rechtsberatung“ erlassen. Mit seinem Inkrafttreten beseitigte es die bis dahin geltende Gewerbefreiheit für die Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten. Seitdem ist es jedoch mehrfach modifiziert worden und auch die Überschrift wurde mit Gesetz vom 10. Juli 1958 in das heutige „Rechtsberatungsgesetz“ abgeändert. Das Bundesverfassungsgericht befasste sich unter anderem 1987 mit den Vorschriften und erklärte den damaligen § 1 Abs. 1 Satz für mit dem Grundgesetz unvereinbar.

Der Gesetzgeber hat in dieser und in der letzten Wahlperiode den Personenkreis der zur Rechtsberatung berufenen Personen gelockert: Nach dem Gesetz zur Änderung des Einführungsgesetzes zur Insolvenzordnung dürfen geeignete Personen oder Stellen (z. B. qualifizierte Schuldnerberatungsstellen) innerhalb des außergerichtlichen Insolvenzverfahrens Hilfe leisten.

Das Gesetz zur Änderung der Bundesnotarordnung und anderer Gesetze stellte klar, dass Steuerberater und Steuerbevollmächtigte rechtsberatend tätig werden

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 26. Juli 2000 übermittelt. Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

dürfen, soweit dies mit ihren Aufgaben im unmittelbaren Zusammenhang steht und diese Aufgaben ohne die Rechtsberatung nicht sachgemäß erledigt werden können.

Das Gesetz zur Änderung der Bundesrechtsanwaltsordnung, der Patentanwaltsordnung und anderer Gesetze ermöglicht es berufsständischen oder auf ähnlicher Grundlage gebildeten Vereinigungen oder Stellen, im Rahmen ihres Aufgabenbereichs, ihren Mitgliedern Rat und Hilfe in Rechtsangelegenheiten zu gewähren. Dies gilt auch dann, wenn die Vereinigungen diese Aufgabe durch eigens dafür gegründete juristische Personen durchführen lassen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat durch die Gründung seiner Rechtsschutz-GmbH von dieser Regelung Gebrauch gemacht.

Presse, Rundfunk und Fernsehen, aber auch die neuen Medien haben die Rechtsberatung und Rechtsbesorgung für sich entdeckt. Sie schließen in ihrem Informationsangebot auch die Erörterung rechtlicher Fragen ein. Hinzu kommen neuerdings Ratgeber- und Gerichtssendungen mit unterhaltsamem Charakter. Sobald die Medien die Erörterung genereller Rechtsprobleme verlassen und sich mit einer konkreten Rechtsfrage einer bestimmten Person befassen, geraten sie in Konflikt mit den Bestimmungen des Rechtsberatungsgesetzes. Mehrere Oberlandesgerichte haben in der Praxis der Medien einen Verstoß gegen das Rechtsberatungsgesetz erkannt.

Eine Rechtsschutzversicherung plant die direkte rechtliche Beratung ihrer Kunden (Handelsblatt vom 24. Juni 1999). Krankenkassen dürfen ihre Versicherten bei der Durchsetzung ihrer Schadensersatzansprüche, die aus ärztlichen Behandlungsfehlern oder aus Unfällen resultieren, unterstützen, wenn sie dabei auch ein eigenes Interesse verfolgen. Die Betriebskrankenkassen wollen ihren Kunden dabei verstärkt Hilfe gewähren (Handelsblatt vom 20. Juli 1999).

Die Kreditwirtschaft bietet seit geraumer Zeit Dienstleistungen an, die eine erbrechtliche Beratung, oder eine Nachlassabwicklung zum Gegenstand haben. Entsprechende Tätigkeiten, welche in der Praxis seit Jahren durchgeführt werden, hat das Oberlandesgericht Karlsruhe als Verstoß gegen das Rechtsberatungsgesetz erkannt, was zu Rechtsunsicherheiten geführt hat.

Zahlreiche Existenzgründungsberater und Unternehmensberater verstoßen gegen das Rechtsberatungsgesetz – so jedenfalls die gerichtlichen Entscheidungen –, wenn sie Unternehmen bei der Beantragung öffentlicher Fördermittel Hilfe leisten.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung weist zur Vermeidung von Missverständnissen darauf hin, dass die in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten zuletzt vorgenommenen Gesetzesänderungen überwiegend klarstellenden Charakter aufweisen und dass durch sie, anders als die Fragesteller ausführen, der Kreis der zur Rechtsberatung berufenen Personen nicht gelockert worden ist. Die Anforderungen an die juristische Qualifikation der Personen, die zur Rechtsberatung befugt sind, sind durch diese Änderungen vielmehr nicht berührt worden:

- a) So ist die bereits bisher bestehende Befugnis der Angehörigen der steuerberatenden Berufe, in gewissem Umfang allgemein rechtsberatend tätig zu werden, auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs klargestellt worden; ausdrücklich heißt es in den Gesetzesmaterialien, dass eine Ausweitung der Rechtsberatungsbefugnisse nicht intendiert sei (Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 13/4184, S. 40). Ein Änderungsvorschlag des Bundesrates, dem die Bundesregierung zugestimmt hat, betonte nochmals die klarstellende Funktion der Gesetzesänderung (a. a. O., S. 48, 52).
- b) Auch die erwähnte Änderung von Artikel 1 § 7 des Rechtsberatungsgesetzes (RBerG), die es berufsständischen Vereinigungen explizit gestattet, die ihnen

erlaubte Rechtsberatung über juristische Personen zu erbringen, diente, wie im Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages ausgeführt wird, der Klarstellung (Bundestagsdrucksache 13/11035, S. 26). Insofern ist auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs hinzuweisen, der zu der parallelen Vorschrift des Artikel 1 § 3 Nr. 7 RBerG (Erlaubnisfreiheit genossenschaftlicher Rechtsberatung) bereits zuvor entschieden hatte, dass ein Verband die Rechtsberatungstätigkeit auch über eine von ihm beherrschte GmbH ausüben dürfe (Urteil vom 20. Januar 1994 – I ZR 283/91, BGHZ 125, 1). Das geänderte Gesetz fordert, dass die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung der Mitglieder der berufsständischen Vereinigung entsprechend deren Satzung durchführen darf. Damit ist gewährleistet, dass die juristische Person keine Tätigkeiten ausübt, die über die beratenden und vertretenden Tätigkeiten hinausgehen, welche die berufsständische Vereinigung selbst durchführen könnte. Die Gesetzesänderung diente dazu, auch berufsständischen Vereinigungen (klarstellend) weitere Organisationsformen zur Verfügung zu stellen, um die ihnen erlaubten Dienstleistungen im Bereich der Rechtsberatung optimal erbringen zu können.

