



Berliner **Anwalts**verein e. V.



Rechtsanwaltskammer
Berlin

Stellungnahme der Rechtsanwaltskammer Berlin und des Berliner Anwaltsvereins

zu dem Beschlussvorschlag des Freistaates Bayern auf der 96. Justizministerkonferenz
(Herbst 2025)

„Änderung des Rechtsdienstleistungsgesetzes – Ausweitung der Möglichkeiten zur
außergerichtlichen Rechtsberatung und Vertretung durch Rechtsschutzversicherer“

I. Einleitung

Nach dem vorgenannten Beschlussvorschlag soll das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz gebeten werden, einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten, der die Möglichkeiten zur außergerichtlichen Rechtsberatung und Vertretung durch Rechtsschutzversicherer ausweitet.

Die Rechtsanwaltskammer Berlin und der Berliner Anwaltsverein lehnen eine derartige Ausweitung entschieden ab. Die Änderung würde zu einem Paradigmenwechsel führen, weg von der unabhängigen anwaltlichen Rechtsberatung hin zu einer speziell an eigenen wirtschaftlichen Interessen orientierten Beratung durch Rechtsschutzversicherer.

Das Rechtsberatungsmonopol basiert auf der Annahme, dass Rechtsberatung ausschließlich durch unabhängige und qualifizierte Institutionen erfolgt. Diese Aufgabe übernehmen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte als Organe der Rechtspflege.

In dem Vorschlag heißt es, die bestehende Rechtslage basiere „auf der Annahme, dass wirtschaftliche Interessen des Versicherers mit den Interessen der Versicherungsnehmer stets kollidieren“. Hier zeigt sich ein gravierendes Fehlverständnis der Funktion der geltenden Regelungen, auf die sich der gesamte Vorschlag stützt. Zweck der geltenden Vorschriften ist es nicht, einzelne auszuschließen, sondern die Qualität und Unabhängigkeit der Rechtsdienstleistung und damit das Vertrauensverhältnis zwischen Rechtsdienstleister und Auftraggeber im Interesse der Rechtssuchenden und der Rechtspflege zu schützen. Der Anwaltschaft als Organe der Rechtspflege sind durch das Berufsrecht besondere Pflichten auferlegt, um diese Qualität zu sichern. Nicht lediglich ihr wirtschaftlicher Gewinn, sondern ihre Zulassung, also ihre berufliche Existenz hängt von der Einhaltung der Pflichten ab. Die Bedeutung der in das Rechtssystem integrierten institutionalisierten Rechtsberatung wird in der vorliegenden Beschlussvorlage gänzlich verkannt.

II. Konkret ist folgendes anzumerken:

1. Fehlende Erforderlichkeit

Die vorgeschlagene Änderung des RDG wird begründet mit dem Verbraucherschutz, insbesondere dem erleichterten und verbesserten Zugang „für breite Bevölkerungsschichten“ zur „qualifizierten Rechtsdienstleistung aus einer Hand“ und zwar „direkt und niedrighschwellig“. Es wird sogar eine Versorgungslücke attestiert, die darin bestehe, dass bei niedrigen Gegenstandswerten eine anwaltliche Tätigkeit nicht darstellbar sei.

In der Begründung wird somit ein Beratungsdefizit unterstellt, das in Wahrheit nicht existiert: Deutschland befand sich im weltweiten Vergleich nach dem Rule of Law Index 2019 auf Platz 6 bei der Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit¹, im Jahr 2024 sogar auf Platz 5².

Tatsächlich wird der Zugang zum Recht in Deutschland neben der regulären anwaltlichen Beratung durch diverse niedrighschwellige Beratungsangebote sichergestellt und zwar u.a. durch

- Beratungshilfe. Im Jahr 2020 erfolgten bundesweit 416.992 Anträge auf Bewilligung von Beratungshilfe.³ Die Beantragung ist auf mehreren Wegen möglich, persönlich beim Amtsgericht oder mit anwaltlicher Hilfe oder online über die Onlinedienste der Justiz.⁴
- die Beratung durch Berufs- und Interessenvereinigungen wie beispielsweise Haus- und Grundbesitzervereine, Mietervereine, Arbeitgebervereine und Gewerkschaften.
- die Beratung durch Verbraucherzentralen.

Eine Versorgungslücke ist nicht erkennbar. Vielmehr steht zu befürchten, dass durch die Erweiterung des RDG die anwaltliche Tätigkeit insbesondere in der Fläche erheblichen Schaden erleiden würde.

