

## **Stellungnahme**

**des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft**

**zum Regierungsentwurf eines  
Gesetzes zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im  
Rechtsdienstleistungsmarkt**

**Gesamtverband der Deutschen  
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin  
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin  
Tel.: +49 30 2020-5000  
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer  
B - 1000 Brüssel  
Tel.: +32 2 28247-30  
Fax: +32 2 28247-39  
ID-Nummer 6437280268-55

Abteilung:  
**Abteilung Haftpflicht-, Kredit-, Trans-  
port-, Luftfahrt-, Unfall- und Rechts-  
schutzversicherung, Assistance,  
Statistik**

E-Mail: [S1@gdv.de](mailto:S1@gdv.de)

[www.gdv.de](http://www.gdv.de)



## Zusammenfassung

- Die Versicherungswirtschaft begrüßt die mit dem Gesetzesentwurf zum Ausdruck gebrachte Zielsetzung, den Rechtsrahmen des Rechtsdienstleistungsmarkts an veränderte Lebenswirklichkeiten, insbesondere an ein an Bedeutung gewinnendes digitales Umfeld anzupassen.
- Allerdings thematisiert der Gesetzesentwurf die sich stellenden Rechtsfragen nur unzureichend und wirft selbst weitere Fragen auf: etwa die nach einer Fremdkapitalbeteiligung an Anwaltskanzleien – als unmittelbare Folgefrage aus einer Erfolgshonorierung. Auch die Fragen zu automatisierten Rechtsdienstleistungen werden nicht betrachtet.
- Der Gesetzesentwurf legt zudem einen verengten Fokus auf Anwaltschaft und Inkassodienstleister. Er bewirkt damit eine Ungleichbehandlung der Rechtsschutzversicherer. Denn Inkassodienstleister und künftig auch Anwälte treten mit Erfolgshonorarmodellen neben und in Wettbewerb zur Kostentragung durch die Rechtsschutzversicherer.
- Gleichzeitig bleibt es den Rechtsschutzversicherern verwehrt, ihre Geschäftsmodelle in den Bereich der Rechtsdienstleistungen auszuweiten (Level-playing-field).
- Zielführender und konsistenter für das RDG wäre ein Regulierungsansatz, wie er mit den Informationspflichten bei Inkassodienstleistungen vom Entwurf bereits selbst verfolgt wird: D.h. die Rechtsdienstleistung selbst bzw. deren Erbringung wird mit einem Informationsmodell reguliert.
- Zudem ist die gesetzgeberische Wertentscheidung des § 4 RDG in Anbetracht veränderter Lebenswirklichkeiten weder zeitgemäß noch trägt sie den Interessen der Rechtssuchenden Rechnung. Der Blick in europäische Nachbarländer belegt dies.
- Zudem sind weit mildere Mittel als das gänzliche Rechtsdienstleistungsverbot durch § 4 RDG denkbar, um einerseits der Gefahr von Interessenkonflikten entgegenzuwirken, andererseits aber auch die Möglichkeiten des Zugangs zum Recht für die Rechtssuchenden nicht zu beschränken. Aus verfassungs- und europarechtlichen Gründen sind diese sogar geboten. Der Gesetzesentwurf selbst liefert mit der Ergänzung des § 4 RDG bereits einen Anknüpfungspunkt.

Die Versicherungswirtschaft begrüßt die mit dem Gesetzesentwurf zum Ausdruck gebrachte Zielsetzung, den Rechtsdienstleistungsmarkt zu öffnen und dessen Rechtsrahmen an die veränderten Lebenswirklichkeiten, insbesondere an ein sprunghaft an Bedeutung gewinnendes digitales Umfeld anzupassen.

Die Digitalisierung verändert den Rechtsmarkt und damit auch den Zugang zum Recht grundlegend. Rechtsdienstleistungen werden in neuer Form erbracht. Die Kommunikation mit den Rechtssuchenden verändert sich. Gleichzeitig verändern sich auch die Erwartungen der Rechtssuchenden. Die Corona-Pandemie wird die Entwicklungen zweifelsohne noch beschleunigen.