- c) Ein Verbraucherinsolvenzverfahren gemäß § 305 Insolvenzordnung schließlich kann nur eröffnet werden, wenn der Schuldner zuvor eine außergerichtliche Schuldenregulierung mit seinen Gläubigern versucht hat. Nach dem Gesetz hat er sich dabei der Hilfe einer hierzu geeigneten Person oder Stelle zu bedienen. Die Länder bestimmen, welche Personen oder Stellen als geeignet anzusehen sind. Die Rechtsberatungsbefugnis dieser Stellen, nicht – wie in der Vorbemerkung zu der Anfrage ausgeführt – die der Personen, ist durch die neue Nummer 9 in Artikel 1 § 3 RBerG klargestellt worden (vgl. Bericht des Rechtsausschusses, Bundestagsdrucksache 14/120, S. 11). Die Befugnis der Stellen ist – wieder anders als in der Anfrage dargestellt – nicht auf die Hilfe im Rahmen des außergerichtlichen Insolvenzverfahrens beschränkt. Der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages hat hierzu ausgeführt: Die „Befugnis von Stellen, die nach Landesrecht als geeignet im Sinne von § 305 Abs. 1 Nr. 1 Insolvenzordnung anerkannt sind, darf sich nicht auf den außergerichtlichen Bereich beschränken. Vielmehr bedürfen Verbraucher und Kleingewerbetreibende gerade auch dann kompetenter Unterstützung, wenn sie nach dem Scheitern einer außergerichtlichen Einigung den Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens gestellt und einen Schuldenbereinigungsplan vorgelegt haben“ (Bundestagsdrucksache 14/120, S. 11). Auch angesichts der tatsächlichen Schwierigkeiten von Verbrauchern, in diesem Bereich anwaltliche Hilfe zu erlangen, hält die Bundesregierung die durch den Aufgabenbereich der Stellen beschränkte Ausweitung der Rechtsberatungsbefugnisse von qualifizierten Schuldnerberatungsstellen auf den gerichtlichen Bereich für sachgerecht. Eine Lockerung von Qualifikationsanforderungen für die Rechtsberatung ist damit nicht verbunden. Die Länder bestimmen auf der Grundlage eines Anforderungsprofils die „geeigneten“ Stellen. Sie haben in ihren Ausführungsgesetzen Regelungen getroffen, die die erforderliche fachliche Qualifikation der Mitarbeiter der Stellen gewährleisten (vgl. Zusammenstellung der Ländergesetze zur Ausführung der Insolvenzordnung in Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Beilage zu Heft 7/2000).
- I. 1. Erwartet die Bundesregierung angesichts der Tatsache, dass der Verbraucherschutz im Bereich der Rechtsbesorgung und Rechtsberatung durch das Rechtsberatungsgesetz europaweit einzigartig gesetzlich verbürgt ist, von den europäischen Gesetzgebungsorganen oder den Mitgliedstaaten der EU Maßnahmen, welche die Vorschriften des Rechtsberatungsgesetzes angreifen?

2. Wenn ja, auf welche Weise gedenkt die Bundesregierung den Schutz der Rechtsuchenden, die Reibungslosigkeit der Rechtspflege und den Schutz des Anwaltsstandes zu gewährleisten?

Der Bundesregierung sind keine Maßnahmen der europäischen Gesetzgebungsorgane oder aus den Reihen der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bekannt, die sich gegen Vorschriften des Rechtsberatungsgesetzes richten.

3. Welche Gefahren drohen dem Verbraucherschutz der Rechtsuchenden durch die geplante „Richtlinie zu bestimmten rechtlichen Aspekten des elektronischen Geschäftsverkehrs“?

Die Bundesregierung sieht in dem Vorschlag für eine Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“) vor allem die Eröffnung von Chancen für die Rechtsuchenden. Auch rechtsuchende Bürgerinnen und Bürger können damit sicher die neuen Möglichkeiten nutzen, die ihnen die Dienste der Informationsgesellschaft bieten.

Den tatsächlichen Gegebenheiten des – auch im Rechtsberatungsmarkt – rasch wachsenden elektronischen Geschäftsverkehrs Rechnung tragend, unterstellt die Richtlinie die Dienste der Informationsgesellschaft grundsätzlich dem Rechtssystem desjenigen Mitgliedstaates, in dem der Anbieter niedergelassen ist. Die Stellen dieses Staates, die die Aufsicht über die Dienste der Informationsgesellschaft führen, müssen den wirksamen Schutz der Ziele des Allgemeininteresses, zu denen der Verbraucherschutz gehört, für alle Bürger der Gemeinschaft sichern. Die Bundesregierung zweifelt nicht daran, dass sämtliche Mitgliedstaaten für die ihrem Recht unterliegenden Dienste der Informationsgesellschaft ein, wie es in den Erwägungsgründen der Richtlinie heißt, hohes Schutzniveau für den Verbraucherschutz gewährleisten werden.

Die Richtlinie wird die Diensteanbieter dazu verpflichten, den Nutzern der Dienste umfangreiche allgemeine Informationen zu erteilen, zu denen bei den reglementierten Berufen auch Angaben zu der Kammer, der der Diensteanbieter angehört, zu der Berufsbezeichnung und dem Mitgliedstaat, in dem diese verliehen worden ist, und zu den im Mitgliedstaat der Niederlassung geltenden berufsrechtlichen Vorschriften zählen. Verbraucherschutz wird damit über die Information des Verbrauchers verwirklicht.

Bereits heute existieren „Standesregeln der Rechtsanwälte der Europäischen Gemeinschaft“, die gemäß § 29 der Berufsordnung der Rechtsanwälte bei grenzüberschreitender anwaltlicher Tätigkeit verbindlich sind. Die Richtlinie greift diese Entwicklung auf und ermuntert Berufs- und auch Verbraucherverbände, auf Gemeinschaftsebene Verhaltenskodizes aufzustellen, um eine sachgemäße Anwendung der Regelungen der Richtlinie zu unterstützen. Für die reglementierten Berufe wird in der Richtlinie darüber hinaus die Aufstellung entsprechender Kodizes im Bereich der kommerziellen Kommunikation (Werbung, Sponsoring usw.) durch die Berufsverbände angeregt. Hierdurch sollen, wie es ausdrücklich heißt, die Berufsregeln, insbesondere die Regeln zum Schutz der Verbraucher, gewahrt werden. Die Bundesregierung begrüßt den Ansatz der Richtlinie, die Selbstverantwortung der Berufsverbände auf Gemeinschaftsebene zu stärken und damit den Schutz der Rechtsuchenden zu verbessern.

Unberührt bleibt durch die Richtlinie das Recht, das für die sich aus Verbraucherverträgen ergebenden vertraglichen Schuldverhältnisse gilt. Verbraucher genießen daher uneingeschränkt den Schutz, der ihnen von den zwingenden Vorschriften für vertragliche Verpflichtungen, einschließlich vorvertraglicher Informationspflichten, nach dem Recht des Mitgliedstaates gewährt wird, in dem sie ihren gewöhnlichen Wohnsitz haben.

Keine Anwendung findet die Richtlinie zudem auf die Vertretung eines Mandanten und Verteidigung seiner Interessen vor Gericht.

- II. 4. Beabsichtigt die Bundesregierung in Anbetracht der vorgenommenen Gesetzesänderungen weitere Lockerungen hinsichtlich der juristischen Qualifikation als Voraussetzung für die Durchführung von Rechtsberatung und Rechtsbesorgung?

