

Die Rentenversicherung

Organ für den Bundesverband der Rentenberater e.V.

Vom Elend der Registrierung nach dem RDGEG

50. Jahrgang
Heft 8 – August 2009
– Vorabdruck –
Autor: Markus Vogts

Von Markus Vogts¹

Rentenberatern nach Artikel 1 § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBerG wird durch das Einführungsgesetz zum Rechtsdienstleistungsgesetz (RDGEG) Vertrauens- und Bestandsschutz gewährt. Dies gilt aber nur dann, sollte die Alt-Erlaubnis tatsächlich vollständig registriert werden.² In der Praxis ist eine solche – der Papierform nach einfache – vollständige Registrierung oft nur qualvoll möglich. Ursächlich sind zwei Rundschreiben des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) an die Registrierungsbehörden vom 13. August 2008³ und vom 6. April 2009.⁴ Die Kritik des Bundesverbandes der Rentenberater e.V. am ersten Rundschreiben führte zwar nach Versendung des zweiten Rundschreibens zu einer Lösung ursprünglicher Registrierungs-Hindernisse. Allerdings verschärfte das zweite Rundschreiben zugleich die ursprüngliche Registrierungs-Lage in anderen Bereichen. Denn problematisiert wurde hier völlig überraschend die Frage eines Rechtsschutzbedürfnisses im Zusammenhang mit der Registrierung alter Prozessagentenbefugnisse nach § 73 Abs. 6 SGG a.F. Ferner vermittelt das zweite Rundschreiben den Eindruck, als sei die Erlaubnis nach Artikel 1 § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBerG als Rentenberater durch das RDG authentisch interpretiert worden. Die Folge: das (förmliche) Registrierungsverfahren wird nun vielfach in ein völlig unnötiges und rechtlich fragwürdiges (da nachträglich in Besitzstände eingreifendes) Interpretierungsverfahren übergeleitet. Eine Fortsetzung dieser Praxis wäre der schlechtest-denkbare Zustand für jeden Alterlaubnisinhaber, ein Bürokratie-Elend, auch für die Registrierungsbehörden. Der Aufsatz zeigt auf, dass fünf (aus dem RDGEG ableitbare) Regeln der Registrierung das Problem lösen sollten.

1. BMJ-Rundschreiben vom 13. August 2008

Im Rundschreiben des BMJ vom August 2008 wurde ausgeführt:

„[...] Diese Fälle geben Anlass, auf Folgendes hinzuweisen:

1. Nach § 1 Abs. 3 RDGEG kommt eine Registrierung von Alterlaubnisinhabern als „registrierte Erlaubnisinhaber“ nur in Betracht, wenn und soweit sich die Alterlaubnis auf andere als die in § 10 Abs. 1 RDG genannten Bereiche (Inkasso, Rentenberatung, Rechtsdienstleistungen in einem ausländischen Recht) erstreckt, oder wenn ihre Befugnisse über die dort geregelten Befugnisse hinausgehen („überschießende Befugnisse“). In diesen Fällen (und niemals bei einer Registrierung nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 RDG) sind ggf. auch positive gerichtliche Vertretungsbefugnisse zu registrieren (§ 3 Abs. 2 Satz 2 RDGEG).
2. Dagegen sind Alterlaubnisinhaber als registrierte Personen nach § 10 Abs. 1 RDG zu registrieren, soweit es sich um eine Erlaubnis nach Art. 1 § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 (Rentenberater), Nr. 5 (Inkasso) oder Nr. 6 (Rechtsberatung in einem ausländischen Recht) handelt. Dabei ist der Umfang ihrer bisherigen Erlaubnis dabei anzugeben, weil sich hieraus ggf. Einschränkungen derjenigen Rechtsbereiche ergeben, auf die sich die Registrierung (insoweit abweichend von Neuregistrierungen nach dem RDG) erstreckt. Zum Erlaubnisumfang zählen dabei, wie sich auch aus § 1 Abs. 3 Satz 3 ausdrücklich ergibt, nur inhaltliche Beschränkungen der Alterlaubnis auf bestimmte Rechtsbereiche, nicht dagegen die der früheren gesetzlichen Inkassodefinition entsprechende und damit rein deklaratorische Beschränkung auf außergerichtliche Inkassodienstleistungen. Der zum frü-

heren Recht rein deklaratorische Abschluss der gerichtlichen Vertretungsbefugnis bei Inkassounternehmern ist deshalb nicht zu registrieren.“

1.1 Kritik am BMJ-Rundschreiben vom 13. August 2008

Da das BMJ hier die Auffassung vertrat, Rentenberater alten Rechts seien nicht als registrierte Erlaubnisinhaber nach § 1 Abs. 3 RDGEG zu registrieren, wurde der Bundesverband der Rentenberater e.V. von verschiedenen Registrierungsbehörden zur ergänzenden Stellungnahme aufgefordert. Denn der Dissens, der sich in dieser Hinsicht zum Rundschreiben des Bundesverbandes der Rentenberater e.V. an die Landesjustizverwaltungen⁵ auftrat, war offensichtlich. Aus einem Antwortschreiben des Bundesverbandes der Rentenberater e.V. an eine Registrierungsbehörde:

„Ihrem Wunsch darzulegen, welche gerichtlichen Vertretungsbefugnisse bei Erlaubnissen nach Art. 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBerG „zusätzlich“ iSv § 1 Abs. 3 Satz 2 RDGEG zu registrieren sind, möchten wir hiermit nachkommen. Von folgenden Überlegungen ist dabei auszugehen:

1. Das Einführungsgesetz zum Rechtsdienstleistungsgesetz soll sicherstellen, dass Inhaber einer Erlaubnis nach dem Rechtsberatungsgesetz auch nach Inkrafttreten des Rechtsdienstleistungsgesetzes im Umfang ihrer bisherigen Befugnis tätig sein können. Weil nach § 1 Abs. 1 RDGEG die bisherigen Befugnisse mit der Registrierung erlöschen, stellt sich jede Registrierung, die den Umfang der bisherigen Vertretungsbefugnis nicht trennscharf darstellt, als belastender Verwaltungsakt dar.