Gleichermaßen muss der Rechtsrahmen auch die Entwicklungen in der Rechtsprechung aufgreifen. Zu nennen ist hier insbesondere das Urteil des BGH vom 27.11.2019, VIII ZR 285/1, zur Reichweite der Rechtsdienstleistungen von Inkassodienstleistern.

## **1. Breite der Rechtsfragen nur unzureichend adressiert**

Zurecht weist der Gesetzesentwurf auf entstandene Inkohärenzen hin. Allerdings reichen die sich im Zusammenhang mit den oben skizzierten Entwicklungen stellenden Rechtsfragen weit über die vom Gesetzesentwurf im Kern adressierten Fragen zu

- Erfolgshonorar und Prozessfinanzierung aus Sicht der Anwaltschaft sowie
- Informationspflichten und ein kontrollintensiveres Registrierungsverfahren für Inkassodienstleister

hinaus. Vor allem wirft der Gesetzesentwurf selbst weitere Fragen auf.

### **1.1 Fremdkapitalbeteiligung**

So bleibt etwa eine unmittelbare Folgefrage aus den vom Entwurf vorgesehenen Erfolgshonorierungsmöglichkeiten für die Anwaltschaft unbeantwortet, nämlich die nach einer Fremdkapitalbeteiligung an Anwaltskanzleien.

Denn der von der Begründung des Gesetzesentwurfs konstatierte Wettbewerbsvorteil der Inkassodienstleister gegenüber der Anwaltschaft dürfte nur auf Grundlage anwaltlicher Geschäftsmodelle (analog zu den Geschäftsmodellen auf das Massengeschäft ausgerichteter digitaler Anwaltskanzleien, etwa im Zuge des Diesel-Skandals) abzuschmelzen sein. Zwangsläufige Folge ist damit aber eine „Kommerzialisierung“ des Man-

datsverhältnisses, denn jedes Erfolgshonorar muss kalkuliert und finanziert sein. Mithin stellt sich die Frage des Kapitalzugangs.

## **1.2 Industrielle anwaltliche Mandatsbearbeitung**

In diesem Zusammenhang weisen wir auf die aus unserer Sicht dringend gebotene gebührenrechtliche Regelung für eine an Bedeutung gewinnende anwaltliche industrielle Mandatsbearbeitung im Fernabsatz hin. Als Beispiel sind hier die Geschäftsmodelle einiger Kanzleien im Zuge des Diesel-Skandals zu nennen. Diese Form der Mandatsbearbeitung ist mit dem herkömmlichen Mandat in keiner Weise zu vergleichen und (etwa durch Ergänzung des § 14 RVG) mit einem Gebührenabschlag zu versehen, der den gezogenen Effizienzgewinn abbildet.

Auch das anwaltliche Gebührenrecht ist daher in die digitale Welt fortzuentwickeln und an veränderte Rahmenbedingungen sowie anwaltliche Geschäftsmodelle anzupassen. Umfassende Ausführungen zu diesem Punkt können unserer Stellungnahme zum Kostenrechtsänderungsgesetz 2021 entnommen werden (abrufbar unter:

<https://www.gdv.de/de/themen/politische-positionen/stellungnahmen/gdv-kritisiert-geplante-erhoehung-der-anwalts--und-gerichtsgebuehren-61734>).

## **1.3 Wertentscheidung des § 4 RDG im Lichte veränderter Lebenswirklichkeiten**

Unbeantwortet bleibt vom Gesetzesentwurf auch die Frage, ob die gesetzgeberischen Wertentscheidungen des § 4 RDG in Anbetracht veränderter Lebenswirklichkeiten noch zeitgemäß sind und den Interessen der Rechtssuchenden Rechnung tragen (s.u. Ziff. 4., S. 7).

## **2. Inkohärenz zu Lasten der Rechtsschutzversicherer**

Der Gesetzesentwurf adressiert mit seinem verengten Fokus auf Anwaltschaft und Inkassodienstleister nur die diesbezügliche Inkohärenz. Er stellt mit den gewählten Veränderungen in der Architektur des Rechtsdienstleistungsmarktes aber keinen umfassenden Gleichlauf her, sondern bewirkt im Gegenteil eine Ungleichbehandlung der Rechtsschutzversicherer bzw. verstärkt diese sogar.

