

Fünf Jahre reformiertes Rechtsdienstleistungsrecht: Erste Bilanz der Anwaltschaft

Wie sich der (gefühlte) Wettbewerb zwischen 2009 und 2013 geändert hat

Rechtsanwalt Dr. Matthias Kilian, Köln

Das Soldan Institut führt stets im Frühjahr eines „ungeraden“ Jahres das sogenannte Berufsrechtsbarometer durch, in dessen Rahmen eine repräsentative Stichprobe aller berufsausübenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zu ihrer Meinung zu aktuellen Themen des Berufsrechts und der Berufspolitik befragt wird. Als die Befragung zum Berufsrechtsbarometer 2013 im Juni 2013 erfolgte, war das reformierte Rechtsdienstleistungsrecht exakt fünf Jahre in Kraft. Das Berufsrechtsbarometer wurde daher zum Anlass genommen, eine Zwischenbilanz zur Reform aus Sicht der Rechtsanwaltschaft zu ziehen. Dieser Beitrag berichtet über die Ergebnisse. Sie zeigen, dass weniger die Rechtsdienstleistungsanbieter außerhalb der Anwaltschaft den Markt verändern als die Rechtsschutzversicherer als Marktsteuerer.

1. Einleitung

Am 1. Juli 2008 hatte das Gesetz zur Neuregelung des Rechtsdienstleistungsrechts¹ durch das Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) und zahlreiche verfahrensrechtliche Neuregelungen in den Prozessordnungen das frühere Rechtsberatungsgesetz (RBerG) ersetzt². Im Vorfeld der Reform herrschte in der Anwaltschaft die Sorge, dass der Gesetzgeber den Rechtsdienstleistungsmarkt in größerem Umfang für Anbieter öffnen würde, die weder über eine umfassende volljuristische Ausbildung verfügen noch besonderen berufrechtlichen Regeln bei der Berufsausübung unterfallen. Nach intensiven rechtspolitischen Diskussionen und der Befassung des Deutschen Juristentages mit der Thematik³ kam es mit Blick auf den Schutz der Rechtssuchenden, des Rechtsverkehrs und der Rechtsordnung vor unqualifizierten Rechtsdienstleistungen allerdings nur zu einer verhaltenen Öffnung des Rechtsdienstleistungsmarktes.

Gleichwohl sehen sich Rechtsanwälte seit 2008 – zumindest nach der Gesetzeslage – im außergerichtlichen Tätigkeitsfeld zusätzlichem Wettbewerb ausgesetzt: Zum einen hat der Gesetzgeber durch den Begriff der „Rechtsdienstleistung“ als „jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, sobald sie eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert“ (§ 2 RDG), bestimmte Bagatelltätigkeiten mit rechtlichem Bezug vom Anwendungsbereich des Rechtsdienstleistungsgesetzes ausgenommen. Zum anderen sind nach § 5 RDG Rechtsdienstleistungen im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit, wenn sie als Nebenleistung zum Berufs- oder Tätigkeitsbild gehören, nunmehr ohne das Vorliegen weiterer Voraussetzungen zulässig. Schließlich sind nach § 6 RDG auch Rechtsdienstleistungen erlaubt, die nicht

im Zusammenhang mit einer entgeltlichen Tätigkeit stehen, das heißt unentgeltliche Rechtsdienstleistungen. Auch wenn diese drei zentralen Änderungen des Rechtsdienstleistungsrechts keinen Paradigmenwechsel bewirkt haben, sondern lediglich ähnliche, wenngleich weniger weitreichende Regelungen des früheren Rechts beziehungsweise den Status Quo der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aufgegriffen haben, ist es seit 2008 nicht-anwaltlichen Dienstleistern in größerem Umfang als zuvor möglich, Rechtsdienstleistungen und sonstige Dienstleistungen mit rechtlichem Bezug anzubieten.

Das Berufsrechtsbarometer 2013 hat daher nach fünf Jahren neuem Rechtsdienstleistungsrecht eine Bilanz gezogen und Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte die Frage gestellt, ob sich nach ihrer Erfahrung der Wettbewerb auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt unter Geltung des RDG intensiviert habe⁴. Hiermit hat das Berufsrechtsbarometer 2013 an eine ähnliche Frage aus dem Jahr 2009 angeknüpft, in dem die Teilnehmer des Berufsrechtsbarometers 2009 um Mitteilung gebeten wurden, ob sie ein Jahr nach dem Inkrafttreten des RDG persönlich einen verstärkten Wettbewerb wahrnahmen.