Es ist zudem unzutreffend, dass bei niedrigen Gegenstandswerten eine anwaltliche Tätigkeit nicht darstellbar sei. Nach wie vor stützt sich bekanntermaßen das Vergütungsmodell nach dem RVG auf die sog. Mischkalkulation.

Es besteht somit bereits ein gut organisierter, niedrighschwelliger Zugang zum Recht, weshalb es bereits an der Erforderlichkeit für eine derart gravierende gesetzliche Änderung des gesamten Rechtssystems fehlt.

2. Bestehender Interessenkonflikt

In dem Beschlussvorschlag wird ausgeführt, Rechtsschutzversicherer seien auf eine langfristige Kundenzufriedenheit angewiesen, weshalb die Qualität der Beratung gesichert sei. Die Argumentation ist nicht neu und entspricht frappierend dem Positionspapier des Gesamtverbands der Versicherer zum Thema „Fremdbesitz“ vom 24.11.2023⁵. Dennoch trägt sie nicht: Der Gesetzgeber hatte bei der Einführung von § 4 RDG auch die Rechtsschutzversicherer im Blick, die Rechtsdienstleistungen erbringen wollen und dies mit ihren eigenen Interessen, namentlich mit dem Interesse der Kostenvermeidung, kollidiert.⁶

¹ [WJP Rechtsstaatlichkeitsindex 2019 | Projekt für Weltgerechtigkeit](#), World Justice Project, WJP Rechtsstaatlichkeitsindex 2019

² [Rule of Law Index 2024: Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland stabil | Bundesrechtsanwaltskammer](#)

³ [Beratungshilfestatistik 2020](#)

⁴ [Beratungshilfeschein beantragen | Justiz-Services](#).

⁵ [231124 GDV Antworten Fragenkatalog BMJ Fremdbesitz](#)

⁶ BT-Drs. 16/3655, S. 51; Rimmertz, in Krenzler/Rimmertz, RDG, 3. Aufl. 2023, § 4 RDG Rn. 37.

Im Kern geht es stets um die Vermeidung von Interessenkonflikten, die ein Rechtsdienstleister hat.⁷ Dies geht zurück auf eine Grundsatzentscheidung des BGH,⁸ in der eine Interessenkollision angenommen wurde, wenn ein Rechtsschutzversicherer Verhandlungen mit dem Gegner führt, um die Angelegenheit zu erledigen. Der BGH hat festgestellt, dass dies offenkundig mit dem Interesse des Versicherungsnehmers kollidiert, der an einer vollständigen Durchsetzung seiner Rechte interessiert ist. Denn, so der BGH, das wirtschaftliche Interesse des Rechtsschutzversicherers ist auf die Vermeidung von Kosten der Rechtsverfolgung gerichtet, zu deren Übernahme der Versicherungsvertrag gerade verpflichtet. Der BGH hat dies 2020 in seiner Grundsatzentscheidung „wenigermiete.de“ erneut bestätigt.⁹

Außerdem hat der BGH in einer Folgeentscheidung bekräftigt, dass § 4 RDG schon die Gefahr und nicht erst den tatsächlichen Eintritt von Interessenkollisionen verhindern soll. Deshalb ist es für § 4 RDG unerheblich, ob es tatsächlich bereits zu Beschwerden wegen Interessenkollisionen gekommen ist.¹⁰ Daraus folgt, dass es keine Rolle spielen kann, ob die Versicherungsnehmer mit einem etwaigen Angebot der Rechtsberatung durch ihre Versicherung zufrieden sind oder es gar begrüßen, da sie die Gefahr einer Interessenkollision häufig selbst gar nicht beurteilen können.

Es besteht somit konkret die Gefahr, dass eine rechtliche Beratung, wozu bereits eine rechtliche Erstberatung, z.B. am Telefon oder online durch Mitarbeitende der Versicherung gehört, in eine Richtung gelenkt werden könnte, die zu einem vollständigen oder teilweisen Verzicht auf die begehrte Rechtsdurchsetzung führt, sei es, weil die Erfolgsaussichten schlechter eingeschätzt werden als sie sind oder den Versicherungsnehmern ein Vergleich oder eine andere Lösung des Konflikts nahegelegt werden.

Diese Gefahr ist auch deshalb besonders groß, weil die Rechtsuchenden, die häufig Verbraucher sind, sich im Vertrauen an die Rechtsschutzversicherungen wenden und das Risiko einer verfälschten Rechtsberatung gar nicht erkennen.

