SIMONE RÜCKER

# Rechtsberatung

*Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts*

Mohr Siebeck

Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts

herausgegeben von

Hans-Peter Haferkamp, Knut Wolfgang Nörr, Joachim Rückert,
Bernd Rüthers und Michael Stolleis

54

Simone Rücker

# Rechtsberatung

## Das Rechtsberatungswesen von 1919 – 1945 und die Entstehung desRechtsberatungs-missbrauchsgesetzes von 1935

Mohr Siebeck

*Simone Rücker*, geboren 1977; Studium der Rechtswissenschaft in Passau, Lausanne, Berlin; derzeit Rechtsreferendarin in Hamburg.

ISBN 978-3-16-149339-3 / eISBN 978-3-16-160390-7 unveränderte eBook-Ausgabe 2021
ISSN 0934-0955 (Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über *http://dnb.d-nb.de* abrufbar.

© 2007 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Meinen Eltern

# Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 2006/2007 von der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth als Dissertation angenommen.

Zum Gelingen dieser Arbeit hat maßgeblich die engagierte Unterstützung und Betreuung meines Doktorvaters, Herrn Prof. Dr. Diethelm Klippel, beigetragen. Ihm danke ich für die stete Förderung in fachlicher wie persönlicher Hinsicht. Seine Anregungen und konstruktive Kritik haben mir immer wieder Motivation und nicht zuletzt den Spaß am wissenschaftlichen Arbeiten vermittelt. Bei Herrn Prof. Dr. Oliver Lepsius bedanke ich mich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens. Dem Cusanuswerk danke ich für die Gewährung eines großzügigen Promotionsstipendiums.

Die Entstehung des vorliegenden Buches wäre ohne gute Freunde nicht möglich gewesen. Zu nennen sind vor allem Anna Goppel, Angela Kerek und Claudia Schrag. Ihnen möchte ich ganz besonders danken, für viele gute Gespräche, für ihr Einfühlungsvermögen – und ihren großartigen Humor. Ihre Freundschaft macht mich froh. Hartwig Jaeger hat mich bei dieser Arbeit von Anfang an begleitet, ihren Fortschritt und Abschluss hat er mit Rat und Tat überwacht. Erika und Günther Jaeger danke ich für die Korrektur des umfangreichen Manuskripts.

Nicht unerwähnt bleiben sollen schließlich all jene, die mir in zahlreichen Pausen in diversen Berliner Bibliotheken gute Gesellschaft geleistet haben.

Widmen möchte ich dieses Buch meinen Eltern, Axel und Luitgard Rücker, die mir das Studium ermöglicht und mich bei all meinen Projekten stets unterstützt haben, mit Interesse, Geduld und liebevoller Fürsorge.

Hamburg, im September 2007 Simone Rücker

# Inhaltsübersicht

Einleitung ... 1

I. Fragestellung ... 1
II. Quellen ... 11
III. Forschungsstand ... 14
IV. Zu den Begriffen „Rechtsbesorgung“ und „Rechtsberatung“ ... 17

1. Kapitel: Das Rechtsberatungswesen in der Weimarer Republik ... 19

I. Rechtsanwälte ... 22
II. Rechtskonsulenten ... 37
III. Steuerberater ... 74
IV. Patentagenten ... 78
V. Nichtgewerbliche Verbände und Organisationen ... 81
VI. Zusammenfassung ... 105

2. Kapitel: Der Kampf um die Rechtsberatung in der Weimarer Republik ... 108

I. Standesbewegung und Interessenpolitik der Rechtskonsulenten ... 108
II. Rechtsanwälte und nichtanwaltliche Rechtsberater ... 114
III. Staatliche Anwalts- und Rechtsberatungspolitik in der Weimarer Republik ... 143

3. Kapitel: Diskussion und Regelung der nichtanwaltlichen Rechtsberatung von 1933 bis 1935 ... 154

I. Das Gesetzgebungsverfahren nach dem sog. Ermächtigungsgesetz ... 154
II. Die Diskussion über Rechtskonsulenten und „jüdische Winkeladvokaten“ im Jahr 1933 ... 156
III. Die Neufassung des § 157 ZPO und die Frage der Änderung der gewerberechtlichen Vorschriften ... 170
IV. Sonstige gesetzliche Maßnahmen zur Einschränkung der nichtanwaltlichen Rechtsberatung ... 185
V. Zusammenfassung ... 193

4. Kapitel: Die Folgen der „Gleichschaltung“ der Standesorganisationen von Rechtsanwälten und Rechtskonsulenten ... 195

I. Rahmen und Ziele der „Gleichschaltung“ der rechtlichen Berufsstände ... 195
II. Die Gleichschaltung der Rechtsanwaltschaft ... 200
III. Die Gleichschaltung der Standesorganisationen der Rechtskonsulenten ... 219
IV. Die Differenzierung zwischen Rechtsbeiständen und „Winkelkonsulenten“ ... 227
V. Zusammenfassung ... 234