2. Rückblick: Wahrgenommene Wettbewerbssituation im Jahr 2009

2009 verspürte ein Großteil der Anwaltschaft, nämlich 78 Prozent der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, keinen verstärkten Wettbewerb durch nicht-anwaltliche Wettbewerber. 22 Prozent der Anwälte fühlten sich von den Wettbewerbsveränderungen betroffen. Der am häufigsten wahrgenommene nicht-anwaltliche Rechtsdienstleister war 2009 der „Unfallregulierer“ (Autohändler, Werkstättenbetreiber, Sachverständige und Mietwagenunternehmer). Am zweithäufigsten als Wettbewerber genannt wurden Versicherungen, gefolgt von Banken und sonstigen Finanzberatern. Diese drei Teilgruppen vereinigten rund 75 Prozent aller Nennungen auf sich. Alle weiteren Berufsgruppen spielten 2009 eine eher untergeordnete Rolle. So wurden Berufe, die im Vorfeld der Reform als künftige Rechtsdienstleister diskutiert wurden, zum Beispiel Mediatoren oder Architekten, ein Jahr nach Inkrafttreten des RDG kaum als Wettbewerber wahrgenommen.

Nicht-anwaltliche Rechtsdienstleister		Anteil in Prozent (%)
1.	Unfallregulierer (Werkstätten, Autohäuser, Gutachter usw.)	31 %
2.	Versicherungen	24 %
3.	Banken, Finanzberater	17 %
4.	Steuerberater	8 %
5.	Inkassodienstleister	6 %
6.	Verbraucher- und Schuldnerberater	6 %

¹ BGBl. I 2008, S. 2840.

² Ausführlich zum reformierten Rechtsdienstleistungsrecht Kilian/Sabel/vom Stein, Das neue Rechtsdienstleistungsrecht, 2008; Henssler/Deckenbrock, DB 2008, 41; Römermann, AnwBl. 2009, 22 ff.; Kleine-Cosack, NJ 2008, 289 ff.; ders. BB 2007, 2637; Lettl, WM 2008, 2233.

³ Vgl. etwa die Gutachten, Diskussionen und Beratungen der Abteilung Rechtsberatung des 67. DJT in Bonn, 2004.

⁴ An der Befragung nahmen von Ende Mai bis Ende Juni 2013 insgesamt 1.674 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte teil. Aufgrund der Vielzahl der im Berufsrechtsbarometer 2013 zu behandelnden Themen wurden die Fragen wie bereits in den Vorjahren auf zwei Fragebögen verteilt. Mit 871 bzw. 801 Befragten konnte für beide Fragebögen eine Beteiligung in nahezu identischem Umfang realisiert werden.

Nicht-anwaltliche Rechtsdienstleister		Anteil in Prozent (%)
7.	Hausverwaltungen, Mieterbund	2 %
8.	Verbände, Kammern, Gewerkschaften	2 %
9.	Unternehmensberater, Wirtschaftsprüfer	2 %
10.	Makler	1 %
11.	Sonstige	2 %

Tab. 1: Ranking der nicht-anwaltlichen Rechtsdienstleister, die 2009 als Wettbewerber wahrgenommen wurden.

3. Im Jahr 2013 wahrgenommene Wettbewerbssituation

3.1. Gesamtbetrachtung

Die Teilnehmer des Berufsrechtsbarometers 2013 wurden danach gefragt, von welchen nicht-anwaltlichen Rechtsdienstleistern nach ihrer Wahrnehmung Wettbewerb ausgehe. Die Befragten konnten zwischen einer deutlichen Zunahme, einer leichten Zunahme und keiner Zunahme wählen. Ihnen wurden sechs potenzielle nicht-anwaltliche Rechtsdienstleister zur Auswahl gestellt, die im Zuge der Reformdiskussion häufiger genannt worden waren: Handwerker und Gewerbetreibende, Mediatoren, Freiberufler, Banken, Sparkassen und Finanzberater, gemeinnützige Einrichtungen und Rechtsschutzversicherungen. Zudem konnten die Befragten im Rahmen einer offenen Antwortmöglichkeit ungestützt weitere Wettbewerber benennen, die sie in der Berufspraxis wahrnehmen.