2. Nach § 1 Abs. 3 Satz 2 RDGEG sind Befugnisse, die über die in § 10 Abs. 1 RDG geregelten Befugnisse hinausgehen „zusätzlich“ zur Registrierung als registrierte Person als Erlaubnisinhaber zu registrieren.

a) Da eine Erlaubnis nach dem Rechtsberatungsgesetz grundsätzlich nicht auf den außergerichtlichen Bereich beschränkt war, eine solche Beschränkung aber aus § 1 Abs. 1 Satz 1 RDG folgt, ist in jedem Fall die bisherige gerichtliche Vertretungsbefugnis angesichts der ansonsten eintretenden Rechtsfolge nach § 1 Abs. 1 RDGEG (= Erlöschen der bisherigen Erlaubnis) zusätzlich zu registrieren. Es ist deshalb in jedem Fall der Verfügungssatz der bisherigen Befugnis zusätzlich als „Erlaubnisinhaber“ unter Hinweis auf das Rechtsberatungsgesetz zu registrieren (vgl. auch § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 RDGEG iVm § 3 Abs. 2 Satz 2 RDGEG). Nur unter dieser Voraussetzung wird durch die Gerichte zukünftig nach einem Blick in das Rechtsdienstleistungsregister erkannt werden können, dass § 3 Abs. 2 RDGEG als Spezialgesetz gegenüber den zum 01.07.2008 geänderten Verfahrensvorschriften zu Vertretungsbefugnissen in den verschiedenen Prozessordnungen anzuwenden ist. Denn auch ohne eine ausdrückliche Befugnis nach § 157 Abs. 3 ZPO a.F. durften Erlaubnisinhaber nach Art. 1 § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBerG z. B. in Angelegenheiten der tariflichen Zusatzversorgung in schriftlichen Verfahren vor den Amtsgerichten vertreten. Vor den Verwaltungsgerichten war die Vertretungsbefugnis dagegen nicht auf das schriftliche Verfahren beschränkt. Auch in FGG-Verfahren ist die herrschende Meinung davon ausgegangen, dass § 157 Abs. 3 ZPO a.F. keine Anwendung findet. Eine Vertretung war nach dem bisher geltenden Recht auch vor den Arbeitsgerichten im Rahmen der Zulassung möglich, also im Bereich der Durchsetzung von Ansprüchen nach dem Betriebsrentengesetz.

b) Zusätzlich zu registrieren sind auch bei Rentenberatern Befugnisse nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 RDGEG, vgl.

§ 3 Abs. 2 Satz 2 RDGEG. Diesem Anspruch steht auch nicht die Überlegung entgegen, dass nach § 73 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SGG n.F. für alle nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 RDG registrierten Personen eine Prozessvertretung vor den Sozial- und Landessozialgerichten gestattet ist. Denn auch bei einer erneuten Änderung von § 73 SGG muss sichergestellt sein, dass die nach altem Recht zur gerichtlichen Vertretung befugten Alt-Erlaubnisinhaber aus dem nur unter den Voraussetzungen des § 48 VwVfG abänderbaren alten Recht weiterhin zur gerichtlichen Vertretung nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 RDGEG iVm § 73 Abs. 6 SGG a.F. befugt sind. Im Übrigen ist auch an dieser Stelle der durch § 1 Abs. 1 Satz 1 RDG beschriebene Regelungsbereich des RDG insgesamt zu beachten.

3. Die hier dargestellten Gesichtspunkte sind auch bei Erlaubnisinhabern zu berücksichtigen, deren Befugnisse sich nur auf einen Teilbereich des Art. 1 § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBerG beziehen. Auch ein nur beschränkt auf die gesetzliche Rentenversicherung zugelassener Rentenberater konnte so z.B. nach dem bis zum 30.6.2008 geltenden Prozessrecht auch außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit Ansprüche gerichtlich durchsetzen. Ein typisches Beispiel stellt das Abänderungsverfahren nach § 10a VAHRG dar. Wenn sich nach dem Ende der Ehezeit der Wert in der Ehezeit zurückgelegter gesetzlicher Rentenanwartschaften wesentlich verändert hat, so durfte ein Rentenberater, der ausschließlich auf dem Gebiet der gesetzlichen Rentenversicherung zugelassen war, selbstverständlich ein Abänderungsverfahren vor dem Familiengericht führen. Eine Klage vor dem Verwaltungsgericht wäre für einen auf das Gebiet der gesetzlichen Rentenversicherung beschränkten Rentenberater z. B. bei der Durchsetzung von Rentenansprüchen auf dem Gebiet des Gesetzes zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung (WGSVG) denkbar. Wenn hier beispielsweise die nach Landesrecht zur Durchführung des Bundesentschädigungsgesetzes zu-

ständige Entschädigungsbehörde rechtswidrig eine Akteneinsicht verwehrt, so muss der Anspruch auf Akteneinsicht für Alterlaubnisinhaber auch zukünftig gerichtlich durchgesetzt werden können. Aus diesem Grund sind auch Teilerlaubnisse von Rentenberatern alten Rechts als Erlaubnisinhaber zu registrieren. “