5. Kapitel: Jüdische „Rechtskonsulenten“ von 1933 bis 1935 ..... 236

I. Jüdische Juristen als gewerbliche Rechtsberater ..... 236
II. Maßnahmen zur gesetzlichen Ausschaltung jüdischer Rechtsberater ..... 256
III. Zusammenfassung ..... 261

6. Kapitel: Die Rechtsberatung durch Verbände und Organisationen von 1933 bis 1935 ..... 264

I. Die NS-Rechtsbetreuung ..... 266
II. Die Neuordnung des verbandlichen Rechtsberatungswesens ..... 284
III. Die Rechtsberatung durch NS-Verbände und Gliederungen der NSDAP ..... 291
IV. Die Rechtsberatung durch öffentlich-rechtliche Körperschaften und Organisationen der gewerblichen Wirtschaft ..... 330
V. Die Rechtsberatung durch Organisationen des Wohnungswesens ..... 341
VI. Die Rechtsberatung durch Zeitungen ..... 343
VII. Zwischenergebnis ..... 345
VIII. Die Folgen nationalsozialistischer Rechts- und Rechtsberatungspolitik für die Anwaltschaft ..... 346
IX. Fazit: Die Abgrenzung von Rechtsberatungskompetenzen vor Erlass des Rechtsberatungsmissbrauchsgesetzes ..... 351

7. Kapitel: Die Entstehung des Rechtsberatungsmissbrauchsgesetzes vom 13.12.1935 ..... 353

I. Die Diskussion um die Regelung der nichtanwaltlichen Rechtsberatung im Jahre 1934 ..... 355
II. Genese und Erlass des RBMG ..... 363

8. Kapitel: Das Rechtsberatungswesen nach Erlass des RBMG von 1936 bis 1945 ..... 401

I. Regelungsbereiche und Struktur des RBMG ..... 404
II. Die erlaubnispflichtigen Rechtsberater ..... 413
III. Die erlaubnisfreien Rechtsberater ..... 439
IV. Unerlaubte Rechtsberatung nach 1935 ..... 445
V. Die Rechtsberatung durch Juden und die Betreuung jüdischer Rechtsuchender ..... 446
VI. Fazit ..... 455

Fazit ..... 462

I. Gesamtzusammenfassung der Ergebnisse ..... 462
II. Ausblick: „Entnazifizierung“ des RBMG nach 1945? ..... 470

Quellen- und Literaturverzeichnis ..... 485

Sachverzeichnis ..... 513

# Inhaltsverzeichnis


Einleitung ... 1

I. Fragestellung ... 1

II. Quellen ... 11

III. Forschungsstand ... 14

IV. Zu den Begriffen „Rechtsbesorgung“ und „Rechtsberatung“ ... 17

1. Kapitel: Das Rechtsberatungswesen in der Weimarer Republik ... 19

I. Rechtsanwälte ... 22
1. Die rechtlichen Grundlagen des Anwaltsberufs ... 23
2. Die Stellung des Anwalts im Rechtswesen ... 28
3. Staatlicher Schutz des anwaltlichen Tätigkeitsfelds? ... 31
4. Die Entwicklung des Rechtsanwaltsstandes seit 1878 ... 35

II. Rechtskonsulenten ... 37
1. Die historischen Grundlagen des Rechtskonsulentenberufs ... 38
a. Überblick ... 38
b. Die Entwicklung der gewerberechtlichen Berufsgrundlagen ... 45
c. Die Regelungen der ZPO von 1877, 1898 und 1909 ... 52
d. Sonstige Verfahrensvorschriften ... 57
2. Die Stellung der Rechtskonsulenten im Rechtswesen ... 58
a. Die Frage von Berufspflichten ... 59
b. Die Gebührenfrage ... 61
c. Ergebnis ... 62
3. Die Umsetzung der maßgeblichen Rechtsvorschriften in der Weimarer Republik ... 63
a. Das Verhältnis von § 35 III GewO und § 157 ZPO ... 63
b. Auslegung und Anwendung der gewerberechtlichen Vorschriften ... 64
c. Die Umsetzung des § 157 ZPO ... 69
4. Fazit: Volksanwälte oder Winkeladvokaten? Die Rechtskonsulenten auf dem Markt für juristische Dienstleistungen ... 72

III. Steuerberater ... 74
1. Die Entwicklung des steuerberatenden Berufs ... 74
2. Rechtsgrundlagen ... 77

IV. Patentagenten ... 78

V. Nichtgewerbliche Verbände und Organisationen ... 81

1. Rechtsgrundlagen ... 81
2. Die Entwicklung der verbandlichen Rechtsberatung ... 82
a. Überblick ... 83
b. Die Rechtsschutzstellen der freien Gewerkschaften ... 90
c. Die gemeinnützigen unparteiischen Rechtsauskunftstellen und die Rechtsfriedensidee ... 95
d. Die Rechtsberatung durch Organisationen des Wohnungswesens ... 102
e. Die Rechtsberatung durch Handwerks- und Industrie- und Handelskammern ... 103
VI. Zusammenfassung ... 105

