

Die Befugnis der Kammern zur Rechtsberatung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz

Von Prof. Dr. Winfried Kluth

1. Die Entwicklung der Rechtsberatung in Deutschland

Die Rechtsberatung war in Deutschland – und nicht nur hier – für lange Zeit dem Juristenstand vorbehalten. Dies galt (und gilt weiter) nicht nur für die Rechtsberatung und Vertretung vor Gericht sondern auch für das allgemeine Geschäftsleben.

Die entsprechenden Regelungen lassen sich auf rassenpolitisch motivierte Regelungen der nationalsozialistischen Herrschaft zurückführen. Die 1869 durch die Gewerbeordnung eingeführte Gewerbefreiheit galt auch für die „Rechtskonsulenten“. Ab 1883 konnte eine gewerbsmäßige Rechtsbesorgung nach § 35 GewO bei Unzuverlässigkeit untersagt werden. Erst seit 1935 wurde sodann durch das Gesetz zur Verhütung von Missbräuchen auf dem Gebiet der Rechtsberatung die Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten von einer behördlichen Erlaubnis abhängig gemacht. Neben der persönlichen Eignung, Sachkunde und Zuverlässigkeit wurde dabei auch eine Bedürfnisprüfung durchgeführt. Diese gesetzlichen Regelungen wurden nach 1945 mit geringen Änderungen dann in das Rechtsberatungsgesetz überführt. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die dort verankerte Bedürfnisprüfung für unvereinbar mit Art. 12 Abs. 1 GG erklärt hatte, fiel diese weg.¹ Es blieb aber ein weit reichendes „Monopol“ der rechtsberatenden Berufe, vor allem der Anwaltschaft, bestehen.

Vergleichbare Monopolisierungen hat es auch im angrenzenden Bereich der Steuerberatung gegeben. Dort war allerdings immer schon zu beobachten, dass einfachere Beratungstätigkeiten aus dem Monopol der Steuerberater (zu denen formell auch die Rechtsanwälte gehören) ausgeklammert waren, etwa durch die Befugnis von Gewerkschaften und Lohnsteuervereinen.

Eine vergleichbare „Liberalität“ ist inzwischen auch in den Bereich der Rechtsdienstleistungen eingekehrt. Das Rechtsdienstleistungsgesetz dient zwar vor allem der Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.² Der mit diesem Gesetz vollzogene Wandel ist aber nicht alleine den Vorgaben der Richtlinie geschuldet. Vielmehr hat auch das deutsche Verfassungsrecht, namentlich das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG einen solchen Schritt „verlangt“. Denn sachlich war das Beratungsmonopol der Rechtsanwälte angesichts einer weit reichenden juristischen Bildung auch in anderen Berufen in der bisherigen Form nicht mehr haltbar. Der vollständige Ausschluss etwa von Wirtschaftsjuristen mit Fachhochschulabschluss, aber auch von klassischen Volljuristen ohne Anwaltszulassung, die in anderen Bereichen tätig sind, von der Rechtsberatung in fremden Angelegenheiten, war schon lange nicht mehr mit Art. 12 Abs. 1 GG zu vereinbaren. So hat das BVerfG in seiner Rechtsprechung klargestellt, dass die Reichweite des Verbotes Rücksicht auf die Gefahren, die von der jeweiligen Tätigkeit ausgehen und auf die spezifische Ausbildung der Berufstätigen Rücksicht nehmen muss.³

Diesen verfassungsrechtlichen Zusammenhang stellt auch die Gesetzesbegründung in ihrem Allgemeinen Teil⁴ heraus:

„Seit der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur erlaubnisfreien Zulässigkeit der Patentgebührenüberwachung (BVerfG, 1 BvR 780/87 v. 29. Oktober 1997, BVerfGE 97, 12 = NJW 1998, 3481 – „Master-Pat“) ist geklärt, dass nicht jede Geschäftstätigkeit auf rechtllichem Gebiet als erlaubnispflichtige Rechtsbesorgung angesehen werden darf. Spezialdienstleistungen, die nicht die volle juristische Kompetenz eines Rechtsanwalts erfordern, und die auch in einer Rechtsanwaltskanzlei regelmäßig nicht durch den