46 Prozent berichteten von einer deutlichen, 29 Prozent von einer leichten Zunahme des Wettbewerbs durch Rechtsschutzversicherungen. Dieser Befund ist interessant, weil aufgrund § 4 RDG Rechtsschutzversicherungen die direkte Erbringung von Rechtsdienstleistungen nach dem Naturalleistungsprinzip verwehrt ist.

Am zweithäufigsten werden Banken, Sparkassen und Finanzberater als Wettbewerber wahrgenommen. 19 Prozent der Befragten berichten von einer deutlichen, 38 Prozent von einer leichten Zunahme des Wettbewerbs durch diese. Die Art und Weise des Wettbewerbs ist hierbei nicht transparent, da Banken, Sparkassen und Finanzberater Rechtsdienstleistungen und sonstige Dienstleistungen mit rechtlichem Einschlag – etwa Testamentsvollstreckungen – in der Regel nicht aktiv und damit wahrnehmbar am Markt akquirieren, sondern eher „im Verborgenen“ im Rahmen von gewachsenen Kundenbeziehungen erbringen.

Ähnlich häufig wird von zusätzlichem Wettbewerb durch gemeinnützige Beratungsstellen und Beratungseinrichtungen berichtet. 21 Prozent der Rechtsanwälte nehmen eine deutliche, 34 Prozent eine leichte Zunahme des Wettbewerbs durch Anbieter wahr, die sich in der Regel auf § 6 RDG stützen und Rechtsdienstleistungen unentgeltlich anbieten.

Etwas weniger intensiv wird der zusätzliche Wettbewerb durch Handwerker und Gewerbetreibende empfunden. 20 Prozent der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte meinen, dass es zu einer deutlichen Zunahme gekommen, 30 Prozent, dass die Zunahme leicht sei. Andere freie Berufe – zum Beispiel Architekten oder Steuerberater – sind nach Einschätzung von 15 Prozent der Rechtsanwälte für eine deutliche Zunahme des Wettbewerbs verantwortlich, 35 Prozent der Befragten meinen, dass diese anderen freien Berufe zu einer leichten Zunahme des Wettbewerbs geführt haben. Gewerbetreibende, Handwerker und Freiberufler stützen sich

bei der Erbringung von Rechtsdienstleistungen in der Regel auf die Annexkompetenz des § 5 RDG.

Am unproblematischsten ist aus Sicht der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte der Wettbewerb, den nicht-anwaltliche Mediatoren entfalten. 6 Prozent der Befragten sind der Auffassung, dass solche Mediatoren für eine deutliche Zunahme des Wettbewerbs verantwortlich sind, 29 Prozent für eine leichte Zunahme.

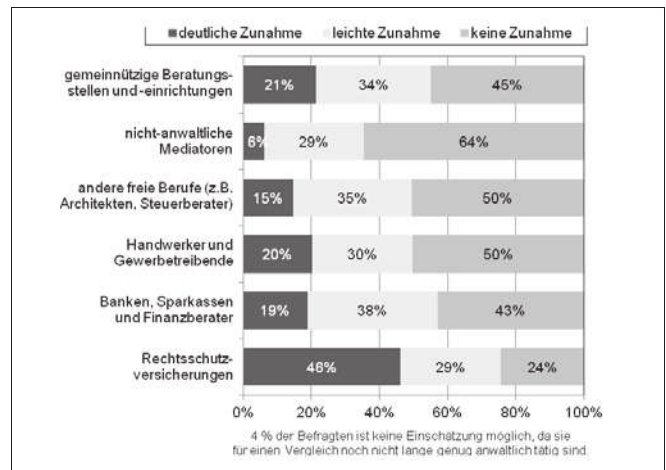


Abb. 1: Wahrnehmung der Zunahme nicht-anwaltlichen Wettbewerbs auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt 2013 – Gesamtbetrachtung

Im Rahmen der ergänzenden offenen Antwortmöglichkeiten machten 5 Prozent der Befragten Angaben. Viele der Nennungen in diesem Bereich hätten sich einer der sechs vorgegeben Kategorien zuordnen lassen (zum Beispiel Autowerkstätten, kirchliche Einrichtungen, Steuerberater), so dass sie keine zusätzliche eigenständige Gruppe von Wettbewerbern darstellen. Als solche lassen sich – auf niedrigem Niveau – Inkassobüros und – in einem weiten Sinne – mitgliedergetragene Interessenvertretungen (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Berufsverbände, Kammern) identifizieren, die noch am häufigsten genannt wurden.