2. Kapitel: Der Kampf um die Rechtsberatung in der Weimarer Republik ... 108
I. Standesbewegung und Interessenpolitik der Rechtskonsulenten ... 108
II. Rechtsanwälte und nichtanwaltliche Rechtsberater ... 114
1. Die Organisation anwaltlicher Interessenpolitik ... 114
2. Rechtsanwälte und nichtanwaltliche Rechtsberater bis Ende der 20er Jahre ... 117
a. Anwaltschaft und Rechtskonsulenten ... 118
b. Anwaltschaft und rechtsberatende Organisationen ... 125
3. Strategien der Anwaltschaft zur Bekämpfung der nichtanwaltlichen Rechtsberatung ab Ende der 20er Jahre ... 127
a. Die wirtschaftliche Situation der Anwaltschaft ... 128
b. Interne und externe Konkurrenz – die allgemeine Diskussion um Auswege aus der Notlage ... 131
aa. Vorschläge gegen Überfüllung ... 131
bb. Vorschläge zur Erweiterung des anwaltlichen Arbeitsgebiets ... 132
c. Gesetzesvorschläge zur Zurückdrängung der nichtanwaltlichen Rechtsberatung ... 136
d. Rechtsanwälte und gemeinnützige Rechtsberatung ... 138
4. Zusammenfassung ... 142
III. Staatliche Anwalts- und Rechtsberatungspolitik in der Weimarer Republik ... 143
1. Die Anwaltspolitik bis Ende der 20er Jahre ... 143
2. Der Entwurf zur Änderung der Gewerbeordnung von 1930 ... 145
3. Der Entwurf zur Änderung der Zivilprozessordnung von 1931 ... 148
4. Fazit ... 151

3. Kapitel: Diskussion und Regelung der nichtanwaltlichen Rechtsberatung von 1933 bis 1935 ..... 154

I. Das Gesetzgebungsverfahren nach dem sog. Ermächtigungsgesetz ..... 154

II. Die Diskussion über Rechtskonsulenten und „jüdische Winkeladvokaten" im Jahr 1933 ..... 156

1. Die antisemitischen Gesetze vom 7. April 1933 ..... 156

a. Vorgeschichte und Inhalt ..... 156

b. Die Frage einer „jüdischen Winkeladvokatur" ..... 160

2. Hetze gegen „jüdische Winkeladvokaten" und Vorschläge zur Reglementierung der nichtanwaltlichen Rechtsberatung ..... 162

a. Gesetzesvorschläge der Anwaltschaft ..... 162

b. Die Haltung der Rechtsbeistände ..... 168

III. Die Neufassung des § 157 ZPO und die Frage der Änderung der gewerberechtlichen Vorschriften ..... 170

1. Das Gesetz zur Änderung einiger Vorschriften der Rechtsanwaltsordnung, der Zivilprozessordnung und des Arbeitsgerichtsgesetzes vom 20.7.1933 ..... 171

2. Die Auffassungen zur Änderung von § 35 III GewO ..... 174

3. Umsetzung und Anwendung des neuen § 157 ZPO ..... 176

a. § 157 ZPO und jüdische Juristen ..... 178

b. § 157 ZPO und Rechtskonsulenten ..... 179

c. § 157 ZPO und Vereins- und Verbandsvertreter ..... 182

IV. Sonstige gesetzliche Maßnahmen zur Einschränkung der nichtanwaltlichen Rechtsberatung ..... 185

1. Das Patentanwaltsgesetz vom 28.9.1933 ..... 185

2. Die erste Durchführungsverordnung zum Reichserbhofgesetz vom 19.10.1933 ..... 189

3. Andere prozessuale Vorschriften ..... 192

V. Zusammenfassung ..... 193

4. Kapitel: Die Folgen der „Gleichschaltung" der Standesorganisationen von Rechtsanwälten und Rechtskonsulenten ..... 195