Rechtsanwalt selbst, sondern durch Hilfskräfte erledigt werden, unterfallen danach nicht dem Anwendungsbereich des Rechtsberatungsgesetzes.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtsprechung in seiner Entscheidung zur Tätigkeit eines Erbenermittlers im Zusammenhang mit der Rückübertragung ehemaliger DDR-Grundstücke (BVerfG, 1 BvR 2251/01 v. 27. September 2002, NJW 2002, 3531 – „Erbenermittler“) präzisiert und den Grundsatz aufgestellt, zur Abgrenzung erlaubnisfreier Geschäftsbesorgung von erlaubnispflichtiger Rechtsbesorgung sei „auf den Kern und den Schwerpunkt der Tätigkeit abzustellen, weil eine Besorgung wirtschaftlicher Belange vielfach auch mit rechtlichen Vorgaben verknüpft ist“. Es sei daher stets zu fragen, ob die Tätigkeit überwiegend auf wirtschaftlichem Gebiet liege und die Wahrnehmung wirtschaftlicher Belange bezwecke, oder ob die rechtliche Seite der Angelegenheit im Vordergrund stehe und es wesentlich um die Klärung rechtlicher Verhältnisse gehe. Richte sich die übernommene vertragliche Verpflichtung auf Ermittlungen zum Sachverhalt, die Einholung von Auskünften und auf die Stellvertretung in einem bestimmten wirtschaftlichen Bereich, so werde diese unterstützende Dienstleistung nicht dadurch zur erlaubnispflichtigen Rechtsbesorgung, dass sie die Kenntnis des maßgeblichen Rechts voraussetze. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in derselben Entscheidung immer dann eine Hinzuziehung eines Rechtsanwalts gefordert, wenn über die zulässigen Tätigkeiten hinaus spezifisch juristische, anwaltliche Tätigkeiten erbracht werden sollen.

Diese Grundsätze hat es in zwei weiteren Entscheidungen zur Tätigkeitsbreite von Inkassounternehmen (BVerfG, 1 BvR 423/99 v. 20. Februar 2002, NJW 2002, 1190 – „Inkassounternehmen I“, BVerfG, 1 BvR 725/03 v. 14. August 2004, NJW-RR 2004, 1570 – „Inkassounternehmen II“) präzisiert und zunächst klargestellt, dass die Erlaubnis zum geschäftsmäßigen außergerichtlichen Forderungseinzug nach dem Rechtsberatungsgesetz stets eine umfassende rechtliche Forderungsprüfung gestattet. Eine schlichte Mahn- und Beitreibungstätigkeit ohne eine solche „substanzielle Rechtsberatung“ (BVerfG, 1 BvR 423/99 v. 20. Februar 2002, NJW 2002, 1190 – „Inkassounternehmen I“) ordnet das Bundesverfassungsgericht als kaufmännische Hilfstätigkeit und damit bereits nicht als erlaubnispflichtige Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten ein. Soweit ein Inkassounternehmen, dessen Sachkunde und Erlaubnis auf die außergerichtliche Einziehung von Forderungen beschränkt ist, für die gerichtliche Durchsetzung

der Forderungen einen Rechtsanwalt hinzuziehen muss, bleibt ihm auch nach Einleitung des gerichtlichen Verfahrens die weitere – rechtliche – Korrespondenz mit dem Schuldner mit dem Ziel einer außergerichtlichen Streitbeilegung erlaubt (BVerfG, 1 BvR 725/03 v. 14. August 2004, NJW-RR 2004, 1570 – „Inkassounternehmen II“).