1.2 Problemlösung: BMJ-Schreiben vom 6. April 2009

Nachdem der Bundesverband der Rentenberater e.V. durch weitere Eingaben und im Rahmen einer persönlichen Vorsprache am 12. März 2009⁶ gegenüber dem zuständigen Referatsleiter im BMJ auf die Dringlichkeit einer Lösung des Problems hingewiesen hatte, wurde das erste Rundschreiben durch folgende Formulierung im BMJ-Schreiben vom 6. April 2009 entschärft:

„Allgemein weise ich aufgrund zahlreicher Nachfragen zur Registrierung gerichtlicher Vertretungsbefugnisse auf Folgendes hin: Nach dem RDGEG ist eine Registrierung partieller gerichtlicher Vertretungsbefugnisse ausdrücklich nur für den Bereich der „registrierten Erlaubnisinhaber“ und nicht für die Bereiche „Inkasso“ und „Rentenberatung“ vorgesehen. Es könnte deshalb zu Missverständnissen und Fehlinterpretationen zum Nachteil der registrierten Rentenberater führen, wenn bei ihnen (wie im Rechtsdienstleistungsregister verschiedentlich zu finden) eine auf einzelne Sozialgerichte beschränkte gerichtliche Vertretungsbefugnis verzeichnet wird. Ich halte es daher für sinnvoll, solche Hinweise aufgerichtliche Vertretungsbefugnisse in den Bereichen „Inkasso“ und „Rentenberatung“ generell zu unterlassen und ggf. die betroffenen Registrierungen zu berichtigen. Allerdings dürfte vor allem bei Rentenberatern – insbesondere wegen „überschießender“ gerichtlicher Vertretungsbefugnisse vor den Zivil-, Arbeits- und Verwaltungsgerichten – regelmäßig eine zusätzliche Registrierung als „registrierte Erlaubnisinhaber“ in Betracht kommen. Erlaubnisinhaber nach dem RBerG können sich insoweit darauf berufen, dass sie aufgrund ihrer Erlaubnis bis zum 30. Juni 2008 jedenfalls außerhalb der mündlichen

Verhandlung zur gerichtlichen Vertretung befugt waren, soweit die Erlaubnis nicht (wie häufig bei Inkassoerlaubnissen) auf den außergerichtlichen Bereich beschränkt war. Um diesen Status quo auch nach dem 1. Juli 2008 zu erhalten, ist nach § 3 Abs. 2 RDGEG eine Registrierung erforderlich. Allerdings ist der Umfang dieser zusätzlichen Registrierung ggf. hinreichend zu konkretisieren (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 RDGEG).“

Dies hatte zur Folge, dass die Weigerung vieler Registrierungsbehörden, alte Rentenberater-Erlaubnisse zusätzlich als registrierte Erlaubnisinhaber zu registrieren, aufgegeben wurde.

2. BMJ-Schreiben vom 6. April 2009 schuf aber neue Probleme

Das Schreiben des BMJ vom 6. April 2009 führte aber zu neuen Problemen,

- weil sich nunmehr einige Registrierungsbehörden weigern, Prozessagentenbefugnisse nach § 73 Abs. 6 SGG a.F. im Bereich „registrierte Erlaubnisinhaber“ zu registrieren,
- weil zusätzlich damit begonnen wurde, alte Erlaubnisse im Rahmen der Registrierung zu interpretieren, statt diese mit ihrem Verfügungssatz zu registrieren.

Ursächlich hierfür waren folgende (weitere) Formulierungen im zweiten BMJ-Schreiben:

„Hinsichtlich der Anwendung des § 7 RDGEG bei Anträgen, die auf Erteilung einer Erlaubnis zum mündlichen Verhandeln vor Sozialgerichten gerichtet sind, weise ich aber nochmals darauf hin, dass nach § 73 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SGG eine gerichtliche Vertretungsbefugnis von Rentenberatern vor allen Sozial- und Landessozialgerichten in den von § 10 Abs. 1 Nr. 2 RDG erfassten Bereichen besteht, ohne dass es insoweit einer gesonderten Registrierung bedarf. Da diese sich aus dem Gesetz ergebende, umfassende Vertretungsbefugnis auch und gerade für die zwischenzeitlich aufgrund der Übergangsvorschriften registrierten Alterlaubnisinhaber im Bereich der Rentenberatung gilt, vermag ich entgegen der im Schreiben des

Landes Baden-Württemberg vom 17. September 2008 vertretenen Auffassung insoweit ein Rechtsschutzbedürfnis für die Erteilung einer – hinter den gesetzlichen Befugnissen aus § 73 SGG wohl stets zurückbleibenden – Erlaubnis zum mündlichen Verhandeln nicht zu erkennen.[...]