I. Rahmen und Ziele der „Gleichschaltung" der rechtlichen Berufsstände ..... 195

II. Die Gleichschaltung der Rechtsanwaltschaft ..... 200

1. Die Gleichschaltung der anwaltlichen Standesorganisationen ..... 200

a. Die Auflösung der Anwaltvereine ..... 200

b. Die Gleichschaltung der Anwaltskammern ..... 202
c. Die Reichsfachgruppe Rechtsanwälte im BNSDJ ..... 204
2. Die Beseitigung der freien Advokatur ..... 206
a. Vom unabhängigen Berufsvertreter zum nationalsozialistischen Rechtswahrer ..... 207
b. Strategien nationalsozialistischer Anwaltspolitik ..... 210
aa. Die Änderung der RAO von 1933 ..... 211
bb. Die Änderung der RAO von 1934 ..... 212
cc. Fazit ..... 218
III. Die Gleichschaltung der Standesorganisationen der Rechtskonsulenten ..... 219
1. Die Gleichschaltung des Reichsbunds deutscher Rechtsbeistände ..... 219
2. Der personelle Aufbau der Reichsberufsgruppe Rechtsbeistände – ein Kampf gegen das „Winkelkonsulententum“? ..... 224
IV. Die Differenzierung zwischen Rechtsbeiständen und „Winkelkonsulenten“ ..... 227
1. Die Teilrevision der anwaltlichen Positionen zur Bekämpfung des Rechtskonsulententums ..... 227
2. Die Gebührenpolitik der Gerichte ..... 231
3. Fazit: Die Rechtsbeistände als nunmehr anerkannter Berufsstand? ..... 233
V. Zusammenfassung ..... 234

5. Kapitel: Jüdische „Rechtskonsulenten“ von 1933 bis 1935 ..... 236
I. Jüdische Juristen als gewerbliche Rechtsberater ..... 236
1. Die Verschließung von Betätigungsfeldern für ehemalige Rechtsanwälte und Beamte ..... 239
2. Jüdische „Rechtskonsulenten“: Tätigkeit und Stellung ..... 245
3. Boykott durch die Gerichte ..... 248
4. Reaktionen der Verwaltung und der Anwaltschaft ..... 252
II. Maßnahmen zur gesetzlichen Ausschaltung jüdischer Rechtsberater ..... 256
1. „Rechtsanwalt a.D.“ – die Neufassung des § 24 a RAO ..... 256
2. Vorbereitungen zur Änderung des § 35 III GewO ..... 259
III. Zusammenfassung ..... 261

6. Kapitel: Die Rechtsberatung durch Verbände und Organisationen von 1933 bis 1935 ... 264

I. Die NS-Rechtsbetreuung ... 266
1. Entstehung ... 266
a. Rechtsanwälte und gemeinnützige Rechtsberatung im Jahr 1933 ... 266
b. Die Gründung des Amts für Rechtsbetreuung ... 269
2. Organisation ... 272
3. Ziele ... 274
a. Die NS-Rechtsbetreuung als Maßnahme für den Anwaltsstand? ... 274
b. Die Praxis „nationalsozialistischer Rechtsbetreuung“ ... 276
c. Die NS-Rechtsbetreuung als Erwerbsquelle für die Anwaltschaft ... 281
4. Zusammenfassung ... 283

II. Die Neuordnung des verbandlichen Rechtsberatungswesens ... 284
1. Ängste und Hoffnungen der Anwaltschaft ... 285
a. Die Anwaltschaft und die neuen Rechtsberatungsstellen der DAF ... 285
b. Monopolisierungspläne im Amt für Rechtsbetreuung ... 286
2. Die Struktur des neuen verbandlichen Rechtsberatungswesens ... 288
3. Die Abgrenzung von Rechtsberatungsbefugnissen durch das Amt für Rechtsbetreuung ... 289

III. Die Rechtsberatung durch NS-Verbände und Gliederungen der NSDAP ... 291
1. Die Rechtsberatung durch die Deutsche Arbeitsfront ... 291
a. Entstehung ... 291
b. Organisation ... 297
c. Ziele ... 300
aa. Ziele im Bereich des Arbeitsrechts ... 300
bb. Umsetzungsinstrumentarien ... 303
cc. Effektivität ... 307
dd. Ziele in anderen Rechtsbereichen ... 310
d. Fazit: Die Rechtsberatung im Gesamtsystem der DAF ... 312
2. Die Rechtsberatung durch die NS-Volkswohlfahrt ... 312
a. Entstehung und Organisation ... 314
b. Ziele im Bereich des Wohlfahrts- und Fürsorgerechts ... 315
c. Ziele im Bereich des Mietrechts ... 316
3. Die Rechtsberatung durch die NS-Kriegsopferversorgung ... 318
4. Die Rechtsberatung durch berufsbezogene NS-Verbände ... 320
5. Die Rechtsberatung durch die Hitler-Jugend und andere Parteigliederungen ... 322
6. Die Rechtsberatung für Parteimitglieder ... 324
7. Die Rechtsberatung für SS- und SA-Angehörige ... 327
8. Zusammenfassung: Funktion und Aufgaben der parteinahen Rechtsberatung ... 328

IV. Die Rechtsberatung durch öffentlich-rechtliche Körperschaften und Organisationen der gewerblichen Wirtschaft ..... 330
1. Reichsnährstand und landwirtschaftliche Genossenschaften ..... 330
2. Organisationen des Handwerks ..... 333
3. Industrie- und Handelskammern und Gruppen der gewerblichen Wirtschaft ..... 337
4. Gruppen der gewerblichen Wirtschaft ..... 339