3.2. Differenzierende Betrachtung

Die Wahrnehmung der Zunahme des Wettbewerbs durch die verschiedenen nicht-anwaltlichen Rechtsdienstleister variiert in Abhängigkeit von verschiedenen Einflussfaktoren: Gemeinnützige Beratungseinrichtungen werden vor allem von Rechtsanwälten mit einem hohen Anteil privater Mandanten und Rechtsanwälten, die sich als Generalisten einstufen, als Konkurrenten wahrgenommen. Da sich gemeinnützige Beratungseinrichtungen fast ausschließlich an Privatpersonen richten, ist dies erwartungsgemäß.

	bis 30 %	31 % bis 60 %	bis 61 % 90 %	bis 91 % 100 %
deutliche Zunahme	20 %	16 %	25 %	23 %
leichte Zunahme	28 %	31 %	37 %	32 %
keine Zunahme	52 %	53 %	38 %	45 %

p = 0.05

Tab. 2: Wahrnehmung der Zunahme nicht-anwaltlichen Wettbewerbs auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt durch gemeinnützige Beratungsstellen/-einrichtungen: nach Anteil privater Mandanten.

Weibliche Rechtsanwältinnen nehmen den Wettbewerb nicht-anwaltlicher Mediatoren als intensiver wahr als männliche

Berufskollegen. Dies dürfte darauf beruhen, dass Rechtsanwältinnen ihre Tätigkeitsschwerpunkte häufiger in Rechtsgebieten haben, in denen sich auch Mediatoren betätigen – etwa im Familien- und Medizinrecht.

	weiblich	männlich
deutliche Zunahme	9%	5%
leichte Zunahme	34%	28%
keine Zunahme	57%	67%
p = 0.05		

Tab. 3: Wahrnehmung der Zunahme nicht-anwaltlichen Wettbewerbs auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt durch nicht-anwaltliche Mediatoren: nach Geschlecht

Wettbewerb durch Handwerker und Gewerbetreibende erfahren besonders intensiv Rechtsanwälte mit einem höheren Anteil privater Mandanten und Generalisten. Dies ist nicht überraschend, weil sich solche Rechtsdienstleister nach § 5 RDG fast ausschließlich an Privatleute richten und einfach gelagerte Rechtsdienstleistungen anbieten, die im Portfolio spezialisierter Rechtsanwälte typischerweise keine besondere große Bedeutung haben. Auch Rechtsanwälte aus einem kleinstädtischen Umfeld erfahren intensiveren Wettbewerb durch Handwerker und Gewerbetreibende. Diese Wahrnehmung kann allerdings auch darauf beruhen, dass in einem kleinstädtisch geprägten Kanzleiumfeld das Wirtschaftsleben insgesamt transparenter ist und Wettbewerb durch nicht-anwaltliche Dienstleister leichter identifiziert werden kann.

	bis 30 %	31 % bis 60 %	61 % bis 90 %	91 % bis 100 %
deutliche Zunahme	23%	18%	11%	0%
leichte Zunahme	31%	31%	21%	21%
keine Zunahme	46%	51%	68%	79%
p = 0.05				

Tab. 4: Wahrnehmung der Zunahme nicht-anwaltlichen Wettbewerbs auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt durch Handwerker und Gewerbetreibende: nach Anteil gewerblicher Mandanten

	Generalist	Spezialist-Rechtsgebiet	Spezialist-Zielgruppe	Spezialist für Rechtsgebiet/Zielgruppe
deutliche Zunahme	26%	19%	12%	0%
leichte Zunahme	31%	28%	28%	33%
keine Zunahme	43%	53%	60%	67%
p = 0.05				