### **2.1 Zentrale Rolle der Rechtsschutzversicherer für den Zugang zum Recht**

2019 bestanden in Deutschland rund 22,7 Mio. Rechtsschutzversicherungsverträge. Damit erreichen die Rechtsschutzversicherer gut die Hälfte

der deutschen Haushalte. Für diese erbrachten die Rechtsschutzversicherer in 4,14 Mio. Rechtsschutzfällen knapp 3 Mrd. EUR an Leistungen.

Der wesentliche Teil der versicherten Risiken in der Rechtsschutzversicherung betrifft private Haushalte, nur ein kleinerer Teil entfällt auf gewerbliche Risiken. Ganz überwiegend werden die Leistungen daher im Bereich der rechtlichen Probleme und Auseinandersetzungen von Verbrauchern aufgewandt.

Der Rechtsschutzversicherung kommt damit eine zentrale Rolle für den Zugang zum Recht zu. Sie erfüllt eine rechtspolitische, soziale und volkswirtschaftliche Aufgabe. Dies wird beispielweise dadurch unterstrichen, dass – anderes als in der Justiz generell – in der Rechtsschutzversicherung kein Rückgang bei den durch Gerichtsverfahren erledigten Rechtsschutzfällen festzustellen ist (siehe dazu GDV, Rechtsverfolgungskosten, Hürde für den Zugang zum Recht, S. 10 f: abrufbar unter: <https://www.gdv.de/resource/blob/33190/036265d43f2c308d2b8f5f20b505a5ee/stellungnahme-rechtkosten-data.pdf>).

Schon heute sind die Rechtsschutzversicherer als wesentlicher Teil des Rechtsmarktes durch den Wandel im Rechtsmarkt gefordert. Sie müssen ihre Geschäftsmodelle fortentwickeln, um ihrer tragenden Rolle für den Zugang zum Recht weiter gerecht zu werden.

Der Gesetzesentwurf hingegen betrachtet den Rechtsmarkt verengt auf Anwaltschaft und Inkassodienstleister/Legal Tech-Unternehmen und blendet die Rechtsschutzversicherer mit ihrer Rolle für den Zugang zum Recht vollkommen aus.

Aber nicht nur ihre Rolle für den Zugang zum Recht gebietet es, die Rechtsschutzversicherer mit zu berücksichtigen. Auch aus wettbewerblichen Gründen müssen die Bedeutung und die Auswirkungen von grundlegenden Veränderungen an Architektur und Rechtsrahmen des Rechtsdienstleistungsmarktes für weitere Player im Rechtsmarkt Berücksichtigung finden; zumal wenn es sich um grundlegende Veränderungen handelt, wie sie mit der Öffnung der Möglichkeiten zur Vereinbarung von Erfolgshonoraren und zur Übernahme von Verfahrenskosten durch Rechtsanwälte vollzogen werden sollen.

## **2.2 Erfolgshonorar tritt neben die Rechtsschutzversicherung**

Inkassodienstleister treten mit Erfolgshonorarmodellen bereits jetzt neben die Kostenerstattung durch die Rechtsschutzversicherer bei einer herkömmlichen Rechtsverfolgung.

Nach dem Gesetzesentwurf sollen künftig auch Rechtsanwälte mit Erfolgshonorarmodellen bei gleichzeitiger Übernahme von Verfahrenskosten das Kostenrisiko eines Rechtsstreits übernehmen können.

Sie treten damit neben und in Wettbewerb zur Kostentragung durch die Rechtsschutzversicherer.

### **2.2.1 41 % aller Rechtsschutzfälle mit Streitwert bis 2.000 EUR**

Durch die Fallgruppen in § 4 a Abs. 1 RVG-E, insbesondere die Streitwerthöchstgrenze von 2.000 EUR in der dortigen Nr. 1, ist bei der Neuregelung zum Erfolgshonorar eine Begrenzung vorgesehen.