V. Die Rechtsberatung durch Organisationen des Wohnungswesens ..... 341

VI. Die Rechtsberatung durch Zeitungen ..... 343

VII. Zwischenergebnis ..... 345

VIII. Die Folgen nationalsozialistischer Rechts- und Rechtsberatungspolitik für die Anwaltschaft ..... 346
1. Übergriffe von Verbänden und Organisationen in das anwaltliche Arbeitsgebiet ..... 346
2. Der Ausschluss von Rechtsanwälten bei der „ständischen“Konfliktregulierung ..... 348

IX. Fazit: Die Abgrenzung von Rechtsberatungskompetenzen vor Erlass des Rechtsberatungsmissbrauchsgesetzes ..... 351

7. Kapitel: Die Entstehung des Rechtsberatungsmissbrauchsgesetzes vom 13.12.1935 ..... 353

I. Die Diskussion um die Regelung der nichtanwaltlichen Rechtsberatung im Jahre 1934 ..... 355
1. Die Forderungen im sog. Selbsthilfeprogramm der deutschen Anwaltschaft.. ..... 355
2. Die Reaktion der wirtschaftsberatenden Berufsgruppen ..... 359
3. Die Reaktion der Partei und der Ministerien ..... 361

II. Genese und Erlass des RBMG ..... 363
1. Erneute Forderungen nach Zurückdrängung des Rechtskonsulententums und nach Ausschaltung jüdischer Rechtsberater im Jahr 1935 ..... 364
2. Die Notlage der Anwaltschaft als Auslöser der gesetzgeberischen Initiative für das RBMG ..... 365
a. Schlussfolgerungen der Anwaltschaft aus der nationalsozialistischen Rechts- und Rechtsberatungspolitik ..... 365
b. Leitsätze der Anwaltschaft für ein „Reichsgesetz zum Schutz vor unzuverlässiger Rechtsberatung“ vom März 1935 ..... 368
c. Die Reaktionen des Reichsjustizministeriums auf die Schrift „Hilfe für die Anwaltschaft?!“ von Erwin Noack ..... 372

3. Der Gang der Gesetzgebungsarbeiten ..... 376
a. Das RBMG als Teil eines Gesetzespakets ..... 376
b. Beteiligte und Verfahren ..... 378
c. Der erste Entwurf vom Juni 1935 ..... 379
d. Widerstände gegen die geplante Änderung der RAO ..... 383
e. Die Intervention des Reichsfinanzministeriums zur Regelung der Steuerberatung ..... 385
f. Der zweite Entwurf des RBMG und der Entwurf einer Ausführungsverordnung vom 23.10.1935 ..... 387
g. Der dritte und vierte Entwurf des RBMG und der zweite Entwurf einer AVO ..... 389
h. Die Aussprache über die Gesetzentwürfe mit der Anwaltschaft ..... 392
i. Die Verabschiedung des RBMG am 13.12.1935 ..... 395
4. Die Darstellung des RBMG in der Öffentlichkeit ..... 396

8. Kapitel: Das Rechtsberatungswesen nach Erlass des RBMG von 1936 bis 1945 ..... 401

I. Regelungsbereiche und Struktur des RBMG ..... 404
1. Steuer- und Devisenberatung ..... 405
2. Rechtsberatung ..... 409
a. Der Erlaubnistatbestand (Art. 1 § 1 RBMG) ..... 410
b. Die wichtigsten Ausnahme- und Befreiungstatbestände ..... 411

II. Die erlaubnispflichtigen Rechtsberater ..... 413
1. Die Rechtsbeistände ..... 415
a. Grundsätze der Erlaubniserteilung ..... 415
b. Die Zulassungspolitik nach Art. 1 § 1 RBMG ..... 418
c. Die neue Berufsverfassung der Rechtsbeistände ..... 421
aa. Berufspflichten ..... 422
bb. Gebühren ..... 424
cc. Die Stellung der Rechtsbeistände im Rechtswesen ..... 426
d. Rechtsbeistände und Anwaltschaft ..... 428
e. Interessenpolitische Forderungen der Rechtsbeistände und staatliche Politik bis 1945 ..... 429
2. Die sog. Spezialisten ..... 431
a. Grundsätze der Erlaubniserteilung und Berufspflichten ..... 432
b. Inkassounternehmen ..... 433
c. Sonstige ..... 437

III. Die erlaubnisfreien Rechtsberater ..... 438
1. Organisationen und Verbände i.S.d. Art. 1 §§ 3 und 7 RBMG ..... 439
2. Personen und Unternehmen i.S.d. Art. 1 § 5 RBMG ..... 443