Grundlegende Änderungen des Rechtsberatungsgesetzes sind derzeit nicht vorgesehen.

Darauf, dass die zuletzt vorgenommenen Änderungen des Rechtsberatungsgesetzes nicht auf eine Lockerung der Anforderungen an die juristische Qualifikation zielten, die Voraussetzung für die Zulassung zu rechtsberatenden Tätigkeiten ist, hat die Bundesregierung bereits in der Vorbemerkung hingewiesen.

5. Erachtet die Bundesregierung auch weiterhin eine fundierte und qualifizierte juristische Ausbildung der Rechtsanwälte als grundlegende Voraussetzung, um den durch das Rechtsberatungsgesetz garantierten Verbraucherschutz auf möglichst hohem Niveau zu erhalten?

Ja.

6. Über welche Erfahrungen aus der Praxis bei der Anwendung des neu gefassten Artikels 1 § 5 Nr. 2 des Rechtsberatungsgesetzes, welcher die Rechtsunsicherheit bei der Frage nach der Befugnis der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten zur Rechtsberatung und Rechtsbesorgung beseitigte, kann die Bundesregierung berichten?

Die Bundesregierung verfügt bisher über keine Erkenntnisse zu den Erfahrungen der Praxis bei der Anwendung des neu gefassten Artikel 1 § 5 Nr. 2 RBerG. Die Neuregelung gilt seit weniger als zwei Jahren. Rechtsprechung zu der neu gefassten Vorschrift ist, soweit bekannt, noch nicht veröffentlicht worden.

7. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass mit den vorgenommenen Änderungen der Schutz der Rechtsuchenden weiterhin realisiert wird?

Ja. Die Änderungen dienten nur der Klarstellung. Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

8. Beabsichtigt die Bundesregierung durch eine Änderung des Rechtsberatungsgesetzes den Inkassounternehmen, wie in den Koalitionsvereinbarungen angedeutet, zu Lasten der Anwaltschaft weitere Befugnisse bei der Einziehung fremder oder zur Einziehung abgetretener Forderungen zuzugestehen?

Nein. Inkasso-Unternehmen erbringen gewerbliche Dienstleistungen, die sich von anwaltlichen Dienstleistungen unterscheiden. Aufgabe von Inkassounternehmen ist es nicht, rechtliche Streitigkeiten auszuräumen. Ihnen obliegen außergerichtliche Mahnaktivitäten einschließlich der hierfür erforderlichen Klärungen und Abwicklungen, etwa der Prüfung, welche Möglichkeiten bestehen, eine Forderung zu realisieren, des Abschlusses und der Überwachung von Ratenzahlungsvereinbarungen oder, nach Titulierung, der Einleitung von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen durch den Gerichtsvollzieher. Sie haben die Aufgabe, Forderungen kaufmännisch mit den rechtlich zulässigen Mitteln beizutreiben. Um diese Aufgaben wirkungsvoll ausüben zu können, sind Änderungen der Befugnisse von Inkassounternehmen nicht erforderlich oder angezeigt.

9. Hält die Bundesregierung eine Haftung für fehlerhafte Rechtsberatung durch berufsständische Vereinigungen i. S. des Artikels 1 § 7 des Rechtsberatungsgesetzes lediglich in Höhe der gesetzlichen Einlage für ausreichend, um den im Rechtsberatungsgesetz vorgesehenen Verbraucherschutz zu gewährleisten?

Die Haftungsregelungen für die Rechtsschutzgesellschaften berufsständischer Vereinigungen werden für ausreichend erachtet.

Die Haftung für die berufsständische Rechtsberatung ist unbeschränkt, gleichgültig, ob diese durch die berufsständische Vereinigung selbst oder durch eine von der Vereinigung getragene juristische Person durchgeführt wird.

Eine juristische Person hat für Schäden, die ein Verbraucher infolge eines ihr zurechenbaren Rechtsberatungs- oder Prozessführungsfehlers erleidet, nicht nur mit ihrem Stamm- oder Grundkapital einzustehen, sondern mit ihrem gesamten Gesellschaftsvermögen.

Im Falle der Prozessvertretung haftet neben der Rechtsschutzgesellschaft gemäß § 73 Abs. 6 Satz 4, § 166 Abs. 2 Satz 2 Sozialgerichtsgesetz, § 67 Abs. 1 Satz 7 Verwaltungsgerichtsordnung und § 11 Abs. 1 Satz 4 Arbeitsgerichtsgesetz auch die berufsständische Vereinigung, die die Gesellschaft betreibt.

Die Übertragung der Rechtsberatungs- und Prozessführungstätigkeit durch eine berufsständische Vereinigung auf eine juristische Person führt daher nicht zu einer haftungsrechtlichen Verschlechterung des Verbraucherschutzes.

10. Wenn nein, gedenkt die Bundesregierung zum Schutze der Rechtsuchenden eine der Anwalts-GmbH entsprechende Mindesthaftpflichtversicherung einzuführen?

Die Bundesregierung beobachtet und prüft laufend, ob eine Pflicht-Berufshaftpflichtversicherung eingeführt werden sollte, und zwar sowohl für Erlaubnisinhaber nach dem Rechtsberatungsgesetz als auch für Personen, die nach diesem Gesetz Rechtsberatung betreiben dürfen, ohne dass hierfür eine Erlaubnis erforderlich ist. Bei den Erlaubnisinhabern handelt sich um eine inhomogene Berufsgruppe, die Gewerbetreibende (Inkassounternehmen unterschiedlicher Größe vom Einzelunternehmen bis zu Unternehmen mittlerer Größe) und Freiberufler sehr unterschiedlicher Prägung umfasst. Letztere reichen von den Erlaubnisinhabern nach altem Recht („Rechtsberater“) über Rentenberater und Frachtprüfer bis hin zu den Rechtskundigen in einem ausländischen Recht. Hinzu kommen diejenigen Personen, die einer Erlaubnis nach dem Gesetz nicht bedürfen, um Rechtsberatung betreiben zu können. Zu dieser Gruppe zählen

neben etwa den Genossenschaften, Verbraucherzentralen und Schuldnerschutzstellen (Artikel 1 § 3 Nr. 7 bis 9 RBERG) auch die berufsständischen Vereinigungen. Auch bei diesen Vereinigungen gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Gruppen: Artikel 1 § 7 RBERG betrifft nicht nur Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, sondern u. a. auch die Berufsverbände der Bauern, Ärzte, Beamten und Lehrer, ferner die Mieter- sowie Haus- und Grundbesitzervereine und die Kriegsofferverbände.

Schadensfälle, die die Einführung einer gesetzlichen Versicherungspflicht nahe legen würden, sind bisher nicht bekannt geworden. Das gilt insbesondere auch für die Rechtsberatungs- und Rechtsbesorgungstätigkeit der berufsständischen Vereinigungen.

Der Gesetzgeber kann eine gesetzliche Versicherungspflicht als Beschränkung der Privatautonomie nur unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei nachgewiesener Erforderlichkeit und Angemessenheit einführen. Aktuell sieht die Bundesregierung im Bereich des Rechtsberatungsgesetzes keinen Handlungsbedarf.