Zur Begründung der gewählten Größe wird in der Begründung des Regierungsentwurfs (II. 1. a), S. 12) unter anderem Bezug genommen auf die Ergebnisse des Roland Rechtsreports. Dieser Bezug ist aus unserer Sicht jedoch nicht tragfähig, denn der dort ermittelte Wert von 1.840 EUR hat ausdrücklich nur die gerichtliche Rechtsverfolgung zum Gegenstand.

Insbesondere aber verdeutlicht ein Blick auf den durchschnittlichen Streitwert der von Rechtsschutzversicherern gedeckten Fälle, dass sich ein maßgeblicher Teil des Streitgeschehens gerade im Bereich bis zu einem Streitwert von 2.000 EUR bewegt:

So entfielen im Jahr 2017 41 % aller Rechtsschutzfälle auf Streitwerte bis zu 2.000 EUR. Es ist damit auch keineswegs so, wie die Begründung des Gesetzesentwurfs (II. 1. a) nahelegt, dass mit der Streitwertgrenze nur der Zugang zum Recht im niederschweligen Bereich adressiert wird.

Während mit dem Gesetzesentwurf daher gegebenenfalls eine entstandene Inkohärenz zwischen Anwaltschaft und Inkassounternehmen abgebaut wird, entsteht ein neues Ungleichgewicht zu Lasten der Rechtsschutzversicherer.

### **2.2.2 Gesetzesrahmen für Rechtsschutzversicherer bleibt unverändert**

Die sich dadurch verändernde Wettbewerbssituation fordert die Geschäftsmodelle der Versicherer grundlegend heraus. Gleichzeitig sind sie im bestehenden Gesetzesrahmen gefangen. Insbesondere ist es ihnen verwehrt, ihre Geschäftsmodelle in den Bereich der Rechtsdienstleistungen auszuweiten. Gleichzeitig bringt der Regierungsentwurf mit der Ergänzung des § 5 Abs. 1 RDG um einen neuen Satz 3 nun auch ausdrücklich ein verändertes – umfassender rechtsberatendes – Verständnis zu Inkassodienstleistungen zum Ausdruck.

### **3. Informationsmodell als konsistenter Regulierungsansatz im RDG**

Aus unserer Sicht erfordert eine konsistente Regulierung des Rechtsmarktes einen neuen Ansatz, der vor allem auch die in der Begründung des Gesetzesentwurfs skizzierte Interessenlage der Rechtssuchenden berücksichtigt. Zielführend wäre eine Abkehr vom Ansatz, die Rechtsdienstleister zu regulieren. Allein die Dynamik der Entwicklungen im Rechtsmarkt der letzten Jahre zeigt, dass hier ein stetiges Nachsteuern erforderlich sein wird.

Wir schlagen daher vor, künftig die Rechtsdienstleistung selbst bzw. deren Erbringung so zu regulieren, dass das Schutzinteresse (insb. an einer qualifizierten Rechtsdienstleistung) der Rechtssuchenden ebenso gewahrt bleibt wie ihr Interesse an der Auswahl der für sie und zu ihrem Rechtsproblem jeweils passenden Rechtsdienstleistungen.

Aufgesetzt werden könnte dabei auf den vom Gesetzesentwurf mit den Informationspflichten bei Inkassodienstleistungen bereits selbst verfolgten Regulierungsansatz. Mit der Information über die Umstände der Erbringung der Rechtsdienstleistung würden die Rechtssuchenden in die Lage versetzt, sachgerechte Entscheidungen für oder gegen die Inanspruchnahme von Rechtsdienstleistungen zu treffen.

Ein entsprechendes Informationsmodell wurde bereits im Rahmen der Beratungen zum Rechtsdienstleistungsgesetz 2008 diskutiert, damals allerdings auf Grundlage anderer Lebenswirklichkeiten.

Ein Informationsmodell wäre aus unserer Sicht ein geeigneter Ansatz für ein konsistentes Regulierungsgefüge zum Rechtsmarkt, das vor allem dessen Fortentwicklung und damit einen breiten Zugang zum Recht gewährleisten würde. Es sollte daher einer eingehenden Betrachtung und Beratung unterzogen werden.