IV. Unerlaubte Rechtsberatung nach 1935 ..... 445

V. Die Rechtsberatung durch Juden und die Betreuung jüdischer Rechtsuchender ..... 446

1. Die Absicherung der Gesetzgebung vom 7.4.1933 und der 5. VO zum Reichsbürgergesetz ..... 446
2. Das RBMG als Mittel zum Verbot jüdischer Rechtsberatungsstellen ..... 450

VI. Fazit ..... 455

Fazit ..... 462

I. Gesamtzusammenfassung der Ergebnisse ..... 462

II. Ausblick: „Entnazifizierung“ des RBMG nach 1945? ..... 470

Quellen- und Literaturverzeichnis ..... 485

A. Quellen ..... 485
I. Ungedruckte Quellen ..... 485
II. Gedruckte Materialien ..... 485
III. Gedruckte Quellen ..... 494

B. Literatur ..... 507

Sachregister ..... 513

# Abkürzungsverzeichnis

Die folgende Zusammenstellung führt lediglich solche Abkürzungen auf, die nicht als bekannt vorausgesetzt werden können, bei denen Besonderheiten in der Zitierweise bestehen oder für die mehrere Bedeutungen in Betracht kommen. Hinsichtlich aller anderen Abkürzungen wird auf Kirchner/Butz, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache (5. Auflage, Berlin 2003) verwiesen.

| | |
|---|---|
| ABl.KR | Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland |
| ABl. württemb. JM. | Amtsblatt des Württembergischen Justizministeriums |
| ADGB | Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund |
| a.F. | alte Fassung |
| AG | Amtsgericht |
| AllgGewO | Preußische Allgemeine Gewerbeordnung |
| AVfg | Allgemeine Verfügung |
| Bad. GVBl. | Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Herzogtum Baden |
| BArch | Bundesarchiv |
| Bay. GVBl. | Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern |
| Bay. RBl. | Regierungsblatt für das Königreich Bayern |
| Bay. Stanz. | Bayerische Staatszeitung und Bayerischer Staatsanzeiger |
| BerlAnwBl. | Berliner Anwaltsblatt |
| BNSDJ | Bund Nationalsozialistischer Deutscher Juristen |
| BRAO | Bundesrechtsanwaltsordnung |
| CPO | Civilprozeßordnung |
| CV | Centralverein deutscher Staatsbürger jüdischen Glaubens |
| CV-Zeitung | Central-Verein-Zeitung. Blätter für Deutschtum und Judentum, Organ des Central-Vereins Deutscher Staatsbürger Jüdischen Glaubens |
| DAV | Deutscher Anwaltverein |
| DRAZ | Deutsche Rechtsanwaltszeitung |
| DRZ | Deutsche Rechtszeitung. Bis 1924: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Rechtskonsulenten-Innungen und der Öffentlich Angestellten Auktionatoren; bis 1934: Amtliches Organ des Reichsbundes deutscher Rechtsbeistände e.V.; bis 1943: Zeitschrift der Reichsberufsgruppe Rechtsbeistände in der Deutschen Rechtsfront |
| DVO | Durchführungsverordnung |
| GBl. Bremen | Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen |
| Gemeinnützige Rechtsauskunft | Die gemeinnützige Rechtsauskunft, Zeitschrift des Verbandes der Deutschen Gemeinnützigen und Unparteiischen Rechtsauskunftsstellen |
| GewArch | Gewerbearchiv für das Deutsche Reich. Sammlung der zur Reichsgewerbeordnung ergehenden Abänderungsgesetze und Ausführungsbestimmungen, 1902–1936. |
| GS | Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten; ab 1907: Preußische Gesetzsammlung |

| | |
|---|---|
| GStA | Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz |
| GVOS | Gesetz- und Verordnungssammlung des Herzogtums Braunschweig |
| GWBB | Gesetz zu Wiederherstellung des Berufsbeamtentums |
| GZRA | Gesetz über die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft |
| HMBl. | Preußisches Ministerialblatt der Handels- und Gewerbeverwaltung |
| JMBl. | Justiz-Ministerial-Blatt für die Preußische Gesetzgebung und Rechtspflege |
| KG | Kammergericht Berlin |
| MittBl. des BNSDJ | Mitteilungsblatt des Bundes National-Sozialistischer Deutscher Juristen und des Reichsrechtsamtes des NSDAP |
| MittBl. des NSRB | Mitteilungsblatt des National-Sozialistischen Rechtswahrerbundes |
| MittRRAK | Mitteilungen der Reichs-Rechtsanwaltskammer. Organ der Reichs-Rechtsanwaltskammer und der Rechtsanwaltskammern, 1935–1944. |
| n.F. | neue Fassung |
| NSRB | National-Sozialistischer Rechtswahrerbund |
| ParteiVOBlatt | Verordnungsblatt der Reichsleitung der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiter-Partei, 1931–1943 |
| Pg. | Parteigenosse |
| RAbgO | Reichsabgabenordnung |
| RAO | Rechtsanwaltsordnung |
| RAGebO | Gebührenordnung für Rechtsanwälte |
| RBMG | Gesetz zur Verhütung von Missbräuchen auf dem Gebiete der Rechtsberatung (sog. Rechtsberatungsmissbrauchsgesetz) |
| Reger | Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden aus dem Gebiete des auf reichsgesetzlichen und gemeinrechtlichen Bestimmungen beruhenden Verwaltungs- und Polizeistrafrechts, begr. von Anton Reger |
| RBürgerG | Reichsbürgergesetz |
| RG | Reichsgericht |
| RGStE. | Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen |
| RMinBl. | Reichsministerialblatt. Zentralblatt für das Deutsche Reich |
| RRAO | Reichs-Rechtsanwaltsordnung |
| RV | Rundverfügung |
| RVO | Reichsversicherungsordnung |
| Sächs. GVBl. | Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Sachsen |
| Thür. GS | Gesetzsammlung für Thüringen |
| württ. RegBl. | Regierungsblatt für das Königreich Württemberg |