11. Hält die Bundesregierung die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 1 § 7 des Rechtsberatungsgesetzes für gegeben, wenn nicht die berufsständische Vereinigung, sondern eine Vermögens- und Treuhandgesellschaft mit beschränkter Haftung dieser Vereinigung sämtliche Gesellschaftsanteile der Rechtsschutz-GmbH hält?

Ja. Nach dem Gesetz müssen sämtliche Anteile einer berufsständischen Rechtsschutz-GmbH „im wirtschaftlichen Eigentum“ der berufsständischen Vereinigung oder Stelle stehen. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll sich die berufsständische Vereinigung für die Rechtsberatung nicht dritter Unternehmen bedienen können, die wirtschaftlich der Vereinigung nicht zuzurechnen sind. Der Begriff „wirtschaftliches Eigentum“ stellt in Anlehnung an § 39 der Abgabenordnung klar, dass die berufsständische Vereinigung die Gesellschaftsanteile auch mittelbar über einen Treuhänder halten kann (Bundestagsdrucksache 13/11035, S. 27, zu Artikel 12 Nr. 1, § 73 Abs. 6 SGG). Zweck der Regelung ist es, die mit der erlaubnisfreien Rechtsberatung befasste Vereinigung in die Lage zu versetzen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende, moderne Organisationsform zu wählen.

12. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass eine Fortbildungspflicht der Angestellten der Rechtsschutz-GmbH, wie sie für die Rechtsanwaltschaft zutrifft, die Qualität der Rechtsberatung und Rechtsbesorgung im Sinne des Verbraucherschutzes fördern würde?

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 der Zweiten Verordnung zur Ausführung des Rechtsberatungsgesetzes sind Erlaubnisinhaber verpflichtet, übernommene Geschäfte gewissenhaft auszuführen. Das schließt die Pflicht zur Fortbildung mit ein (BVerwGE 64, 115, 122). Parallel begründet das Haftungsrecht über den Fahrlässigkeitsmaßstab der erforderlichen Sorgfalt strenge Fortbildungsanforderungen, die auch für die mitgliedschaftliche Rechtsberatungstätigkeit berufsständischer Vereinigungen gelten. Dies fördert die Qualität der Rechtsberatung und Rechtsbesorgung im Interesse des Verbraucherschutzes.

13. Wie lässt sich nach Ansicht der Bundesregierung die Einsetzung eines rechtspolitischen Beirates, der die Rechtspolitik einer berufsständischen Vereinigung vorgibt, an welche sich die weisungsgebundenen Rechtsschutzsekretäre zu halten haben, mit dem im Rechtsberatungsgesetz verfolgten Ziel des Verbraucherschutzes vereinbaren?
14. Wie verträgt sich nach Ansicht der Bundesregierung der rechtspolitische Beirat einer Rechtsschutz-GmbH mit dem Grundgedanken des Organs der Rechtspflege, der Unabhängigkeit voraussetzt und für die Rechtsanwaltschaft vorausgesetzt wird?

Die berufsständische Rechtsberatung ist als mitgliederbezogene Verbandsleistung grundlegend anders konzipiert als die Rechtsberatungstätigkeit durch die Angehörigen der rechtsberatenden Berufe. Sie darf nicht gegen Entgelt, sondern nur gegen Aufwandserstattung erfolgen (BGH 15, 315). Sie stellt keine Rechtsberatung durch ein „Organ der Rechtspflege dar“. Der Verbandsrechtsschutz steht darüber hinaus im Kontext des Koalitionsrechtes (Artikel 9 Grundgesetz). Die Stellung und die gesetzlichen Rechte und Pflichten von Rechtsschutzsekretären und von Rechtsanwälten brauchen daher einander nicht notwendig völlig zu entsprechen, um eine sachgemäße rechtliche Beratung von Verbrauchern bzw. Mitgliedern zu gewährleisten.

Hinweise und Empfehlungen der in der Frage dargestellten Art beeinträchtigen nach Auffassung der Bundesregierung weder Interessen des Mitgliederschutzes noch die im Interesse einer sachgemäßen Rechtsberatung von Verbandsmitgliedern erforderliche fachliche Unabhängigkeit von Rechtsschutzsekretären. Sie erscheinen im Gegenteil als geeignetes Instrument der Qualitätssicherung. Auch das anwaltliche Berufsrecht schließt Weisungen nicht schlechthin aus. Es ist anerkannt, dass im Verhältnis zwischen Anwaltssozietät und deren Partnern sowie gegenüber angestellten Rechtsanwälten Einflussnahmen zur Mandatsannahme und zur Mandatsbetreuung berufsrechtlich zulässig sind, etwa um besonders haftungsgefährdendes oder berufswidriges Verhalten von Kollegen zu vermeiden (vgl. Bundestagsdrucksache 13/9820, S. 15, zur Anwalts-GmbH).

15. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf, den Umfang der Rechtsberatungserlaubnis für Rentenberater konkreter zu umreißen?
16. Wenn ja, denkt die Bundesregierung daran, die Rechtsbesorgung durch Rentenberater auch auf forensische Tätigkeiten auszudehnen?
17. Soll nach Ansicht der Bundesregierung eine deutlichere Abgrenzung der Rentenberatung zu anderen Rechtsgebieten erfolgen, zum Beispiel auf solche, die zwar dem Sozialrecht angehören, denen aber der innere Bezug zum Rentenrecht fehlt?

Aufgrund einer Petitionssache (Bundestagsdrucksache 14/1390, S. 18 f.) ist das Bundesministerium der Justiz in die Prüfung eingetreten, ob Anlass besteht, das Berufsbild des Rentenberaters gesetzlich klarer zu fassen. Zu diesem Zweck wurde eine Länderumfrage durchgeführt. Ziel war es zu ermitteln, wie die Erlaubniserteilung für Rentenberater von den zuständigen Behörden gehandhabt wird, welche praktische Bedeutung ihr zukommt und inwieweit die geltende Regelung Probleme aufwirft. Sämtliche Landesjustizverwaltungen haben nach

Beteiligung ihrer nachgeordneten Behörden – teilweise umfangreiche – Stellungnahmen abgegeben. Die Auswertung ist noch nicht abgeschlossen.

Rentenberater können im Rahmen ihrer Befugnisse und nach Maßgabe der §§ 73, 166 SGG, § 67 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ihre Mandanten auch vor Gericht vertreten. Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, die forensischen Befugnisse von Rentenberatern auszuweiten.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass dem Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde zum Umfang der Beratungsbefugnisse der Rentenberater vorliegt (Az. 1 BvR 717/97 gegen das Urteil des Bundessozialgerichts vom 6. März 1997 – 7 RAR 20/96, MDR 1997, 859 = NZS 1997, 541).

18. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass Absolventen des Fachhochschulstudienganges Wirtschaftsrecht mit dem Abschluss eines Diplom-Rechtswirts (FH) bzw. Diplom-Rechtswirtin (FH) oder Diplom-Rechtsökonoms (FH) bzw. Diplom-Rechtsökonomin (FH), für die bei Finanzdienstleistungsunternehmen, im Steuer- und Prüfungswesen und in der Immobilienwirtschaft Beschäftigungsmöglichkeiten gesehen werden, von der Befugnis zur Rechtsberatung und Rechtsbesorgung ausgeschlossen bleiben müssen?

Da die Ausbildung in den erwähnten wirtschaftsrechtlichen Studiengängen nicht auf die Vorbereitung auf eine selbstständige Rechtsberatungstätigkeit abzielt, sondern mehr auf die abhängige Beschäftigung in Unternehmen unterschiedlichster Branchen, stellt sich nach Auffassung der Bundesregierung die Frage, ob den Absolventen die Befugnis zur Rechtsberatung und Rechtsbesorgung eingeräumt werden sollte, nicht. Die weitere Entwicklung des Qualifikationsprofils der entsprechenden Studiengänge an Universitäten und Fachhochschulen bleibt abzuwarten.

19. Sieht die Bundesregierung einen Nachteil, wenn andere Personen, die nicht Organe der Rechtspflege sind sowie eine langjährige und qualifizierte Ausbildung absolvieren mussten, Rechtsberatung und Rechtsbesorgung durchführen dürfen?

Nein, jedenfalls nicht unter den Voraussetzungen des Rechtsberatungsgesetzes. Erlaubnisse nach dem Rechtsberatungsgesetz werden erteilt für gesetzlich eng begrenzte Sachbereiche, auf denen ein praktisches Bedürfnis für die Erteilung einer Erlaubnis besteht und auf denen sich Berufe herausgebildet haben, deren Angehörige für die genannten Sachbereiche besonders qualifiziert sind (Bundestagsdrucksache 8/4277, S. 22). Auch die Tatbestände, die eine erlaubnisfreie Rechtsberatung gestatten (§§ 2 bis 3, 6 bis 7 RBerG), betreffen begrenzte Randbereiche der Rechtsbesorgung, in denen unter Berücksichtigung insbesondere öffentlicher und sozialer Interessen einzelne Aufgaben in der Rechtsberatung hierfür geeigneten Personen und Stellen zugewiesen werden. § 5 RBerG gestattet begrenzte Rechtsberatungsleistungen für alle Berufe, die nach ihrer Eigenart mit einer rechtlichen Tätigkeit verbunden sind und deren Ausübung ansonsten unmöglich gemacht oder unangemessen erschwert würde.

20. Welche Gefahren drohen nach Ansicht der Bundesregierung

- dem Verbraucherschutz,
- dem System der gesetzlichen Rechtsanwaltsgebühren,
- dem Schutz der Anwaltschaft

von der so genannten Anwalts-Hotline, bei der den Rechtsuchenden die Möglichkeit gegeben wird, telefonisch rechtsanwaltlichen Rat einzuholen?

Die Bundesregierung hält die telefonische Rechtsberatung über Anwalts-Hotlines grundsätzlich für eine sinnvolle und zeitgemäße Einrichtung, damit Bürgerinnen und Bürger rasch und einfach kürzere Rechtsauskünfte erlangen können. Mit der telefonischen Rechtsberatung reagieren Marktteilnehmer auf einen Bedarf nach unkomplizierter Rechtsberatung bei vergleichbar einfachen Alltagsfragen zum Beispiel nach Kündigungs- und Verjährungsfristen, Mietminderung oder Unterhaltshöhe. Beratungsbedarf besteht häufig auch hinsichtlich einer ersten Einschätzung eines Sachverhalts und der Frage, ob es sich überhaupt lohnt, etwas zu unternehmen, um Rechte wahrzunehmen. Eine Gefährdung des Verbraucherschutzes ist nicht zu erwarten, wenn die Hotlines transparent gestaltet und vernünftig genutzt werden. Insbesondere muss der Gefahr vorgebeugt werden, dass durch das Angebot der Hotlines und durch die fachliche Beratung selbst der unzutreffende Eindruck erweckt wird, die Hotline-Beratung könne eine umfassende rechtliche Beratung bieten. Einem solchen Eindruck werden sowohl die Hotline-Betreiber als auch die beratenden Anwälte auf geeignete Weise entgegenzutreten haben. Rechtsanwälte, die Hotline-Rechtsberatung durchführen, benötigen spezifische Erfahrung und Einfühlungsvermögen, um diese spezielle Rechtsberatungsaufgabe mit der erforderlichen Sorgfalt durchführen zu können. Eine geeignete Dokumentation der beruflichen Tätigkeit ist auch bei der Hotline-Rechtsberatung erforderlich. Die beratenden Anwälte haften, wenn sie Mandanten fahrlässig schädigen. Ob sich Probleme bei der Durchsetzung eventueller Schadensersatzansprüche ergeben, bedarf der weiteren Beobachtung.

Ob einzelne, besondere gesetzliche Regelungen für den Betrieb und die Rechtsberatung über Hotlines erforderlich sind, etwa zu den Mindest-Informationspflichten gegenüber dem Verbraucher, lässt sich zurzeit noch nicht beurteilen. Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklung.

Die Zeitgebühren, die der Anwalt für seine Tätigkeit bei einer Hotline erhält, können die gesetzliche Vergütung sowohl über- als auch unterschreiten. Eine Gefahr für das System der gesetzlichen Rechtsanwaltsgebühren besteht nicht.

Das Anwendungsgebiet der Anwalts-Hotlines beschränkt sich auf die Auskunft und die Beratung. Im gesamten außergerichtlichen Bereich ist das System der gesetzlichen Vergütung bereits durchbrochen, indem die Vereinbarung einer hiervon abweichenden – insbesondere auch einer niedrigeren – Vergütung zulässig ist (§ 49b Abs. 1 Satz 1 BRAO i.V.m. § 3 Abs. 5 Satz 1 BRAGO). In der Begründung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und Patentanwälte“ (Bundestagsdrucksache 12/4993, S. 30 f.), heißt es hierzu:

„Das somit als grundsätzlich anzusehende Verbot, geringere als in der Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung vorgesehene Gebühren und Auslagen zu vereinbaren oder zu fordern, soll einen Preiswettbewerb um Mandate [...] verhindern. Das bestehende System, das sich mit dem standesrechtlichen Verbot der Gebührenunterschreitung insgesamt bewährt hat, kann einen weitgehend gleichen Zugang zum Recht und zu den

Rechtsanwälten gewährleisten, weil es nicht von der Finanzkraft der Mandanten abhängt, welcher Rechtsanwalt beauftragt wird. Der Verlockung, sich aus wirtschaftlichen Gründen einen ‚besonders preiswerten‘ Anwalt zu suchen, ist das rechtssuchende Publikum nicht ausgesetzt, es kann sich frei von solchen Erwägungen für den Anwalt des Vertrauens entscheiden. Der Chancengleichheit dienlich ist zudem, dass die Rechtsverfolgung allen, die nicht auf Grund ihrer Vermögensverhältnisse Prozesskosten- oder Beratungshilfe beanspruchen können, gleiche finanzielle Lasten für die anwaltliche Vertretung abverlangt. [...] Das [...] Verbot bedarf jedoch für Fälle der außergerichtlichen Beratung [...] der Lockerung, um Einzelfällen gerecht zu werden.“

Die Tatsache, dass aufgrund der technischen Abrechnungsvorgaben in diesen Fällen grundsätzlich nicht nach der gesetzlichen Vergütung abgerechnet werden kann, wird nicht dazu führen, dass das System der gesetzlichen Vergütung insgesamt unhaltbar wird.