### **4. Wertentscheidungen des § 4 RDG an veränderte Lebenswirklichkeiten anpassen**

Zwingend ist aus Sicht der Rechtsschutzversicherer darüber hinaus eine neue gesetzgeberische Wertentscheidung zu § 4 RDG. Bezogen auf die Versicherungspraxis sind zur Begründung vor allem die grundlegend veränderten Kundenerwartungen zu nennen.

So werden in der Versicherungswirtschaft in sämtlichen Sparten neben reinen Geldleistungen auch sogenannte Assistance-Leistungen (z.B. Pannenhilfe, Reha-Management) erbracht.

Auch in der Rechtsschutzversicherung besteht eine eindeutige Kundenerwartung in Richtung einer stärkeren Dienstleistungsorientierung und einer aktiveren Rolle bei der Lösung eines Rechtsproblems oder -streits.

Rechtsschutzversicherer sind daher längst nicht mehr bloße Kostenerstatter, welche die Kosten einer Rechtsverfolgung absichern. Vielmehr bieten sie heute ein deutlich breiteres Leistungsspektrum an und agieren mit weiteren Leistungen und Services als Lotsen in rechtlichen Fragen, um den sich wandelnden Kundenbedürfnissen und -erwartungen zu entsprechen. Als Beispiel kann die in der Rechtsschutzversicherung seit langem etablierte telefonische anwaltliche Erstberatung genannt werden, mit der der Versicherte eine erste rechtliche Einschätzung und eine Empfehlung zum weiteren Vorgehen erhalten kann. Vielfach sind die Rechtsschutzversicherer erster Ansprechpartner für ein Rechtsproblem, sie sind allerdings auf die Weiterleitung beschränkt, eine – von den Kunden dann erwartete – sie sind dann allerdings auf eine reine Prüfung des Versicherungsschutzes beschränkt, eine – von den Kunden dann erwartete – rechtliche Bewertung des Konflikts ist ihnen jedoch verwehrt.

#### 4.1 Klare Erwartungen an Rechtsschutzversicherer

Eine repräsentative Studie von YouGov aus Februar 2020 im Auftrag des GDV bestätigt demgegenüber klare Kundenerwartungen. Neben der Kostenerstattung erwarten die Kunden vom Rechtsschutzversicherer vor allem die Beratung zum Rechtsproblem:





Berührungsgängste gegenüber einer Erbringung auch durch den Rechtsschutzversicherer selbst bestehen hingegen nicht. Vielmehr wünschen sich 61 % der Befragten sogar eine (erste) rechtliche Beratung und Einschätzung direkt von ihrem Rechtsschutzversicherer selbst:



Die Verbrauchererwartungen, die veränderten Lebenswirklichkeiten und der dadurch in Bewegung geratene Rechtsmarkt unterstreichen das Erfordernis, die Erwägungen des Gesetzgebers zu § 4 RDG aus 2007 (BT-Drs. 16/3655, S. 51) zu hinterfragen.

Insbesondere ist es nicht tragfähig, in einem gänzlich veränderten Umfeld auf die Erwägungen eines annähernd 60 Jahre alten BGH-Urteils aus 1961, II ZR 139/59, Bezug zu nehmen, um die Rechtsschutzversicherung als Hauptanwendungsfall des § 4 RDG einzuordnen („Lex Rechtsschutzversicherung“).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch der Hinweis auf den für Rechtsschutzversicherte stets garantierten Grundsatz der freien Anwaltswahl in § 127 VVG. Zumal das angesprochene Urteil des BGH im Jahre 1961 weit vor der Einführung des Grundsatzes der freien Anwaltswahl in das deutsche Recht (in Umsetzung der europäischen Richtlinie 87/344/EWG) ergangen ist.