# Einleitung

## I. Fragestellung

Im Jahre 2002 vereinbarte die rot-grüne Regierung in ihrem Koalitionsvertrag, das aus dem Jahr 1935 stammende Rechtsberatungsgesetz (RBerG) zu ändern und „den gesellschaftlichen Bedürfnissen" anzupassen[1]. 2004 legte sie dann einen Entwurf für die vollständige Ablösung des Rechtsberatungsgesetzes durch ein neues sog. Rechtsdienstleistungsgesetz vor[2]. Im August 2006 verabschiedete das Kabinett einen überarbeiteten Entwurf des Rechtsdienstleistungsgesetzes, der Ende 2007 Gesetz werden soll. Damit geht ein Kapitel bundesrepublikanischer Gesetzesgeschichte zu Ende, das jahrzehntelang für Zündstoff und kontroverse Debatten sorgte. Wie beachtlich der Entschluss der Regierung zur Ablösung des Rechtsberatungsgesetzes ist, wird erst deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Vorschrift für das bisherige bundesrepublikanische Rechtsberatungswesen konstituierend war. Beachtlich ist außerdem, dass sich das Gesetz über 70 Jahre lang behaupten konnte – trotz seines „ewigen Makels nationalsozialistischer Geburt"[3] und aller, sich gerade auch daran entzündender Angriffe:

Das Rechtsberatungsgesetz ist unmittelbar auf das „Gesetz zur Verhütung von Missbräuchen auf dem Gebiete der Rechtsberatung" zurückzuführen, das am 13. Dezember 1935 auf Grundlage des Ermächtigungsgesetzes erlassen worden war[4]. Die auch als Rechtsberatungsmissbrauchsgesetz (RBMG) bezeichnete Regelung entzog die nichtanwaltliche Rechtsberatung dem Bereich gewerberechtlicher Reglementierung und unterstellte sie einem Erlaubnisverfahren unter Aufsicht der Justizverwaltung.

Unmittelbar nach 1945 war die Fortgeltung des RBMG und seiner insgesamt fünf Ausführungsverordnungen in den verschiedenen Besatzungszonen zunächst unklar[5]. Nach Streichung einiger Einzelvorschriften, wel-

---

[1] http://www.gruene.nrw.de/fileadmin/user_upload/files/Allgemein/Koalitionsvertrag.pdf.

[2] Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts vom 6.9.2004, http://www.bmj.bund.de/media/archive/746.pdf.

[3] *Lehmann*, in: NJ 2000, S. 337ff (337).

[4] RGBl. I, S. 1478.

[5] Dazu *Friesenhahn*, in: NJW 1949, S. 701ff; *Schorn*, Rechtsberatung, S. 44ff; *von Schweinitz*, Rechtsberatung durch Juristen und Nichtjuristen, S. 60f. Zur besonderen Rechtslage im Land Bremen *Lüth*, Rechtsberatung durch Rechtsschutzversicherer, S. 47–49.