Jede Versicherungsnehmerin und jeder Versicherungsnehmer hat jedoch das Recht auf eine nicht interessengeleitete rechtliche Beratung, wie die Erfolgsaussichten des konkreten Falles realistischerweise eingeschätzt werden. Es ist mehr als offenkundig, dass die Objektivität der rechtlichen Einschätzung der Erfolgsaussichten durch die wirtschaftlichen Interessen der Rechtsschutzversicherung, die Kosten des Rechtsstreits so gering wie möglich zu halten, gefährdet wird.

3. Wachsendes wirtschaftliches Interesse der Rechtsschutzversicherer

Das vorrangige wirtschaftliche Interesse besteht mehr denn je. Im Jahr 2022 bestanden in Deutschland rund 23,4 Mio. Rechtsschutzversicherungsverträge. Für diese erbrachten die Versicherer in 4,34 Mio. Rechtsschutzfällen knapp 3,2 Mrd. EUR. Rund vier Fünftel davon entfielen auf Anwaltshonorare, wobei der wesentlichste Teil, nämlich 90 % auf private Haushalte entfielen.¹¹

Dementsprechend liegt das wirtschaftliche Interesse der Rechtsschutzversicherer bei der Verringerung der jährlichen Anwaltshonorare in Höhe von rund **2,56 Milliarden Euro**.

⁷ Remmert, in Krenzler/Remmert, RDG, 3. Aufl. 2023, § 4 RDG Rn. 2.

⁸ BGH NJW 1961, 1113.

⁹ BGH NJW 2020, 208 – Rn. 188 ff. – wenigermiete.de.

¹⁰ BGH BRAK-Mitt. 2017, 135, 136.

¹¹ [231124](#) GDV Antworten Fragenkatalog BMJ Fremdbesitz

Bereits jetzt sind beunruhigende Maßnahmen der Rechtsschutzversicherungen erkennbar, um diese Kosten zu senken bzw. das Beratungsmonopol und das Fremdbesitzverbot zu umgehen:

a) Rationalisierungsabkommen

Rechtsschutzversicherer schließen regelmäßig Abrechnungsvereinbarungen, sog. Rationalisierungsabkommen, ab. Eine nennenswerte Anzahl von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten bearbeiten rechtsschutzversicherte Mandate auf der Grundlage von Abrechnungsvereinbarungen. Es besteht zudem die Tendenz der Rechtsschutzversicherungen, solche Vereinbarungen auf immer weniger – dann von ihr abhängige - Kanzleien zu konzentrieren.¹²

Die Rechtsschutzversicherungen schaffen Anreizsysteme bzw. üben indirekt Druck auf die Versicherten aus, bestimmte Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zu beauftragen, die entsprechende Abrechnungsvereinbarungen abgeschlossen haben. Sie beschränken damit das Recht auf freie Anwaltswahl.

b) Vermittlungsplattformen:

Der Rechtsanwaltskammer Berlin ist mindestens ein Fall bekannt, bei dem eine Vermittlungsplattform (eine GmbH) im Interesse von Rechtsschutzversicherern rechtsschutzversicherte Kunden an Kooperationsanwälte vermittelt. Der Rechtsanwaltskammer Berlin liegen die zugrundeliegenden Kooperationsverträge mit den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten sowie dazugehörige Abrechnungsvorgaben vor. Die Plattform kooperiert mit den größten Rechtsschutzversicherern.

Diese Kooperationsverträge schränken aus Sicht der Rechtsanwaltskammer Berlin und des Berliner Anwaltsvereins die anwaltliche Unabhängigkeit gravierend ein. Beispielfhaft sei hier genannt, dass die Kooperationsverträge explizit die „Zufriedenheit der Rechtsschutzversicherer“ als Ziel benennen und den Kooperationsanwälten verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Quote zur außergerichtlichen Erledigung macht und zwar in Höhe von **70 bzw. 80 %**.

Die kooperierenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten verstoßen dabei in mehrfacher Hinsicht massiv gegen das Berufsrecht. Darüber hinaus beinhalten die Verträge aber auch Rechtsdienstleistungen, die von der GmbH in unzulässigerweise selbst bzw. ggf. auch von den Rechtsschutzversicherern erbracht werden. Umgehungen des RDG und Fremdbesitzverbotes liegen auf der Hand. Die Rechtsanwaltskammer Berlin und der Berliner Anwaltsverein gehen davon aus, dass es mehrere Plattformen dieser Art gibt bzw. gerade gegründet werden. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass durch (indirekte) finanzielle Beteiligungen an solchen Unternehmen das bestehende Fremdbesitzverbot umgangen wird. Der Eingriff in den Rechtsmarkt ist eklatant.