## 4.2 Verfassungs- und europarechtliche Bedenken

Zudem bestehen aufgrund der kategorischen Ausgestaltung des § 4 RDG und der maßgeblich damit verbundenen Beschränkung der Berufsausübung verfassungsrechtliche Bedenken (etwa Werber, Rechtsdienstleis-

tungen und Versicherung, VersR 2006, 1010). Der Gesetzesentwurf verstärkt diese Bedenken mit seinen doch grundlegenden Veränderungen an der Architektur des Rechtsdienstleistungsmarktes sogar noch.

Auch europarechtlich sind Zweifel angebracht, erbringen doch Rechtsschutzversicherer in europäischen Nachbarmärkten in erheblichem Umfang eigene Rechtsdienstleistungen (Kilian, Determinanten des europäischen Rechtsschutzversicherungsmarkts, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 88, 23).

Die bewährte und etablierte Praxis dort (z.B. bearbeiten in den Niederlanden die Rechtsschutzversicherer die Rechtsprobleme ihrer Kunden überwiegend selbst) zeigt, dass die Einbeziehung von Rechtsschutzversicherern in die Erbringung von Rechtsdienstleistungen den Zugang zum Recht nicht verengt, sondern im Gegenteil verbessert (so bezogen auf die Schweiz Arnet/Martinis, Zugang zu Recht. Recht einfach, REthinking Law 2019, 64).

Dabei würde die Nachhaltigkeit des Geschäftsmodells des von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beaufsichtigten Versicherers im Kundensinne wirken.

### **4.3 Hohe Expertise der Rechtsschutzversicherer in Rechtsfragen**

Rechtsschutzversicherer verfügen über juristisch (vielfach volljuristisch) ausgebildetes Personal und aus der Bearbeitung von gut 4 Mio. Leistungsfällen pro Jahr vor allem auch über einen Überblick sowie eine hohe Expertise und Erfahrung zur Breite der Rechtsstreitigkeiten ihrer Kunden. Rechtsschutzversicherer fokussieren auch nicht auf ausgewählte Rechtsprobleme oder Anspruchsgegner, sondern stehen ihren Kunden bei einer Vielzahl unterschiedlicher Rechtsstreitigkeiten zur Seite.

### **4.4 Wettbewerb steht interessengeleiteter Beratung entgegen**

Die Unabhängigkeit eines Tätigwerdens in rechtlichen Belangen ist in einem – zumal durch Inkassomodelle und anwaltliche Erfolgshonorarmodelle geweiteten – wettbewerbsgetragenen Markt ohnehin ein Muss.

Versicherer haben von jeher ein erhebliches Interesse daran, ihre Versicherten erfolgreich durch einen Rechtsstreit zu begleiten, da ein gewonnener Rechtsstreit schadenmindernd wirkt. Denn das das Prinzip der Kostenerstattung macht ein Obsiegen des Versicherten zur wirtschaftlich attraktivsten Variante. Darüber hinaus besteht ein erhebliches Interesse an stabilen Vertragsbeziehungen und zufriedenen Kunden. Eine rechtliche Beratung zum Nachteil des Kunden wäre kontraproduktiv. Letztlich stehen

bei einer interessengeleiteten Beratung auch haftungsrechtliche Konsequenzen in Rede. Schließlich würde nur ein im Sinne des Kunden fortentwickeltes Produkt Rechtsschutzversicherung Akzeptanz beim Verbraucher finden.

#### **4.5 Mildere Mittel denkbar und geboten**

In jedem Fall sind weit mildere Mittel als das gänzliche Verbot durch § 4 RDG denkbar, um einerseits der Gefahr von Interessenkonflikten entgegenzuwirken, andererseits aber auch die Möglichkeiten des Zugangs zum Recht im Sinne der Rechtssuchenden nicht zu beschränken.

Der Gesetzesentwurf selbst liefert hierfür bereits Ansatzpunkte: So ergänzt er den bestehenden § 4 RDG etwa um eine Fallgruppe, in der eine Gefährdung nicht anzunehmen ist. Hier könnten weitere Fallgruppen ergänzt werden, etwa ebenfalls eine Streitwertgrenze, wie sie beim Erfolgshonorar im Gesetzesentwurf bereits vorgesehen ist.

Berlin, 1. März 2021