Unabhängig davon ist jedoch die Frage zu prüfen, wie dem der Formvorschrift des § 3 Abs. 1 BRAGO zugrunde liegenden Schutzgedanken (Schutz des Mandanten vor Gebührenforderungen, die über der gesetzlichen Vergütung liegen) ggf. anderweitig Rechnung getragen werden kann. Eine höhere als die gesetzliche Vergütung kann der Rechtsanwalt nach geltendem Recht nur fordern, wenn die entsprechende Erklärung des Auftraggebers schriftlich abgegeben und nicht in der Vollmacht oder in einem Vordruck, der auch andere Erklärungen umfasst, enthalten ist. Auch die Angemessenheit einer niedrigeren Zeitvergütung im Verhältnis zur Leistung, Verantwortung und zum Haftungsrisiko des Anwalts (§ 3 Abs. 5 Satz 4 BRAGO) ist unter Berücksichtigung der Besonderheiten der telefonischen Beratung abzuwägen. Die Bundesregierung wird die Entwicklung beobachten und gegebenenfalls Regelungsvorschläge unterbreiten.

Gefahren für den Schutz der Anwaltschaft durch die Hotline-Rechtsberatung vermag die Bundesregierung nicht zu erkennen. Es handelt sich um eine moderne Form der Rechtsberatung, die durch Anwälte selbst erbracht wird. Nicht-Anwälte können nur in den Grenzen der Vorschriften des Rechtsberatungsgesetzes telefonische Rechtsberatung betreiben. Dienstleistungen aus dem EU-Ausland sind im Rahmen der Dienst- und Niederlassungsfreiheit möglich.

- III. 21. Hält die Bundesregierung eine Änderung des Rechtsberatungsgesetzes für geboten, um Kreditinstituten die Tätigkeit als Testamentsvollstrecker zu gestatten?
22. Gedenkt die Bundesregierung, diesbezüglich eine gesetzliche Klärung herbeizuführen?

Der Bundesregierung ist der Streit um die berufsrechtliche Zulässigkeit der Testamentsvollstreckung durch Banken und Sparkassen bekannt. Das Oberlandesgericht Karlsruhe hat am 27. Mai 1993 entschieden, dass eine Sparkasse nach den Vorschriften des Rechtsberatungsgesetzes nicht berechtigt sei, die Abwicklung von Nachlassangelegenheiten anzubieten (Az. 4 U 303/92, WM 1994, 688 = NJW-RR 1994, 236); im vorangegangenen Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Verfügung hatte das Gericht noch im entgegengesetzten Sinne entschieden (AnwB11992, 333). Weitere veröffentlichte Rechtsprechung ist nicht bekannt.

Die Entscheidung des Oberlandesgerichts Karlsruhe ist im Schrifttum unterschiedlich aufgenommen worden (vgl. Lang, NJW 1999, 2332 bis 2333; Bork,

WM 1995, 225 bis 234; Schaub, FamRZ 1995, 845 bis 850; Weth, in: Henssler/Prütting, Bundesrechtsanwaltsordnung, 1997, Artikel 1 § 3 RBerG Rn. 33 bis 38; Staudinger/Reimann (1996), § 2197 BGB Rn. 66; Münch-Komm/Brandner, 3. Aufl. 1997, § 2197 BGB Rn. 9; alle mit weiteren Nachweisen). Soweit die Testamentsvollstreckung durch Banken und Sparkassen für zulässig erachtet wird, wird diese Auffassung auf Artikel 1 § 3 Nr. 6 RBerG (für ähnliche Aufgaben wie Zwangsverwaltung, Insolvenzverwaltung oder Nachlasspflegschaft behördlich eingesetzte Personen) bzw. auf Artikel 1 § 5 Nr. 3 RBerG gestützt. Die Bundesregierung hält insbesondere die letztgenannte Vorschrift für eine geeignete Regelung, um im Einzelfall die Zulässigkeit der Testamentsvollstreckung durch Kreditinstitute beurteilen zu können. Gemäß Artikel 1 § 5 Nr. 3 RBerG ist es Vermögensverwaltern und ähnlichen Personen gestattet, die mit der Vermögensverwaltung in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Rechtsangelegenheiten zu erledigen. Die Vorschrift stellt als Ausfluss der Berufsfreiheit (Artikel 12 des Grundgesetzes) sicher, dass Berufe nicht unmöglich gemacht oder unangemessen erschwert werden, weil mit ihnen nach ihrer Eigenart mehr oder weniger häufig eine rechtliche Tätigkeit verbunden ist (vgl. BGH NJW 1988, 561, 562; Begründung zum RBerG, Reichssteuerblatt 1935, S. 1528, 1529). Sich wandelnden Berufsbildern kann im Rahmen der Auslegung Rechnung getragen werden. Die Bundesregierung sieht daher gegenwärtig keine Veranlassung, hinsichtlich der Frage der Zulässigkeit der Testamentsvollstreckung durch Kreditinstitute gesetzgeberisch tätig zu werden.

23. Hält die Bundesregierung eine weitere Lockerung des Rechtsberatungsgesetzes für angezeigt, um Unternehmensberatern und Existenzgründungsberatern die Möglichkeit der erlaubten Rechtsberatung und Rechtsbesorgung für bestimmte Bereiche zu eröffnen?

24. Gedenkt die Bundesregierung, der unerlaubten Rechtsberatung und Rechtsbesorgung durch Unternehmensberater und Existenzgründer entgegenzuwirken?

Das Rechtsberatungsgesetz stellt nach Auffassung der Bundesregierung ein flexibles gesetzliches Instrumentarium zur Verfügung, das es möglich macht, die Fördermittelberatung durch Unternehmens- und Existenzgründungsberater sachgerecht zu beurteilen. Die Annahme, dass Fördermittelberatung, bei der etwa Verwaltungsrichtlinien zu den einzelnen Förderprogrammen beachtet werden müssen, als Rechtsberatung einzustufen ist, erscheint sachgerecht. Dann entspricht es den Zwecken des Rechtsberatungsgesetzes – dem Schutz der Rechtsuchenden und der Rechtspflege –, dass diese Beratung grundsätzlich den hierfür qualifizierten Angehörigen der rechtsberatenden Berufe vorbehalten bleibt.