4. Unwirksame Vorkehrungen gegen etwaige Interessenkonflikte

Es ist in keiner Weise erkennbar, wie organisatorische Trennungen innerhalb des Versicherers zwischen Deckungsprüfung und Rechtsdienstleistung möglich sein sollen. Einen wirksamen und kontrollierbaren Schutz vor Interessenkonflikten bei der Beratung und außergerichtlichen Vertretung von Verbrauchern und Verbraucherinnen gibt es nicht.

¹² Anwaltschaft und Rechtsschutzversicherungen - Anwaltsblatt
Seite 4 von 5

5. Scheinargument Entlastung der Justiz

In dem Beschlussvorschlag wird angeführt, Rechtsschutzversicherer könnten als „Gatekeeper“ fungieren, indem sie gleichgelagerte Fälle frühzeitig bündeln und außergerichtlich beilegen.

Tatsächlich sinken in Deutschland bereits seit mehr als 20 Jahren die Klageeingangszahlen in Zivilsachen stetig und deutlich. Sie haben sich bei den Amtsgerichten und Landgerichten (als Eingangsinstanz) im Zeitraum von 2005 bis 2019 insgesamt um ca. ein Drittel verringert. Bezieht man sich auf den Zeitraum von 1995 bis 2019, so haben sich die Eingangszahlen bei den Amtsgerichten sogar nahezu halbiert und bei den Landgerichten um ca. ein Viertel verringert.

Der Grund für den Rückgang ist vielfältig und in weiten Teilen ungeklärt.¹³ Einer der Gründe ist das fehlende Vertrauen der Rechtssuchenden in die Fähigkeit der Justiz die Rechtsfälle effektiv, zügig und kompetent zu bearbeiten. Dem zu begegnen, indem es den Rechtsschutzversicherern überlassen wird, die Fälle gleichsam abzufangen („Gatekeeper“) und den Zugang zur Justiz zu verhindern, kann von niemandem gewollt sein.

Es gibt ausreichende Mechanismen, um unnötige Rechtsstreitigkeiten zu verhindern, insbesondere durch die rechtliche Beratung durch Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen, außergerichtliche Streitbeilegung durch deren Vertretung, professionelle Mediationen und Schlichtungsverfahren sowie die Schiedsgerichtsbarkeit.

Der Weg vor Gericht muss jedoch als ultima ratio erhalten bleiben und sollte keinesfalls systematisch eingeschränkt werden. Ein wirtschaftlich gesteuerter, weiterer Rückgang der gerichtlichen Zivilklagen ist nicht im Interesse der Rechtsfortbildung und stärkt in keiner Weise das Rechtssystem oder das Vertrauen in die Justiz.

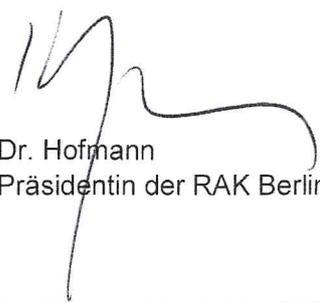
III. Fazit:

Nach Wertung des Vorstands der Rechtsanwaltskammer Berlin und des Vorstands des Berliner Anwaltsvereins greifen Rechtsschutzversicherungen schon seit längerem durch Vermittlungsplattformen und Legal-Tech-Unternehmen in den Rechtsmarkt ein. Dies erfolgt nicht aus Gründen des Verbraucherschutzes, sondern ausschließlich aus wirtschaftlichen Interessen.

Die vielfältigen Eingriffe in den Rechtsdienstleistungsbereich haben zur Folge, dass Verbraucher und Verbraucherinnen nicht mehr kontrollieren können, ob und inwieweit die Beratungsleistung unabhängig erfolgt. Das Vertrauen der Verbraucher und Verbraucherinnen in eine unabhängige und qualitativ hochwertige Rechtsberatung ist eine der Säulen des Rechtsstaats und muss geschützt werden. Hierunter fällt auch die freie Anwaltswahl.

Statt die Regelung des § 4 RDG aufzuweichen, sollte man nach unserer Ansicht vielmehr darüber nachdenken, die bestehenden Regelung (insbesondere § 127 VVG) zu verschärfen.


Freyschmidt
Vorsitzender des BAV


Dr. Hofmann
Präsidentin der RAK Berlin

¹³ Abschlussbericht "Erforschung der Ursachen des Rückgangs der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten"
Seite 5 von 5