Tab. 5: Wahrnehmung der Zunahme nicht-anwaltlichen Wettbewerbs auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt durch Handwerker und Gewerbetreibende: nach Spezialisierung

	weniger als 50.000	50.000 bis unter 100.000	100.000 bis unter 200.000	200.000 bis unter 500.000	500.000 und mehr
deutliche Zunahme	28%	15%	26%	18%	9%
leichte Zunahme	33%	40%	23%	25%	23%
keine Zunahme	39%	45%	51%	57%	68%
p = 0.05					

Tab. 6: Wahrnehmung der Zunahme nicht-anwaltlichen Wettbewerbs auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt durch Handwerker und Gewerbetreibende: nach Ortsgröße

4. Bewertung

Von 2009 bis 2013 hat sich der Anteil der Rechtsanwälte, die eine Zunahme des Wettbewerbs durch nicht-anwaltliche Rechtsdienstleister wahrnehmen, deutlich erhöht. Ob dies auf einem tatsächlich in diesem Umfang gestiegenen Wettbewerb beruht, ist allerdings zweifelhaft. Zwar spricht vieles dafür, dass sich im Jahr 2009 mancher nicht-anwaltliche Rechtsdienstleister noch nicht am Markt etabliert hatte, weil die entsprechenden Betätigungsmöglichkeiten erst einen relativ kurzen Zeitraum offen standen. Allerdings werden Rechtsdienstleistungen von Nicht-Anwälten zumeist nicht als solche vermarktet, sondern ergeben sich bei Gelegenheit einer anderen beruflichen Tätigkeit.

Für Rechtsanwälte ist die Wahrnehmbarkeit ihrer nicht-anwaltlichen Wettbewerber daher nicht ohne weiteres gegeben und ergibt sich häufig erst durch Zufälle mit der Zeit. Dass im Jahr 2013 von Rechtsanwälten über eine deutlich intensivere Wettbewerbssituation berichtet wird, kann vor diesem Hintergrund nicht überraschen. Hinzu kommt, dass diese Wettbewerbssituation in erheblichem Umfang Rechtsschutzversicherungen zugeschrieben wird. Da Rechtsschutzversicherungen auch nach der Reform des Rechtsdienstleistungsgesetzes lediglich eine Kostenersatzversicherung anbieten können, muss die Tatsache, dass Rechtsanwälte gleichwohl Rechtsschutzversicherungen am häufigsten als diejenigen identifizieren, die in Folge des Inkrafttretens des RDG zu neuem Wettbewerb geführt haben, primär auf der indirekten Einflussnahme von Rechtsschutzversicherungen auf den Markt beruhen. Sie führt offensichtlich dazu, dass Rechtsschutzversicherungen als ein Wettbewerber wahrgenommen werden, obwohl sie am Markt kein Leistungserbringer sind und sie sich Rechtsanwälten und nicht-anwaltlichen Rechtsdienstleistern bedienen müssen, um ihren Versicherungsnehmern Rechtsschutz bieten zu können.

In der Tat sind die Versuche von Rechtsschutzversicherungen, die Leistungserbringung am Rechtsdienstleistungsmarkt und die Allokation von grundsätzlich freien Mandaten auf bestimmte Marktteilnehmer zu steuern, mannigfaltig. Zu nennen sind hier insbesondere die Kanalisierung von rechtsschutzversicherten Mandanten hin zu – aufgrund von Abrechnungsvereinbarungen kostengünstig arbeitenden – Vertragsanwälten der Versicherung, die Zuweisung von Mandanten mit Rechtsschutzversicherungsfällen zu Mediatoren mit dem Ziel einer Nichtbefassung von Rechtsanwälten oder die Etablierung von Call-Centern, die sicherstellen sollen, dass Rechtsschutzversicherte ihr Rechtsproblem zunächst der Versicherung melden und nicht unmittelbar einen Rechtsanwalt aufsuchen. All' dies macht Rechtsschutzversicherungen nicht zu Rechtsdienstleistern im Sinne des RDG, sie werden aber offensichtlich von Rechtsanwälten als den Wettbewerb am Rechtsdienstleistungsmarkt stark beeinflussende Dritte wahrgenommen.



Dr. Matthias Kilian, Köln

Der Autor ist Rechtsanwalt und Direktor des Soldan Instituts. Informationen zum Soldan Institut im Internet unter www.soldaninstitut.de.

Leserreaktionen an anwaltsblatt@anwaltverein.de.