Ob daneben eine Registrierung von Rentenberatern im Bereich „registrierte Erlaubnisinhaber“ auch wegen materiell überschüssiger Befugnisse zu erfolgen hat, hängt maßgeblich vom Inhalt der jeweiligen Erlaubnis ab. Offenbar vertreten zahlreiche Rentenberater, gestützt vom Bundesverband der Rentenberater e.V., die Auffassung, ihre bisherige Rentenberatererlaubnis nach dem RBERG umfasse stets oder jedenfalls dann, wenn die Erlaubnisurkunde etwa die „Rentenberatung auf dem Gebiet des Schwerbehindertenrechts“ ausdrücklich erwähne, das gesamte Schwerbehindertenrecht (oder sonstige in der Erlaubnis genannte Bereiche des Sozialversicherungsrechts), und zwar auch dann, wenn ein Bezug zu einer gesetzlichen Rente nicht vorliege. Träfe diese Annahme zu, so bestünde gegenüber dem Registrierungsumfang nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 RDG, der ausdrücklich einen Bezug zu einer gesetzlichen Rente voraussetzt, stets eine überschüssige Rechtsdienstleistungsbefugnis zur Erbringung von Rechtsdienstleistungen in den von der Alterlaubnisurkunde erfassten Bereichen des Sozialrechts, auch soweit kein Rentenbezug vorhanden ist. Dies hätte wiederum zur Folge, dass alle Rentenberater, die sich aufgrund ihrer Erlaubnisurkunde hierauf berufen können, auf Antrag auch mit diesen Befugnissen zusätzlich als registrierte Erlaubnisinhaber zu registrieren wären. Insoweit käme auch der Befugnis zum mündlichen Verhandeln vor den Sozialgerichten – und den möglicherweise vor diesem Hintergrund kurzfristig vor Inkrafttreten des RDG gestellten Anträgen – wieder eine eigenständige Bedeutung zu. Allerdings hat die Auffassung, Rentenberatung umfasse auch die Beratung im Sozialversicherungsrecht ohne jeden Rentenbezug, weder Eingang in das RDG noch in die Gesetzesbegründung gefunden. Vielmehr sollte mit der neuen Regelung in § 10 Abs. 1 Nr. 2 RDG,

der ausdrücklich stets einen Rentenbezug voraussetzt, der bisherige Status quo der Rentenberater abgebildet werden. Gegen die von Seiten der Rentenberater auch im Gesetzgebungsverfahren geforderte weite Auslegung des nach dem RBERG zulässigen Erlaubnisumfangs sprach, dass sich der Gesetzgeber im Jahr 1980 mit der Schließung des Rechtsbeistandsberufs und dem damit einhergehenden Wegfall der Möglichkeit, den Erlaubnisumfang in jedem Einzelfall beliebig zu definieren, gegen die Einführung eines Berufs des „Sozialrechtsberaters“ entschieden, sondern den Begriff der Rentenberatung eingeführt hat, der zugleich berufsprägend und -begrenzend wirkt, und mit dem sich eine von der Rente losgelöste Beratungs- und Vertretungsbefugnis der Rentenberater nur schwer vereinbaren ließe. Ungeachtet dessen ist die Frage, ob die Alterlaubnis eines Rentenberaters aufgrund des – ggf. unter Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten durch Auslegung zu ermittelnden – Inhalts einer Erlaubnisurkunde nicht doch die Befugnis zur rentenunabhängigen Beratung und Vertretung in bestimmten Sozialversicherungsangelegenheiten umfasst hat, im jeweiligen Einzelfall durch die jeweils zuständige Registrierungsbehörde zu entscheiden und ggf. gerichtlich zu klären.“

2.1 Kritik am BMJ-Rundschreiben vom 6. April 2009

Verschiedene Aussagen und Überlegungen dieses BMJ-Rundschreibens dürfen nicht unwidersprochen bleiben, im Interesse des Berufsstandes und der Rechtspflege, vor allem aber auch im Interesse der neu geschaffenen Registrierungsbehörden, die bei der Umsetzung eines völlig neuen Rechts auf sachlich zutreffende Informationen angewiesen sind.

2.1.1 Zur Registrierung alter Befugnisse nach § 73 Abs. 6 SGG a.F.

Bei genauem Hinsehen erweist sich die Behauptung als völlig unhaltbar, im Bereich alter Rentenberatererlaubnisse nach Artikel 1 § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBERG bestehe für die zusätzliche Registrierung von Prozessagentenbefugnissen nach § 73 Abs. 6 SGG a.F.

kein Raum, da künftig jeder Rentenberater, der nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 RDG registriert sei, in diesem Rahmen nach § 73 Abs. 2 Nr. 3 SGG n.F. vor den Sozial- und den Landessozialgerichten vertreten dürfe.

a) Muss-Registrierung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 RDGEG

Bei der Registrierung von Prozessagentenbefugnissen nach § 73 Abs. 6 SGG a.F. i.V.m. § 157 ZPO a.F. handelt es sich um Muss-Registrierungen, vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 RDGEG. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass ein hierauf gerichteter Antrag gestellt wurde, vgl. § 1 Abs. 3 RDGEG i.V.m. § 6 Abs. 3 RDV.⁷ Das Gesetz ordnet ausdrücklich an, dass in diesen Fällen „zusätzlich“ (= neben einer Registrierung nach Satz 1) zu registrieren ist. Diese Dispositionsbefugnis kann durch die Registrierungsbehörde nicht eingeschränkt werden.

b) Neues Prozessrecht rechtfertigt keine Eingriffe in Besitzstände

Da das RDG nach § 1 Abs. 1 Satz 1 RDG nur die Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen regeln soll und auch § 73 Abs. 2 Nr. 3 SGG n.F. nur die nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 RDG registrierten Rentenberater im Blick hat, ist es fern liegend anzunehmen, die aus verfassungs- und europarechtlichen Gründen für neue RDG-Rentenberater gebotene und durch § 73 Abs. 2 Nr. 3 SGG n.F. umgesetzte Befugnis zur gerichtlichen Vertretung stelle eine Rechtsgrundlage für die faktische Entziehung alter Prozessagenten-Erlaubnisse dar. Eine solche Überlegung würde nicht nur völlig missachten, dass das Überführungsrecht nach Artikel 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts (RDGEG) ausdrücklich als Spezialgesetz eigenständig neben dem RDG im Wesentlichen den Fortbestand des RBerG mit seinen Ausführungsverordnungen sicherstellen sollte. Übersehen würde außerdem, dass das Gesetz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts insgesamt keine über die in Teil III Abschnitt 2 des VwVfG hinaus gehende Befugnis vorsieht, in bestandskräftige Verwaltungsakte einzugreifen. Die alten Prozess-

agentenbefugnisse bestehen aus diesem Grund als Erlaubnisse eigener Art fort.