Daneben hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen Vorgaben zur Zulässigkeit der Rechtsaufklärung und -durchsetzung in den Medien gemacht (BVerfG, 1 BvR 1807/98 v. 15. Januar 2004, NJW 2004, 672 – „Mahnman“; BVerfG, 1 BvR 517/99 v. 11. März 2004, NJW 2004, 1855 – „Auto Bild/SAT.1 – Jetzt reicht's“). Erfasst vom Schutz der Rundfunkfreiheit ist danach nicht nur die generell-abstrakte Behandlung von Rechtsfragen in Presse und Rundfunk, sondern auch die aus Gründen der Veranschaulichung und Vertiefung erfolgende Darstellung einzelner konkreter Streitfälle. Diese Berichterstattung stellt keine Rechtsberatung dar, selbst wenn durch die Berichterstattung in den Medien und die hiervon ausgehende Wirkung die Durchsetzung von Forderungen aufgrund des öffentlichen Drucks bewirkt wird. Etwas anderes kann nur gelten, wenn Medien spezifisch juristische Hilfestellung bei der Prüfung und Durchsetzung von Individualansprüchen anbieten, die als zusätzliches Dienstleistungsangebot und damit als eigenständige, nicht dem Schutz der Rundfunkfreiheit unterliegende Tätigkeit zu qualifizieren ist.

Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht durch Beschlüsse vom 29. Juli 2004 und 16. Februar 2006 entschieden, dass der Begriff der Geschäftsmäßigkeit unter Abwägung der Schutzzwecke des Rechtsberatungsgesetzes einerseits und des Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit andererseits eine Auslegung erfordern kann, die die unentgeltliche Rechtsbesorgung durch einen berufserfahrenen Juristen nicht erfasst (BVerfG, 1 BvR 737/00 v. 29. Juli 2004, NJW 2004, 2662 – „unentgeltliche Rechtsberatung I“; BVerfG, 2 BvR 951/04, 2 BvR 1087/04 v. 16. Februar 2006, FamRZ 2006, 539 – „unentgeltliche Rechtsberatung II“). In Anwendung und Fortführung dieser verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung hat das Niedersächsische Obergericht entschieden, dass Artikel 1 § 1 Abs. 1 Satz 1 RBERG im Wege der teleologischen Reduktion seines Wortlauts um den Halbsatz zu ergänzen sei, dass die unentgeltliche Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten durch einen berufserfahrenen Volljuristen nicht geschäftsmäßig erfolge und stets ohne besondere Genehmigung erlaubt sei

(OVG Lüneburg, 8 LB 119/03 v. 8. Dezember 2005, NVwZ-RR 2006, 361, 362).“

Zu berücksichtigen ist schließlich das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Forderungskauf (BVerwG, 6 C 27.02 v. 16. Juli 2003, BVerwGE 118, 319 = NJW 2003, 2767 – „Forderungskauf“), wonach die in § 1 der 5. Ausführungsverordnung zum Rechtsberatungsgesetz normierte Erlaubnispflicht des geschäftsmäßigen Erwerbs von Forderungen zum Zweck der Einziehung auf eigene Rechnung auf einer seit über 50 Jahren außer Kraft getretenen Ermächtigungsgrundlage beruht und nunmehr mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht mehr zu vereinbaren ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Vorschrift daher für ungültig erklärt und zugleich den Gesetzgeber aufgefordert, eine Entscheidung darüber zu treffen, ob und ggf. wie der nach den heutigen Wirtschaftsbedingungen unter dem Gesichtspunkt der Auslagerung von Dienstleistungen nahe liegende und gebräuchliche entgeltliche Erwerb einer großen Zahl von Forderungen durch Dritte, der bei typisierender Betrachtung primär wirtschaftlicher Art sei, tatsächlich weiter im Rechtsberatungsrecht reguliert werden soll (BVerwG, 6 C 27.02 v. 16. Juli 2003, BVerwGE 118, 319 = NJW 2003, 2767, 2769 – „Forderungskauf“).

Mit dem Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12.12.2007⁵ hat der Bundesgesetzgeber deshalb (auch) eine latente verfassungsrechtliche Pflicht erfüllt und damit nicht nur Juristen, sondern auch weiteren Personenkreisen das Tor zur Rechtsdienstleistung geöffnet. Der damit beschreibbare Weg ist aber keine breite Autobahn, sondern – um im Bild zu bleiben – ein Geflecht verschiedener Straßen und Wege, die an vorhandene Infrastrukturen (in Gestalt von beruflichen Betätigungsfeldern und Organisationen) anknüpfen. Einer der so eröffneten neuen Pfade betrifft auch die Kammern. Ihnen wird über § 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG die Möglichkeit eröffnet, im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs Rechtsdienstleistungen zu erbringen. Diese Regelung ist nicht neu, sondern knüpft an die Regelung des Art. 1 § 3 Nr. 1, 2. Alt. RBerG an, die ebenfalls den Körperschaften des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Rechtsberatung und Rechtsbetreuung gestattete.⁶