Anderen Unternehmern gestattet es Artikel 1 § 5 RBerG, Rechtsangelegenheiten ihrer Kunden zu erledigen, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang mit einem konkreten Geschäft der eigentlichen Berufstätigkeit gegeben ist. Auch Unternehmensberater können daher nebengeschäftlich rechtlich beraten, wenn ihre wirtschaftliche Tätigkeit nicht sinnvoll ohne die rechtliche Beratung ausgeübt werden kann. Zur Konkretisierung kann auf die jeweiligen Berufsbilder abgestellt werden, die sich wandeln können. Es liegen bisher, soweit ersichtlich, keine Gerichtsentscheidungen vor, die die Anwendung des § 5 RBerG bei der Existenzgründungsberatung durch Unternehmensberater ausschließen, wenn dabei (auch) über die Möglichkeit beraten wird, Fördermittel zu erhalten.

Ein Bedürfnis, Gesetzesänderungen vorzunehmen, um die im Interesse von Existenzgründungen wichtige Fördermittelberatung weiterhin zu sichern, wird daher derzeit nicht gesehen.

Die Bundesregierung beobachtet jedoch aktiv die weitere Entwicklung, um Maßnahmen ergreifen zu können, falls diese sich als erforderlich erweisen sollten.

25. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Möglichkeiten der Rechtsberatung und Rechtsbesorgung durch Verbraucherschutzorganisationen keinesfalls erweitert werden sollen?

Die nach geltendem Recht bestehenden Rechtsberatungsmöglichkeiten der Verbraucherschutzorganisationen reichen nach Auffassung der Bundesregierung grundsätzlich aus. Die Bundesregierung würde sich aber andererseits nicht von vornherein Überlegungen verschließen, Verbrauchern die Möglichkeit einzuräumen, den Sachverstand der Verbraucherschutzorganisationen im Einzelfall intensiver nutzen zu können. So muss etwa im Zusammenhang mit den derzeit laufenden Überlegungen zu einer Neuordnung der Organisation und Finanzierung der privaten Träger der Verbraucherarbeit die Möglichkeit offen bleiben, die Spielräume für Rechtsberatung und Rechtsbesorgung durch Verbraucherorganisationen zu erweitern, wenn hierfür ein Bedürfnis besteht.

26. Welche Position bezieht die Bundesregierung zu Bestrebungen von Rechtsschutzversicherungen, zukünftig selbst die Rechtsberatung ihrer Kunden zu übernehmen?

Der Bundesgerichtshof hat entschieden, dass es dem Rechtsschutzversicherer nach dem Rechtsberatungsgesetz nicht gestattet ist, mit dem Gegner seines Versicherungsnehmers über Ansprüche zu verhandeln, für deren Durchsetzung der Versicherungsnehmer eine Rechtsschutzversicherung abgeschlossen haben. Zulässig seien dagegen Fragen an den Gegner des Versicherungsnehmers, die auf die Feststellung des Sachverhalts zielen (Urteil vom 20. Februar 1961 – II ZR 139/59, NJW 1961, 1113). Die Entscheidung beruht maßgeblich auf der Überlegung, dass die wirtschaftlichen Interessen des Versicherers und des Versicherungsnehmers unterschiedlich sind. Das Interesse des Versicherers ist darauf gerichtet, dass durch die Rechtsverfolgung keine durch ihn zu erstattenden Kosten entstehen. Demgegenüber zielt das Interesse des Versicherungsnehmers, grundsätzlich unabhängig von Rechtsverfolgungskosten, auf die Durchsetzung versicherter Ansprüche. Besorgte der Rechtsschutzversicherer die Rechtsangelegenheit seines Versicherten, könnte es, wie der Bundesgerichtshof nach Auffassung der Bundesregierung mit Recht festgestellt hat, zu Interessenkonflikten kommen (a. a. O., S. 1115). Es bestünde die Gefahr, dass der Versicherer nicht das Interesse des Versicherten, den versicherten Anspruch zu realisieren, sondern eigene wirtschaftliche Interessen, nämlich nicht mit Rechtsverfolgungskosten belastet zu werden, verfolgte. Der Wettbewerb zwischen den Versicherern, der zur Senkung von Kosten zwingt, und die zunehmend vom shareholder-value-Gedanken geprägte Geschäftspolitik auch der Versicherer dürfte die Konfliktsituation noch verschärfen.

Die Bundesregierung erachtet es daher im Interesse des Verbraucherschutzes nicht als angezeigt, die Rechtsberatungsbefugnisse der Rechtsschutzversicherer zu erweitern. Mit dieser Wertung stehen §§ 158m und 1580 des Versicherungs-

vertragsgesetzes im Einklang, die dem Versicherungsnehmer in der Rechtsschutzversicherung die freie Wahl des – allein auf die Interessen des Mandanten verpflichteten – Rechtsanwalts garantieren.

27. Hält die Bundesregierung eine Zusammenarbeit zwischen Versicherten und Krankenkassen im Bereich der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen, welche aus ärztlichen Kunstfehlern oder Unfällen resultieren, über den bisherigen Status quo hinaus für geboten?

Gemäß § 66 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) haben die Krankenkassen die Möglichkeit, die Versicherten bei der Verfolgung von Schadensersatzansprüchen zu unterstützen, die bei der Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen aus Behandlungsfehlern entstanden sind und die nicht nach § 116 des Zehnten Buches auf die Krankenkassen übergehen. Der Gesetzgeber reagierte damit in der 11. Legislaturperiode auf die gesteigerten Schwierigkeiten von Versicherten, Ansprüche wegen Behandlungsfehlern zu verfolgen, die sich aus der Technisierung, Spezialisierung und Arbeitsteilung im Gesundheitswesen ergeben haben (Bundestagsdrucksache 11/2237, S. 189).

Hinweise aus der Praxis haben gezeigt, dass die Krankenkassen zumindest in der Vergangenheit bei der Ausübung des Ermessens zur Unterstützung der Versicherten nach § 66 SGB V eher zurückhaltend agierten. Es gibt jedoch Anzeichen, dass sich die Krankenkassen in Zukunft stärker engagieren werden. Die Bundesregierung wird die weitere Entwicklung in diesem Bereich beobachten.

- IV. 28. Sieht sich die Bundesregierung veranlasst, die Rechtsunsicherheit, welche im Bereich der Medien besteht, wenn diese über Rechtsfragen – auch unter Bezugnahme auf Einzelfälle – berichten oder aber Hilfe als Publikationsorgan leisten, zu beseitigen?
29. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit einer Änderung des Rechtsberatungsgesetzes aufgrund der immer wieder auftretenden Streitigkeiten über die Frage der unerlaubten individuellen Rechtsberatung durch Fernseh- und Radiosendungen?

Nach den Kriterien, die die Rechtsprechung zur Abgrenzung zwischen unerlaubter Rechtsberatung und zulässiger Darstellung rechtlicher Angelegenheiten in den Medien entwickelt hat, darf mit der Berichterstattung insbesondere nicht bezweckt werden, konkrete Ansprüche fremder Personen durchzusetzen. Die beispielhafte Darstellung von Rechtsfragen sehen die Gerichte dagegen als zulässig an. Maßgebend sind die Umstände des Einzelfalls. Die Bundesregierung hält diese Kriterien für hinreichend klar und praxistauglich.