c) Zur Frage des Feststellungsinteresses bzw. des Rechtsschutzbedürfnisses

Selbstverständlich haben Alterlaubnisinhaber bezüglich des Anspruchs auf vollständige Registrierung auch ein Feststellungsinteresse. Denn die bisherige Erlaubnis erlischt mit der Registrierung, vgl. § 1 Abs. 1 RDGEG. Wenn somit die nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 RDG registrierten Personen künftig aus dem Katalog des § 73 Abs. 2 Nr. 3 SGG n.F. herausfallen sollten, wäre die alte Prozessagenten-Erlaubnis nicht mehr existent. Sie könnte nicht erneut beantragt werden.

2.1.2 Zur Zulässigkeit einer Interpretation alter Befugnisse

Der Bundesverband der Rentenberater e.V. hat gegenüber dem BMJ in mehreren Stellungnahmen⁸ vor und nach Erstellung des Diskussionsentwurfs zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts belegt, dass Teilerlaubnisse in allen Bereichen des Sozial- und Rentenrechts seit Inkrafttreten des 5. BRAGO-Änderungsgesetzes vom 18.8.1980 erteilt wurden. Diese Praxis entsprach auch der Auslegung des BMJ und der Erlaubnisbehörden. Dass das BMJ dennoch, auch in der Begründung des Regierungsentwurfs vom 30.11.2006⁹, den Eindruck vermittelte, die in der Zeit vom 18.8.1980 bis zum 30.6.2008 erteilten Erlaubnisse könnten durch § 10 Abs. 1 Nr. 2 RDG retrospektiv und bei Außerachtlassung der Regeln über die Auslegung empfangsbedürftiger Willenserklärungen authentisch interpretiert werden, ließ sich durch den Bundesverband der Rentenberater e.V. leider weder steuern noch verhindern.

a) § 1 Abs. 3 Satz 2 RDGEG verhindert i.d.R. keine Alterlaubnis-Registrierung

Die bestandskräftig gewordenen Verfügungssätze alter Erlaubnisse nach dem RBerG sind auf Antrag hin in das Rechtsdienstleistungsregister zu überführen. Nur durch eine entsprechende Handhabung wird die bisherige Erlaubnis, die durch die Überführung nicht angetastet werden darf und soll, den

Marktteilnehmern (insbesondere den Rechtssuchenden, Behörden und Gerichte) transparent und kann demzufolge im Rechtsverkehr beachtet werden. Dabei findet im Rahmen von § 1 Abs. 3 Satz 1 RDGEG bei Erlaubnisträgern nach dem RBerG eine Kongruenz-Registrierung statt, die als Muss-Registrierung ausgestaltet ist. Entgegen dem ersten Anschein und entgegen dem Schreiben des BMJ vom 6. April 2009 wird durch § 1 Abs. 3 Satz 2 RDGEG eine antragsabhängige und zugleich eingeschränkte Divergenz-Registrierung (= „Überschussregistrierung“) nur insoweit verfügt, als die bisherige Erlaubnis als Rentenberater ausdrücklich und ausnahmsweise nur beschränkt auf den außergerichtlichen Bereich erteilt wurde. Denn das RBerG selbst hat – anders als RDG¹⁰ – grundsätzlich keine Beschränkung auf die Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen vorgesehen.¹¹ Der „RDG-Filter“ des § 1 Abs. 3 Satz 2 RDGEG, der den für jeden sichtbaren Beweis vereitelt hätte, dass Erlaubnisse nach Artikel 1 § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 RBerG häufig weiter gefasst waren als die neue Legaldefinition in § 10 Abs. 1 Nr. 2 RDG, zielt daher faktisch ins Leere.

b) Bürokratieaufbau statt Bürokratieabbau

Völlig unpraktikabel ist es, Registrierungsbehörden aufzufordern, den Umfang alter Erlaubnisse „unter Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten durch Auslegung zu ermitteln“. Denn zu einer solchen Auslegung alter Erlaubnisse sind die Registrierungsbehörden im Regelfall nicht in der Lage, nicht nur weil lediglich in Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen die alten Erlaubnisbehörden auch für die Registrierung zuständig sind. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die für die jeweilige Altzulassung zuständig gewesenen Präsidenten der Amts- und Landgerichte zumeist nicht mehr im Dienst sind. Eine authentische Interpretation alter Erlaubnisse ist schon deshalb nicht möglich. Ohnehin sind die Alterlaubnisse so auszulegen, wie sie vom jeweiligen Empfänger zum Zeitpunkt der Erteilung zu verstehen waren. Letztlich kann aber auch die Frage nach

dem Empfängerhorizont im Rahmen der Registrierung völlig offen bleiben. Denn durch das Einführungsgesetz zum RDG wird für Alterlaubnisinhaber lediglich ein Registrierungsverfahren (mit dem Ziel einer Überführung von Alterlaubnissen) angeordnet. Ein Interpretierungsverfahren (mit der Gefahr der Einschränkung in bestehende Befugnisse) war hingegen zu keiner Zeit politisch erwünscht. Ziel der Neuregelung des Rechtsberatungsrechts war es aber, im Bereich der geschäftsmäßigen Rechtsberatung auf eine Verschlankung und Entbürokratisierung des Erlaubnisverfahrens hinzuwirken. Dabei sollte der Bereich der erlaubten Rechtdienstleistung aufgrund besonderer Sachkunde auch hinsichtlich der Alterlaubnisse transparent gemacht werden. Die Ermunterung des BMJ, Alterlaubnisse im Rahmen der Registrierung aus heutiger Sicht auszulegen, begründet die erhebliche Besorgnis, dass diese Ziele verfehlt werden könnten.