Zu den juristischen Personen, die von der alten und der neuen Freistellungsregelung erfasst werden, gehören auch die Träger funktionaler Selbstverwaltung und damit die durch Landesgesetz errichteten Heilberufskammern, unter ihnen die Ärztekammern. Für sie stellt sich nunmehr die Frage, wie weit bei ihnen Angesichts von teilweise sehr weit gefassten

Aufgabenzuweisungen die Beschränkung auf ihren „Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich“ konkret zu fassen ist.

2. Zur Regelungsstruktur des Rechtsdienstleistungsgesetzes

Um die sachliche und personelle Reichweite der zulässigen Rechtsdienstleistungen von Kammern zu ermitteln, bedarf es zunächst einer genauen Bestimmung des Anwendungsbereichs des Gesetzes selbst. Dieser ergibt sich aus den §§ 1 und 2 RDG.

Das RDG ist nach seinem § 1 darauf ausgerichtet, „die Befugnis, außergerichtliche Rechtsdienstleistungen zu erbringen“ zu regeln. Damit fallen zunächst alle auf die Vertretung vor Gericht abzielenden Tätigkeiten nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Die gerichtlichen Rechtsdienstleistungen sind in anderen Gesetzen, wie der ZPO, dem FGG, dem ArbGG, dem SGG, derVwGO, der FGO, dem PatG und dem MarkG geregelt und jeweils einem besonders qualifizierten Personenkreis, überwiegend zugelassenen Rechtsanwälten, vorbehalten.⁷

Gerichtlich ist eine Rechtsdienstleistung immer dann, wenn eine rechtsdienstleistende Tätigkeit gegenüber einem Gericht vorzunehmen ist. Obwohl sich auch insoweit Grenzfälle ergeben können, wenn es etwa um das Aushandeln eines Vertrages geht, der einem gerichtlichen Vergleich zugrunde gelegt werden soll, ist die Abgrenzung grundsätzlich klar und muss für die Zwecke dieser Untersuchung nicht weiter vertieft werden.⁸

Eine weitere Beschränkung folgt aus dem Begriff der Rechtsdienstleistung selbst, der in § 2 RDG legaldefiniert ist.⁹ Danach gilt:

„(1) Rechtsdienstleistung ist jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, sobald sie eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert.

(2) Rechtsdienstleistung ist, unabhängig vom Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 1, die Einziehung fremder oder zum Zweck der Einziehung auf fremde Rechnung abgetretener Forderungen, wenn die Forderungseinziehung als eigenständiges Geschäft betrieben wird (Inkassodienstleistung). Abgetretene Forderungen gelten für den bisherigen Gläubiger nicht als fremd.

(3) Rechtsdienstleistung ist nicht:

1. die Erstattung wissenschaftlicher Gutachten,
2. die Tätigkeit von Einigungs- und Schlichtungsstellen, Schiedsrichterinnen und Schiedsrichtern,
3. die Erörterung der die Beschäftigten berührenden Rechtsfragen mit ihren gewählten In-

teressenvertretungen, soweit ein Zusammenhang zu den Aufgaben dieser Vertretungen besteht,

4. die Mediation und jede vergleichbare Form der alternativen Streitbeilegung, sofern die Tätigkeit nicht durch rechtliche Regelungsvorschläge in die Gespräche der Beteiligten eingreift,

5. die an die Allgemeinheit gerichtete Darstellung und Erörterung von Rechtsfragen und Rechtsfällen in den Medien,

6. die Erledigung von Rechtsangelegenheiten innerhalb verbundener Unternehmen (§ 15 des Aktiengesetzes).“

Es muss sich demnach zunächst um eine „fremde“ Rechtsangelegenheit handeln. Das bedeutet einerseits, dass die Kammern die sie als Rechtsträger betreffenden Fragen – vorbehaltlich anderweitiger Regelungen – selbst bearbeiten dürfen.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass die Kammermitglieder und ihre Angelegenheiten durch die Kammermitgliedschaft nicht zu „eigenen Rechtsangelegenheiten“ der Kammern werden. Insoweit ist eine klare Trennung geboten, die durch die Mitgliedschaft in der als Personalkörperschaft verfassten Kammer nicht aufgehoben wird.