Die Auslegungsschwierigkeiten, die sich bei der Anwendung des Rechtsberatungsgesetzes auf Fälle der Rechts- und Lebenshilfe durch die Medien infolge des Spannungsverhältnisses zwischen Grundrechten und dem Gesetz ergeben (siehe Antwort zu Frage 33), gehen nach Auffassung der Bundesregierung nicht über das Maß hinaus, das den notwendig generellen und abstrakten Gesetzen stets innewohnt. Das Rechtsberatungsgesetz erlaubt und fordert deutliche Abwägungen, bei der alle Umstände des zu beurteilenden Sachverhalts zu berücksichtigen sind. Der großen Bedeutung der Rechtsberatung und Rechtsinformation durch die Medien, die sich hierbei auch moderner Methoden bedie-

nen können müssen, die neuen publizistischen Erkenntnissen entsprechen, kann und muss dabei Rechnung getragen werden.

30. Wie beurteilt die Bundesregierung die Rechts- und Lebenshilfe der Medien hinsichtlich des Verbraucherschutzes?

Die Bundesregierung beurteilt die Rechts- und Lebenshilfe durch die Medien grundsätzlich positiv. Wegen der großen Breite der Gestaltungsmöglichkeiten ist aber eine allgemein gültige Beantwortung der Frage nicht möglich. Steht es im Vordergrund, möglichst hohe Auflagen und Einschaltquoten zu erzielen, kann darunter die Qualität der Informations- und Beratungsleistungen leiden. Soweit in einzelnen Fällen Medien Rechtsfälle dadurch zu lösen suchen, dass sie Personen an den Pranger stellen, ist dies auch im Hinblick auf den Verbraucherschutz fragwürdig. Werden Rechtsfälle vorbei am Recht oder gegen das Recht gelöst, läuft dies nicht nur rechtsstaatlichen Grundsätzen zuwider, sondern liegt auch nicht im wohlverstandenen Interesse des Verbrauchers.

Eine gewisse Schwäche haben beratende Medienbeiträge insofern, als sie an eine unbestimmte Vielzahl von Rezipienten gerichtet sind, aber nur in begrenztem Umfang auf konkrete Einzelfallgestaltungen eingehen können. Beim Verbraucher, der im Regelfall Laie ist, kann sich infolgedessen leicht der Eindruck ergeben, sein individueller Fall entspreche genau dem dargestellten Sachverhalt, obwohl in Wirklichkeit eine entscheidungserhebliche, nur für den Fachmann erkennbare Abweichung vorliegt. Auf diese Weise kann der Verbraucher zu der irrigen Annahme verleitet werden, bereits durch die beratende Sendung oder denn informierenden Artikel umfassend unterrichtet und mit der richtigen Empfehlung für das weitere Vorgehen versehen zu sein. Wenn der Verbraucher in einer solchen Situation davon absieht, individuelle Beratung und Hilfeleistung in Anspruch zu nehmen, können ihm daraus rechtliche Nachteile erwachsen. Verbraucherberatung durch die Medien kann je nach Horizont, Lebenserfahrung und Allgemeinbildung des Rezipienten in einzelnen Fällen ein Halbwissen produzieren, das sich unter Umständen für den Verbraucher schädlicher auswirken kann als völlige Unkenntnis.

Diese systemimmanenten Schwächen von Verbrauchersendungen und -informationen können aber nach Auffassung der Bundesregierung hingenommen werden, da das Angebot an beratenden Beiträgen insgesamt die Aufklärung der Verbraucher fördert und für die Bevölkerung von Nutzen ist. Die Beratungstätigkeit der Medien trägt dazu bei, die Ziele der Gesetzgebung zu verwirklichen. Denn für Bürgerinnen und Bürger wird die Rechtsordnung einschließlich der laufenden Änderungen regelmäßig erst verständlich und nutzbar, wenn ihre Inhalte und Ziele publizistisch aufbereitet werden. Die Medien sind gehalten, in ihren rechtsberatenden Beiträgen und Sendungen auf die Grenzen ihrer Informationsleistung und auf die Erforderlichkeit individueller Rechtsberatung im Einzelfall angemessen hinzuweisen, um auf diese Weise Gefahren der Irreführung von Verbrauchern entgegen zu wirken.

31. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass ein Rechtssuchender, welcher sich an die Öffentlichkeit wendet und die Lösung seines Problems über die Mechanismen des öffentlichen Meinungsmarktes verfolgt, nicht des im Rechtsberatungsgesetz normierten Verbraucherschutzes bedarf?

Nein.

32. Erkennt die Bundesregierung in der Berichterstattung der Medien im Bereich der Rechts- und Lebenshilfe eine Konkurrenz für die anwaltliche Tätigkeit?

Nein. Unter der Voraussetzung, dass die in der Antwort auf die Fragen 28 und 29 genannten Kriterien zur Abgrenzung zwischen unerlaubter Rechtsberatung und zulässiger Information eingehalten werden, können Medienbeiträge im Bereich der Rechts- und Lebenshilfe keine Konkurrenz für die anwaltliche Tätigkeit darstellen. Domäne des Anwalts ist die individuelle Beratung des Mandanten im konkreten Einzelfall und die Durchsetzung etwaiger Ansprüche nach fachkundiger Prüfung des Einzelfalls. Gerade das können die Medien mit ihren Beiträgen nicht leisten. Indem die Medien über Rechtsfragen und Rechtsfälle informieren, verbessern sie die Rechtskenntnisse der Bürgerinnen und Bürgern. Soweit die Bürger dadurch erst in die Lage versetzt werden, Rechte zu verfolgen, treten die Medien nicht in Konkurrenz zur Anwaltschaft, sondern tragen im Gegenteil dazu bei, dass Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte von Bürgerinnen und Bürgern, die über ihre Rechte informiert sind, mit der Wahrnehmung ihrer Interessen betraut werden.

33. Welche Konflikte sieht die Bundesregierung zwischen den Vorschriften des Rechtsberatungsgesetzes und dem Grundrecht der Medien auf Presse- und Rundfunkfreiheit?

Das Rechtsberatungsgesetz ist ein allgemeines Gesetz im Sinne von Artikel 5 Abs. 2 Grundgesetz, das die in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz gewährleistete Presse- und Rundfunkfreiheit einzuschränken vermag. Die sich daraus ergebenden Grenzen für die genannten Grundrechte müssen aber ihrerseits im Lichte dieser Grundrechte gesehen und so interpretiert werden, dass der besondere Wertgehalt dieser Rechte auf jeden Fall gewahrt bleibt. Dies erfordert bei einem Konflikt im Einzelfall eine sorgfältige Abwägung der Schutzzwecke des Rechtsberatungsgesetzes mit den Interessen der Träger von Presse- und Rundfunkfreiheit, die dem verfassungsrechtlich garantierten Aufgabenbereich von Presse und Rundfunk hinreichend Raum lässt.

Bei der gebotenen abwägenden Rechtsanwendung (siehe Antwort zu Fragen 28 und 29) sind Konflikte zwischen dem Rechtsberatungsgesetz und der Presse- und Rundfunkfreiheit nach Auffassung der Bundesregierung sachgerecht auflösbar.