2.1.3 Zur Frage des materiellen Überschusses

Die Behauptung im Rundschreiben vom 6. April 2009 ist richtig, dass zahlreiche Rentenberater die Auffassung vertreten, dass nach dem bis zum 30.6.2008 geltenden Recht des RBerG Teilerlaubnisse auf allen Gebieten des Sozialversicherungs- und Rentenrechts erteilt werden konnten. Sachlich unrichtig ist es jedoch, im Rundschreiben so zu tun, als sei dieser Standpunkt eine Erfindung des Bundesverbandes der Rentenberater e.V. Denn der Bundesminister der Justiz selbst war es, der am 6.4.1981 in einem Schreiben an den Hessischen Minister der Justiz und nachrichtlich an die anderen Landesjustizverwaltungen diese Auffassung¹² darlegte und begründete:

a) BMJ-Schreiben vom 6. April 1981

„Zu den in Ihrem Schreiben vom 6. Oktober 1980 behandelten Fragen äußere ich mich wie folgt:

1. Der Gesetzgeber hat in Artikel 1 § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBerG i. d. F. des Art. 2 Abs. 6 des Fünften Gesetzes zur Änderung der Gebührenordnung für

Rechtsanwälte vom 18. August 1980 (BGBl. I S. 1503) an einem Begriff angeknüpft der durch die Praxis bei der Erteilung von Teilerlaubnissen auf dem Gebiet der Rechtsbesorgung und die – im Rahmen des § 4 Abs. 2 der 2. AVO RBerG freie – Wahl der Berufsbezeichnung bestimmter Teilerlaubnisinhaber seine Ausprägung erhalten hatte. Dabei hat sich der Begriff des „Rentenberaters“, der sich ursprünglich auf die Rechtsbesorgung auf dem Gebiet der gesetzlichen Rentenversicherung – Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten – bezog (vgl. Casselmann, *Rentenberatung und mündliches Verhandeln vor den Sozialgerichten*, 2. Aufl., S. 80, 82), zunehmend, wie die Äußerungen verschiedener Landesjustizverwaltungen zeigen, auf das Gebiet der „Sozialversicherung“ erweitert. Hierunter fällt (§ 4 des Ersten Buchs Sozialgesetzbuch) die gesetzliche Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung einschließlich der Altershilfe für Landwirte. Die Bemerkung in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Gebührenordnung für Rechtsanwälte, BT-Drucks. 8/4277 S. 22, die Rentenberater hätten sich bei der Unübersichtlichkeit und zunehmender Bedeutung des Sozialversicherungsrecht im Rechtsleben als unentbehrlich erwiesen, weist darauf hin, dass der Gesetzgeber von dem umfassenden Begriff des „Rentenberaters“ ausging. In dem Antrag der Abgeordneten Kleinert und Dr. Schöfberger zu Art. 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte war daher ursprünglich in Art. 1 § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBerG von „Rentenberatern für die Rechtsbesorgung auf den Gebieten der Sozialversicherung“ die Rede. Die Bezugnahme auf die „Gebiete der Sozialversicherung“ ist bei den Beratungen im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages gestrichen worden, um auch die Rechtsbesorgung auf dem Gebiet der betrieblichen Altersversorgung und des Versorgungsrechts mit einzuschließen (vgl. die bereits erwähnte BT-Drucks. 8/4277 S. 22). Teilerlaubnisse, die nach Art. 1 § 1 Abs. 1

Satz 2 Nr. 1 RBerG erteilt werden, können sich demnach auf die gesetzliche Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung, die Altersrente für Landwirte, die betriebliche Altersversorgung sowie auf Versorgungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes, aber auch des privaten Bereichs, beziehen. Für die geplante Neufassung des Rechtsberatungsgesetzes halte ich es für zweckmäßig, den Tätigkeitsbereich des „Rentenberaters“ durch die Aufführung der einzelnen Rechtsgebiete genauer zu umschreiben. In diesem Zusammenhang wird auch zu prüfen sein, ob in Zukunft wegen des Zusammenhangs des Sozialversicherungsrechts, des Rechts der betrieblichen Altersversorgung und des Versorgungsrechts im Interesse einer fundierten Beratung die Erlaubnis nur noch für den Gesamtbereich erteilt werden soll. Bereits heute dürfte wegen dieses Zusammenhangs der Nachweis zur Sachkunde für einen Teilbereich Kenntnisse auf den angrenzenden Bereichen erfordern.

2. Soweit Erlaubnisse nach Art. 1 § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBerG nur für Teile des Rechtsgebiets erteilt werden, das insgesamt von dem „Rentenberater“ bearbeitet wird, wird der Erlaubnisinhaber seine Tätigkeit nach Art. 1 § 1 Abs. Satz 3 RBerG unter der Berufsbezeichnung „Rentenberater“ auszuüben haben. Es erscheint, um einen Irrtum über Art und Umfang der Tätigkeit zu vermeiden notwendig, dass die Beschränkung auf das Teil-Rechtsgebiet zum Ausdruck gebracht wird. Dementsprechend sollte z. B. der Inhaber einer Erlaubnis, die sich auf das Gebiet der betrieblichen Altersversorgung beschränkt, diese Beschränkung durch einen entsprechenden Zusatz der Berufsbezeichnung „Rentenberater“ zum Ausdruck bringen. Die rechtliche Grundlage, dies dem Erlaubnisinhaber vorzuschreiben, gibt § 4 Abs. 2 der 2. AVO RBerG. [...]