Das RDG verwendet im Gegensatz zum alten RBERG nunmehr nur noch den einheitlichen Begriff der Rechtsdienstleistung, unter den sowohl die reine Raterteilung im Innenverhältnis als auch die Vertretung des Rechtsuchenden nach außen fällt, sei es durch Verhandeln mit dem Gegner des Rechtsuchenden, durch das im Wege der Stellvertretung erfolgende Abschließen von Verträgen oder aber auch durch Verhandlungen mit Behörden.¹⁰

Es muss weiterhin ein Bezug zu einer konkreten Angelegenheit bestehen, so dass eine rechtliche Prüfung des Einzelfalles erforderlich ist. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass allgemeine Hinweise auf die Rechtslage, wie sie von Kammern im Rahmen der Beratung der Mitglieder zum Tagesgeschäft gehören, nicht erfasst sind. Das wird für den Sonderfall, dass die Informationen über Medien verbreitet werden, auch durch Absatz 3 Nr. 5 klargestellt.

Eine rechtliche Prüfung im Einzelfall ist dann gegeben, wenn in subjektiver Hinsicht der Rechtssuchende eine besondere rechtliche Betreuung oder Aufklärung in seiner Angelegenheit erkennbar erwartet oder in objektiver Hinsicht eine rechtliche Prüfung nach der Verkehrsanschauung erforderlich ist.¹¹ Das bedeutet für die Kammerpraxis, dass immer dann, wenn Individualkontakte zugrunde lie-

gen, das Vorliegen einer Rechtsberatung geprüft werden muss.

An einer Rechtsdienstleistung fehlt es darüber hinaus auch, wenn eine Handlung – wie letztlich jeder wirtschaftliche Vorgang – zwar die Kenntnis und Anwendung von Rechtsnormen erfordert, die Subsumtion unter juristische Begriffe und Tatbestände aber auch für juristische Laien so selbstverständlich ist, dass die Rechtsanwendung kein besonderes rechtliches Wissen voraussetzt. Erforderlich für die Anwendung des Gesetzes ist somit stets die Notwendigkeit eines spezifisch juristischen Subsumtionsvorgangs auf Seiten des Dienstleistenden. Dabei dient der im Entwurf verwendete Begriff der „besonderen“ Prüfung der Abgrenzung von einfacher Rechtsanwendung, die nicht den Beschränkungen des Gesetzes unterliegt, zu substanzieller Rechtsprüfung. Er soll verhindern, dass letztlich doch wieder jede Tätigkeit, die sich im Auffinden, der Lektüre, der Wiedergabe und der bloßen Anwendung von Rechtsnormen erschöpft, als Ergebnis einer vorausgegangenen „Rechtsprüfung“ und damit als Rechtsdienstleistung eingestuft wird.¹² Keine Rechtsberatung liegt demnach vor, wenn spezifische Einzelfragen ohne besondere Rechtskenntnisse beantwortet und behandelt werden können¹³, wie dies z.B. bei der Erbenermittlung der Fall ist.¹⁴

Als Zwischenergebnis bleibt damit zunächst festzuhalten:

1. Dass gerichtliche Rechtsberatung vom RDG nicht erfasst wird und den dazu vorliegenden Spezialregelungen unterliegt.
2. Dass die Kammern alle eigenen Angelegenheiten der Organisation bearbeiten dürfen.
3. Dass allgemeine Hinweise und Informationen zur Rechtslage, die keinen konkreten Bezug zu einem Einzelfall aufweisen, ebenfalls vom RDG nicht erfasst und damit allgemein zulässig sind.

