

96. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister
Herbstkonferenz
am 7. November 2025 in Leipzig

Beschlussvorschlag

Änderung des Rechtsdienstleistungsgesetzes – Ausweitung der Möglichkeiten zur außergerichtlichen Rechtsberatung und Vertretung

Berichterstatter: Bayern

1. Die Justizministerinnen und Justizminister der Länder betonen die Bedeutung eines wirksamen und niedrigschwelligen Zugangs zum Recht für Verbraucherinnen und Verbraucher, auch außerhalb gerichtlicher Verfahren. Eine effektive außergerichtliche Rechtsdurchsetzung ermöglicht oftmals sachgerechte Lösungen, erspart den Rechtssuchenden zeitaufwändige Verfahren und trägt zur Entlastung der Justiz bei. Rechtsschutzversicherer, die für viele Bürgerinnen und Bürger die erste Anlaufstelle bei rechtlichen Konflikten sind, können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.
2. Die Justizministerinnen und Justizminister der Länder sprechen sich daher dafür aus, die rechtlichen Rahmenbedingungen im Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) weiterzuentwickeln, sodass Rechtsschutzversicherern unter bestimmten Voraussetzungen die außergerichtliche Beratung und Vertretung ihrer Versicherungsnehmer ermöglicht wird.
3. Sie bitten die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz, einen entsprechenden Gesetzentwurf zu erarbeiten, der auch Regelungen vorsieht, welche eine hohe Qualität der Rechtsdienstleistungen durch Rechtsschutzversicherer gewährleisten und etwaigen Interessenskonflikten der Rechtsschutzversicherer durch geeignete organisatorische Vorkehrungen wirksam begegnen.

Begründung:

Rechtsschutzversicherer sind in der Bevölkerung weit verbreitet und für viele Verbraucherinnen und Verbraucher die erste Anlaufstelle bei rechtlichen Problemen. Dennoch bleibt ihr Potenzial, zur frühzeitigen und effizienten Konfliktlösung beizutragen, bislang zu wenig genutzt. Denn Versicherer dürfen nach derzeitiger Rechtslage nur in begrenztem Umfang beraten und sind rechtlich gehindert, die Versicherungsnehmer außergerichtlich gegenüber Dritten zu vertreten. Die Rechtslage basiert auf der Annahme, dass die wirtschaftlichen Interessen des Versicherers mit den Interessen der Versicherungsnehmer stets kollidieren.

Diese Annahme bedarf einer Neubewertung. Auch Rechtsanwälte sind unternehmerisch tätig und verfolgen wirtschaftliche Interessen. Die Rechtsordnung traut ihnen dennoch eine ordnungsgemäße Wahrnehmung fremder Rechtsangelegenheiten zu. Den rechtlichen Rahmen bilden anwaltliche Berufspflichten und zivilrechtliche Haftung. Für Rechtsschutzversicherer gelten vergleichbare Mechanismen: Sie stehen im Wettbewerb, sind auf langfristige Kundenzufriedenheit angewiesen, und die vertraglich geschuldete Erbringung von Versicherungsleistungen ist justiziabel.

Zudem bestehen Möglichkeiten, etwaigen Interessenskonflikten durch gesetzliche Vorgaben zu begegnen. Eine organisatorische Trennung innerhalb des Versicherers zwischen Deckungsprüfung und Rechtsdienstleistung („Chinese Walls“), Informationspflichten gegenüber den Versicherten, die Beratung und Vertretung durch Volljuristen und die uneingeschränkte Beibehaltung der freien Anwaltswahl sind geeignete Instrumente, um die Qualität der rechtlichen Beratung und Vertretung sicherzustellen.

Rechtsschutzversicherern sollte daher unter klaren Voraussetzungen und Grenzen die außergerichtliche rechtliche Beratung und Vertretung ihrer Versicherungsnehmer ermöglicht werden. Dies dient dem verbesserten Zugang zum Recht für breite Bevölkerungsschichten, der Beschleunigung der Abwicklung von Fällen und der Entlastung der Justiz.

Für die Versicherten entsteht ein direkter, niedrigschwelliger Zugang zu qualifizierten Rechtsdienstleistungen aus einer Hand. Der Rechtsschutzversicherer ist in einem

Schadensfall bereits involviert, kennt den Sachverhalt und kann ohne Umwege tätig werden. Dies spart Zeit und Kosten, reduziert Reibungsverluste und ermöglicht eine frühzeitige Klärung der Konflikte. Gerade bei alltäglichen Rechtsfragen oder niedrigen Streitwerten, bei denen eine anwaltliche Tätigkeit wirtschaftlich nicht darstellbar ist, kann der Versicherer eine Versorgungslücke schließen. Aufgrund der Vielzahl gleichgelagerter Fälle ist anzunehmen, dass Rechtsschutzversicherer über große Erfahrung verfügen und rechtliches Know-how bündeln können.

Auch die Justiz würde durch eine solche Öffnung entlastet werden. Die Gerichte sind mit Massenverfahren belastet, in denen spezialisierte Anwaltskanzleien eine Vielzahl automatisierter Klagen ohne individuelle Prüfung einreichen. Rechtsschutzversicherer können hier als „Gatekeeper“ fungieren, indem sie gleichgelagerte Fälle frühzeitig bündeln, rechtlich einordnen und außergerichtlich beilegen. Wenn sie die gleichgelagerten Interessen einer Vielzahl von Versicherungsnehmern koordinieren und vertreten, tragen sie zur Herstellung von Chancengleichheit zwischen strukturell ungleich aufgestellten Parteien bei und ermöglichen Verhandlungen auf Augenhöhe. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit sachgerechter außergerichtlicher Einigungen und reduziert die Zahl vermeidbarer Gerichtsverfahren.

In anderen europäischen Ländern – etwa in Österreich, den Niederlanden, der Schweiz, Spanien und Skandinavien – ist die außergerichtliche Beratung und Vertretung durch Rechtsschutzversicherer bereits zulässig, ohne dass Missstände bekannt geworden sind. Es ist an der Zeit, auch in Deutschland diesen Schritt zu gehen, der den praktischen Bedürfnissen vieler Verbraucherinnen und Verbraucher gerecht wird.