3. Die Anregung, die Berufsbezeichnung der Personen, die künftig die Erlaubnis nach dem RBerG erteilt wird, entsprechend Art. 1 § 8 Abs. 1 Nr. 3 RBerG zu schützen und § 4 Abs. 2 der 2. AVO anzupassen, ist für die Neufassung vorgemerkt.“

b) *Umsetzung der Schreibens vom 6. April 1981, weiteres BMJ-Schreiben vom 28.9.1981*

Die Landesjustizverwaltungen setzten die Auffassung des Bundesministers der Justiz um. So führte etwa der Präsident des Amtsgericht Düsseldorf – unter Bezugnahme auf einen weiteren Rundbrief des BMJ vom 28.9.1981 – durch Schreiben vom 21.1.1982 (AZ: 3712 E – 74) aus:

„Nach vielfach vertretener Auffassung (RBeistand 80, 62; JM Würt 7525 – III – 295 vom 14.5.1981; BJM 7524/9 – 1 – 65904/80 vom 28.9.1981) soll die Zulassung als Rentenberater folgende Rechtsgebiete umfassen:

1. Rentenversicherung der Arbeiter, der Angestellten, knappschaftliche Rentenversicherung,
2. Altershilfe der Landwirte,
3. gesetzliche Rentenversicherung,
4. gesetzliche Unfallversicherung,
5. Zusatzversorgung,
6. Bundesversorgungsgesetz,
7. Beamtenversorgungsgesetz,
8. betriebliche Altersversorgung,
9. Schwerbehindertenrecht,
10. Arbeitsförderungsgesetz.

Ich bitte, dies bei der Durchführung der Sachkundeprüfung im Frühjahr 1982 zu berücksichtigen.“

c) *Richtlinien für Rentenberater-Sachkundeprüfungen*

Auch die Richtlinien für die Durchführung von Sachkundeprüfungen bei Anträgen auf Erlaubniserteilung zur Rentenberatung, die von den Präsidenten der Landessozialgerichte im Jahr 1994 entworfen wurden¹³ berücksichtigten diese Praxis für dem Sozialgesetzbuch unterfallenden Bereiche möglicher Teil-Erlaubnisse. Nach den Richtlinien gefordert waren „fundierte Kenntnisse des materiellen Sozialrechts“ in den Rechtsgebieten, „für die“ eine Erlaubnis beantragt wird.

d) *„Zahlreiche Rentenberater“ falsch informiert?*

Es ist dem Bundesverband der Rentenberater e.V. folglich nicht vorwerfbar,

dass er über die hier dargestellte – zutreffende – Rechtslage und über die in diesem Zusammenhang in der Erlaubnispraxis langjährig aufrechterhaltenen und von allen Beteiligten als bindend angesehenen Konventionen in Erfüllung seiner satzungsmäßigen und berufspolitisch zugewiesenen Aufgaben in der Öffentlichkeit informierte, z.B. auch nach Aufforderung von Erlaubnisbehörden in Gutachten und auf Informationsveranstaltungen für Berufsinteressierte.

2.1.4 Feststellungsverfahren nach § 69 SGB IX ohne Rentenbezug

Das BMJ hat im Schreiben vom 6. April 2009 die Auffassung vertreten, dass das Schwerbehindertenrecht grundsätzlich nicht isolierter Teil einer Erlaubnis alten Rechts sein konnte. Diese Aussage verkennt, dass das Feststellungsverfahren im Schwerbehindertenrecht nach den Strukturprinzipien des sozialen Entschädigungsrechts geschaffen wurde. Auf diesem Rechtsgebiet, speziell im Kriegsschadensrecht (BVG), waren die Rentenberater aber schon lange vor der Rentenreform von 1958 intensiv tätig. Die vom BMAS herausgegebenen „Anhaltspunkte für die ärztliche Gutachtertätigkeit im sozialen Entschädigungsrecht und nach dem Schwerbehindertenrecht (Teil 2 SGB IX)“, die der Versorgungsverwaltung bis zum Außerkrafttreten zum 31.12.2008 als Arbeitsanweisung mit einheitlichen Tabellen zur Feststellung der Minderung der Erwerbsfähigkeit (MdE) / Grad der Behinderung (GdB) dienten, fassten das Feststellungsverfahren nach dem Schwerbehindertenrecht und das soziale Entschädigungsrecht als einheitliches Rechtsgebiet zusammen. Auch in den Versorgungsamtern waren die gleichen Sachbearbeiter für die Ausführung der unterschiedlichen Gesetze zuständig. Bei den Gerichten bestand und besteht ebenfalls für das zusammengefasste Rechtsgebiet Schwerbehindertenrecht und soziales Entschädigungsrecht eine einheitliche Kammer-/Senatszuständigkeit. Die Zulassungs-Praxis folgte diesem Grundsatz. Rennen/Caliebe führen im Kommentar zum Rechtsberatungsgesetz unter Artikel 1 § 1 Rn. 128

unter Hinweis auf die veröffentlichte Rechtsprechung (mwNw) in diesem Zusammenhang aus, dass eine Differenzierung der Zulassung von Rentenberatern in Schwerbehindertenverfahren je nach konkreter Nähe zu den Voraussetzungen eines Rentenanspruchs dem Schutzzweck des Rechtsberatungsgesetzes widerspräche.