Für die weiteren Überlegungen ist deshalb von der Konstellation einer auf einen konkreten Anwendungsfall bezogenen Tätigkeit auszugehen, bei der spezifische Rechtskenntnisse erforderlich sind und zur Anwendung kommen. Dabei handelt es sich um Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des RDG fallen. Für sie ist deshalb die spezifische Erlaubnisstruktur des Gesetzes zu beachten. Abzustellen ist dabei auf den allgemeinen Regel-Ausnahme-Grundsatz, der in § 3 des Gesetzes verankert ist. Danach gilt:

„Die selbständige Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen ist nur in dem Umfang zulässig, in dem sie durch dieses Gesetz oder durch oder aufgrund anderer Gesetze erlaubt wird.“

An diese allgemeine Regelung anknüpfend unterscheidet das Gesetz weiter zwischen Rechtsdienstleistungen durch registrierte Personen (§§ 10 ff. RDG) und Rechtsdienstleistungen durch nicht registrierte Personen¹⁵ (§§ 6 bis 8 RDG). Dabei gehören zu den privilegierten nicht registrierten Personen auch die Körperschaften des öffentlichen Rechts.

3. Der Privilegierungstabestand des § 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG

Die Regelung hat folgenden Wortlaut:

„§ 8 Öffentliche und öffentlich anerkannte Stellen

(1) Erlaubt sind Rechtsdienstleistungen, die

1. ...,
2. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Unternehmen und Zusammenschlüsse,
3. ... erbringen.“

Im Zentrum des „Verzichts“ auf eine Registrierung stehen demnach durch oder auf Grund eines Gesetzes errichtete öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten und deren Untergliederungen oder Zusammenschlüsse, soweit diese ihnen gesetzlich zugewiesene öffentliche Aufgaben erfüllen.

Bevor die Reichweite der Regelung im Einzelnen untersucht wird, ist es sinnvoll, die Sachgründe für die Regelung in den Blick zu nehmen. Dazu erscheint ein Blick in die Gesetzesbegründung hilfreich:

„Die Neuregelung, die inhaltlich an Artikel 1 § 3 Nr. 1 RBerG anknüpft, regelt den Bereich der juristischen Personen des öffentlichen Rechts und der Behörden sprachlich in Anlehnung an die harmonisierten Regelungen der Verfahrensordnungen, in denen dieser Begriff bei der Prozessvertretung ebenfalls eine zentrale Rolle einnimmt (vgl. Begründung zu Artikel 8 Nr. 2, Artikel 12 Nr. 3 und Artikel 13 Nr. 2).

Erfasst sind zunächst alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Damit werden, auch ohne dass es einer Aufzählung im Normtext bedürfte, alle Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vereinigungen des öffentlichen Rechts erfasst. Unklarheiten, etwa hinsichtlich der mit ihrem gesamten Aufgabenbereich erfassten Industrie- und Handelskammern, sind ausgeschlossen. Daneben werden

alle Arten von Zusammenschlüssen, die von Personen des öffentlichen Rechts zum Zweck der Erfüllung ihrer Aufgaben gebildet werden, etwa Verbände, Spitzenverbände und Arbeitsgemeinschaften, erfasst.

Über die Regelungen in den Verfahrensordnungen hinausgehend, erfasst die Regelung in Nummer 2 auch privatrechtlich organisierte, zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebildete Unternehmen. Solche Unternehmen können auch im Wege interkommunaler Zusammenarbeit von mehreren Gemeinden gemeinschaftlich gegründet und unterhalten werden. Daneben verwendet die Neuregelung den Begriff der Behörde, der aus sich heraus verständlich ist und – je nach dem Anwendungskontext – sowohl Behörden im Sinn des § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes als auch Behörden nach § 1 Abs. 2 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch erfasst.“¹⁶

Als erster Sachgrund werden die Bezüge zur Vertretungsbefugnis im Verfahrensrecht angeführt. Wenn die Behörden und Körperschaften berechtigt sind, vor Gericht die eigenen Interessen wahrzunehmen, dann muss dies erst Recht für die außergerichtliche Rechtsdienstleistung gelten, an die regelmäßig weniger weitreichende Qualifikationsanforderungen gestellt werden.

Von Bedeutung ist aber auch ein weiterer Gesichtspunkt: Behörden und Körperschaften des öffentlichen Rechts sind verfassungsrechtlich¹⁷ und einfachgesetzlich verpflichtet, Personal einzustellen, das fachlich in der Lage ist, die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben sachkundig zu erfüllen. Zur Sachkunde gehört naturgemäß auch die Kenntnis über die rechtlichen Implikationen der jeweiligen Aufgabe. Ob diese rechtliche Sachkunde bei jedem Mitarbeiter vorliegt oder in einer gesonderten Rechtsabteilung vorgehalten wird, ist Sache der Behördenorganisation.

Es besteht demnach ein enger und unauflösbarer Zusammenhang zwischen der gesetzlichen Aufgabenzuweisung und der Kenntnis der rechtlichen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung.

Dieser Konnex gewinnt eine besondere Tragweite, wenn zu den Aufgaben einer Körperschaft des öffentlichen Rechts auch die Beratung und Förderung der Mitglieder im Zusammenhang mit deren beruflicher Betätigung steht, die ihrerseits Grund für die Mitgliedschaft ist. Die Behörde bzw. die Mitarbeiter müssen in diesem Fall über eine Sachkunde verfügen, die spezifisch auch auf die berufliche Tätigkeit

der Mitglieder und deren rechtlichen Kontext ausgerichtet ist.

4. Kammern als Körperschaft des öffentlichen Rechts i.S.d. § 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG

Kammern¹⁸ sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert.¹⁹ Demzufolge fallen sie nach der neuen Rechtslage grundsätzlich unter § 8 I Nr. 2 RDG, wonach juristischen Personen des öffentlichen Rechts solche Rechtsdienstleistungen erlaubt sind, die sie im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbringen.

In § 8 RDG werden Personen und Stellen zusammengefasst, deren Rechtsberatungsbefugnis bisher in Art. 1 § 3 Nr. 1 RBERG geregelt war.²⁰ Nach dieser Vorschrift wurden die Rechtsberatung und Rechtsbetreuung, die von Behörden und von Körperschaften des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Zuständigkeit ausgeübt wird, nicht berührt.

Den in § 8 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 RDG aufgeführten Stellen ist gemeinsam, dass sich die von ihnen ausgeübte rechtsdienstleistende Tätigkeit als Teil ihres öffentlich geregelten Aufgaben- bzw. Zuständigkeitsbereichs aus anderen Gesetzen oder Vorschriften ableiten lässt und bereits von daher gestattet wäre. Allerdings fehlt, anders als bei Rechtsanwälten, Notaren, Patentanwälten, Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern, eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Rechtsdienstleistungsbefugnisse.²¹

5. Die Aufgaben der Kammern

Entscheidend für die genaue Bestimmung der sachlichen und personellen Reichweite der Privilegierung ist nach dem zuvor Gesagten der gesetzlich zugewiesene Aufgabenbereich. Dieser ergibt sich aus den Aufgabennormen der einzelnen Kammergesetze und reicht unterschiedlich weit.

Adressat möglicher Rechtsdienstleistungen der Kammern sind in erster Linie die Kammermitglieder. Sie stehen im Zentrum der Mehrzahl der Aufgaben, die die Kammergesetze den verschiedenen Kammern zuweisen. Bei den Heilberufskammern stellen zudem die Patienten eine zweite Gruppe von Adressaten des Kammerhandelns dar. Nach den Heilberufsgesetzen der Länder ist es ihre Aufgabe, Dritte, insbesondere Patienten „in Angelegenheiten, die die Berufsausübung der Kammermitglieder betreffen, zu informieren und zu beraten“.

In Bezug auf die sachliche Reichweite einer möglichen Reichweite von Rechtsdienstleistungen ist zunächst zu berücksichtigen, dass

die Aufgabenzuweisungen bei den Berufskammern im Allgemeinen und den Heilberufskammern im Besonderen enger gefasst sind als dies bei den Wirtschaftskammern der Fall ist. Bei diesen sieht das Gesetz eine weit gefasste Förderung ihrer beruflichen, d.h. gewerblichen Interessen (einschließlich der Existenzgründung) vor und eröffnet damit auch ein weites Feld für Rechtsdienstleistungen.²²

Die Aufgaben der Berufskammern sind im Vergleich dazu enger auf die jeweilige Berufsausübung bezogen und beziehen deshalb z. B. steuerrechtliche Fragen bei der Wahl der Rechtsform für die Praxis nicht mehr mit ein, während dies bei einer gewerblichen Existenzgründung ohne weiteres der Fall ist. Anders verhält es sich aber dort und dann, wo es um die Frage geht, welche Formen der Kooperation mit anderen Gesundheitsberufen berufsrechtlich zulässig sind. Es muss deshalb jeweils ein ausreichender sachlicher Bezug zur ärztlichen Berufstätigkeit vorliegen.