3. Fazit: Fünf Regeln der Registrierung von Alterlaubnissen

Eine bürokratiearme und dem Sinn und Zweck des RDGEG entsprechende Registrierung von Alterlaubnissen wird unter Berücksichtigung der angestellten Überlegungen möglich sein.

Folgende fünf Regeln der Registrierung müssen dabei jedoch eingehalten werden:

1. Bei der für Rentenberater alten Rechts verpflichtenden Kongruenz-Registrierung nach § 1 Abs. 3 Satz 1 RDGEG als registrierte Person i.S.v. § 10 Abs. 1 Nr. 2 RDG ist zu prüfen, inwieweit sich der Inhalt der alten Erlaubnis nach Art. 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RBERG mit dem Inhalt der neuen Formulierung deckt. Für den sich deckenden Teil erfolgt nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 RDG eine Registrierung im Bereich „Rentenberatung“.
2. Soweit sich eine Kongruenz-Registrierung nicht durchführen lässt, weil Gegenstand der alten Rentenberater-Erlaubnis ein Rechtsgebiet war, welches nach der Definition für Rentenberater neuen Rechts nicht oder nur im Zusammenhang mit einer Tätigkeit auf dem Gebiet der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung verrichtet werden darf, liegt ein Fall vor, in dem nur „gesondert“, aber nicht „zusätzlich“ als registrierter Erlaubnisinhaber registriert werden kann (Bsp.: Rentenberater für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung). Eine Registrierung im Bereich „Rentenberatung“ ist dann nicht vorzunehmen. Allerdings kann dann nach § 1 Abs. 1 Satz 2 RDGEG registriert werden.

Um einen möglichen Verstoß gegen § 11 Abs. 4 RDG zu verhindern, ist auf Antrag hin, auch im Interesse der Registerklarheit und Registerwahrheit, zusätzlich die Berufsbezeichnung (z.B. Rentenberater für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung) zu registrieren.

3. Bei der antragsabhängigen Divergenz-Registrierung nach § 1 Abs. 1 Satz 2 RDGEG als „registrierter Erlaubnisinhaber“ ist zu berücksichtigen, dass eine Divergenz einer alten Rentenberater-Erlaubnis zu § 10 Abs. 1 Nr. 2 RDG immer schon dann vorliegt, sollte die Alt-Erlaubnis nicht ausdrücklich auf den außergerichtlichen Bereich beschränkt erteilt worden sein. Hierbei ist zu beachten, dass in Fällen, in denen (lediglich deklaratorisch) ausgeführt wurde, die Erlaubnis berechtigte nicht zum mündlichen Verhandeln nach § 157 Abs. 3 ZPO (a.F.), keine Beschränkung der Erlaubnis auf den außergerichtlichen Bereich vorlag.
4. Bei den zu registrierenden prozessualen Befugnissen ist § 3 Abs. 2 Satz 2 RDGEG zu beachten. Zu registrieren ist demnach der Umfang der bisherigen Befugnis (ohne Beschränkung auf den außergerichtlichen Bereich). Ferner zu registrieren sind alle nach § 157 Abs. 3 ZPO (a.F.) und § 73 Abs. 6 SGG (a.F.) erteilten Befugnisse.
5. Zu registrieren sind alle tragenden Verfügungssätze alter Erlaubnisse. Dabei gilt der – ungeschriebenen – über dem gesamten Überführungsrecht stehende formelle Grundsatz: „Registrieren vor Interpretieren.“

verschickten Handlungsempfehlungen, die in dieser Zeitschrift im Heft 10/2008, 184 – 189 im Artikel „Registrierung von Alterlaubnissen“ inhaltsgleich vom Verfasser dieses Aufsatzes veröffentlicht wurden.

- 3 R B 1 – 7525/21 R 3 799/2008.
- 4 R B 1 – 7525/21 R 3 799/2008.
- 5 Vgl. oben die Fußnote 2 m.w.Nw.
- 6 Durch Markus Vogts und durch Martin Reißig in seiner Funktion als stellvertretender Präsident des Bundesverbandes der Rentenberater e.V.
- 7 Verordnung zum Rechtsdienstleistungsgesetz (Rechtsdienstleistungsverordnung – RDV) vom 19.6.2008, BGBl. I 2008, 1069.
- 8 Unter anderem vom 29.7.2003 (R B 1 – 7525/20–R3 290/2003), vom 18.11.2004 (R B 1 – 7525/21) und vom 25.5.2005 (R B 1 – 7525/21).
- 9 BT-Drs. 16/3655, 64.
- 10 Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 RDG.
- 11 Vgl. Rennen/Caliebe, Kommentar zum RBerG, 3. Auflage, Rn. 152 zu Art. 1 § 1 RBerG.
- 12 AZ.: 7525/9 – 1 65 904/80 vom 6. April 1981.
- 13 Vgl. rv 1995, 83f., vorgestellt vom damaligen Präsidenten Rolf Werner.

Anschrift des Verfassers:

Lötzener Straße 6
76139 Karlsruhe

- 1 Der Autor ist Präsident des Bundesverbandes der Rentenberater e.V. und in Karlsruhe als Rentenberater und Rechtsbeistand für Sozial- und Rentenrecht in der Kanzlei VOGTS & PARTNER tätig.
- 2 Vgl. hierzu die vom Bundesverband der Rentenberater e.V. an alle Registrierungsbehörden