Als Orientierung können des Weiteren die Berufspflichten herangezogen werden. Alle Verhaltensweisen, die möglicherweise eine Verletzung von Berufspflichten nach sich ziehen können, sind auch zulässiger Gegenstand einer rechtlichen Beratung, wobei diese wiederum auf die berufsbezogenen Aspekte ausgerichtet sein muss.

Ähnlich verhält es sich bei den Dritten bzw. Patienten. Sie sind möglicher Adressat des beratenden Kammerhandelns nur in einem sachlichen Zusammenhang zu der Berufsausübung der Kammermitglieder. In Bezug auf diese Berufsausübung können ihnen gegenüber auch Rechtsdienstleistungen erbracht werden.

In institutioneller Hinsicht erstreckt sich die Befugnis zur Rechtsdienstleistung auch auf Substrukturen (z.B. Unternehmen) und Zusammenschlüsse (z.B. Bundesärztekammer). Diese dürfen auch die Kammern beraten.

¹ BVerfGE 10, 185 ff.

² ABI. EG Nr. L 255 S. 22.

³ BVerfG 1 BvR 225/01 v. 27.09.2002, NJW 2002, 3531.

⁴ BT-Drs. 16/3655, S. 26 f.

⁵ BGBl. I S. 2840.

⁶ Siehe dazu – mit Bezug auf Rechtsberatung durch Kammern – *Kormann/Stinner-Stör*, Zulässigkeit von Rechtsdienstleistungen der Handwerksorganisationen, 2003; *dies.*, Rechtsdienstleistungen durch öffentlich-rechtliche Handwerksorganisationen, GewArch 2004, 265 ff.

⁷ *Dreyer/Müller*, in: *Dreyer/Lamm/Müller*, RDG, Kommentar, 2009, § 1, Rdnr. 18.

⁸ Siehe zu Einzelheiten der Abgrenzung *Dreyer/Müller*, a.a.O., § 1, Rdnr. 20 ff.

⁹ Zur Entwicklung und geringfügigen Veränderung der Definition im Gesetzgebungsverfahren: *Dreyer/Müller*, a.a.O., § 2, Rdnr. 3 ff.

¹⁰ BR-Drs. 623/06, S. 93 (Gesetzentwurf der Bundesregierung zum RDG mit Begründung).

¹¹ *Dreyer/Müller*, a.a.O., § 2, Rdnr. 21.

¹² BR-Drs. 623/06, S. 94 (Gesetzentwurf der Bundesregierung zum RDG mit Begründung).

¹³ *Dreyer/Müller*, a.a.O., § 2, Rdnr. 23.

¹⁴ BVerfG, NJW 2004, 672.

¹⁵ Zu ergänzen ist: natürliche und juristische Personen, vgl. § 10 Abs. 1 RDG.

¹⁶ BT-Drs. 16/3655, S. 61.

¹⁷ Dies folgt aus Art. 20 Abs. 3 GG, da die Gesetze nur eingehalten werden können, wenn das Personal sachkundig entscheidet.

¹⁸ Übersicht bei *Kluth*, in: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Bd. 3, 5. Aufl. 2004, § 97.

¹⁹ *Kluth*, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2005, Abschnitt C, Rdnr. 74 ff.

²⁰ Siehe dazu näher *Kormann/Schinner-Stör*, (o. Fn. 6), S. 68 ff.

²¹ So jedenfalls BR-Drs. 623/06, S. 128 (Gesetzentwurf der Bundesregierung zum RDG mit Begründung).

²² Dazu exemplarisch *Kormann/Schinner-Stör*, (o. Fn. 6), S. 68 ff.