che Juden diskriminierten[6] und nationalsozialistischen Organisationen Rechtsberatungsbefugnisse einräumten, erkannte die bundesrepublikanische Rechtsprechung die Fortgeltung dann relativ zügig an[7]. Dagegen betrachtete man das RBMG in der DDR als durch den Allierten Kontrollrat aufgehoben[8]. 1958 wurde das RBMG als „Rechtsberatungsgesetz" in die Sammlung des Bundesrechts aufgenommen[9]. 1980 entschloss sich der bundesrepublikanische Gesetzgeber zur Schließung des Berufs des Vollrechtsbeistands, d.h. der Berufsgruppe, die eine Vollerlaubnis nach Art. 1 § 1 RBerG erhalten konnte; seitdem wurden nur noch sachlich beschränkte Teilerlaubnisse erteilt[10]. Abgesehen davon und abgesehen von den erwähnten Streichungen und weiteren punktuellen Ergänzungen[11] blieben Inhalt und Struktur des ursprünglichen RBMG unverändert: Art. 1 § 1 I 1 RBerG verbot jede „geschäftsmäßige Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten" ohne Erlaubnis. Fremde Rechtsangelegenheiten durften geschäftsmäßig – ohne Unterschied zwischen haupt- und nebenberuflicher Tätigkeit und unabhängig von der Entgeltlichkeit – nur von solchen Personen besorgt werden, die vom Erlaubniszwang durch die Art. 1 §§ 2–3, 5–7 RBerG freigestellt oder Inhaber einer sachbereichsbezogenen Erlaubnis i.S.v. Art. 1 § 1 I 2 RBerG waren. Damit wurde die Rechtsberatung zwar nicht ausdrücklich den Rechtsanwälten vorbehalten. Indem das Gesetz aber nur bestimmte Berufsgruppen und Verbände von der Erlaubnispflicht ausnahm und dies auch nur für einen jeweils eng umgrenzten Sachbereich geschah, bewirkte es faktisch ein Dienstleistungsmonopol der deutschen Anwaltschaft im Bereich der Rechtsberatung[12].

In das Schussfeld der Kritik geriet das RBerG erstmals in den 70er Jahren. Nach 20-jähriger Abstinenz wurde es ab Mitte der 90er Jahre wieder verstärkt rechtspolitisch diskutiert. Während die Kritik in den 70er Jahren vor allem der nationalsozialistischen Herkunft des Gesetzes[13] und den von

---

[6] § 5 der zeitgleich zum RBMG erlassenen 1. AVO bestimmte, dass Juden keine Erlaubnis zur Rechtsbesorgung nach Art. 1 § 1 RBMG erhalten konnten.

[7] OLG Hamm, NJW 1951, S. 815; BVerwGE 19, 340, 344; HansOLG Hamburg, MDR 1951, S. 305.

[8] Dazu *Lehmann,* in: NJ 2000, S. 338.

[9] BGBl. III, S. 303–312.

[10] Vgl. Art. 2 VI des „Fünften Gesetzes zur Änderung der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte" vom 18.8.1980 (BGBl. I, S. 1503).

[11] Vgl. die Übersicht bei *Henssler/Prütting-Weth*, BRAO, RBerG, Rn. 2.

[12] *Schorn*, Rechtsberatung, S. 43; *Rasehorn,* in: *ders. (Hrsg.)*, Rechtsberatung als Lebenshilfe, S. 17; *Müller-Dietz*, Rechtsberatung und Sozialarbeit, S. 20; *Birkenheier*, in: Hommage an Isensee, S. 149; *Bräcklein*, in: ZRP 2002, S. 413; *Kleine-Cosack*, in: NJW 2000, S. 1593.

[13] Dazu sogleich.

ihm gezogenen Beschränkungen der rechtsberatenden Sozialarbeit galt[14], reflektierte die jüngere Diskussion den tief greifenden Wandel, den der deutsche Rechtsberatungsmarkt seit gut zehn Jahren durchläuft. Neben der Vielzahl von Berufsgruppen und Unternehmen, die seit jeher ein Interesse an der Durchbrechung des Anwaltsmonopols haben[15], geriet das RBerG unter dem Eindruck der fortschreitenden Verwirklichung des freien europäischen Binnenmarktes unter zusätzlichen Deregulierungsdruck. Wenn dementsprechend in der aktuelleren Diskussion rechts- und wirtschaftspolitische Fragen im Vordergrund standen, so wurde doch nach wie vor besonders von denen, die das Gesetz ganz in Frage stellten, immer wieder mit seiner historischen Herkunft argumentiert[16]: Das RBerG sei ein „Nazigesetz"[17]. Es habe den Prozess der Ausschaltung jüdischer und antifaschistischer Rechtsanwälte gefördert und abgesichert[18]. Entgegen seiner amtlichen Begründung habe es nicht dem Schutz der damals wirtschaftlich Not leidenden Anwaltschaft oder dem Schutz der rechtsuchenden Bevölkerung vor den Auswüchsen des sog. Winkelkonsulententums[19] gedient, sondern vornehmlich der Ausgrenzung jüdischer und sonst politisch missliebiger Personen auf dem politisch bedeutsamen Gebiet der Rechtsbesorgung[20]. In

---

[14] Siehe etwa *Kierdorf*, in: *Rasehorn (Hrsg.)*, Rechtsberatung als Lebenshilfe, S. 69ff; *Reifner*, in: JZ 1976, S. 504ff; *Schneider*, in: MDR 1976, S. 1ff; *Müller-Dietz*, Rechtsberatung und Sozialarbeit. Jüngst wurde die Thematik altruistischer, unentgeltlicher Rechtsberatung durch eine erfolgreiche Verfassungsbeschwerde erneut verstärkt diskutiert, dazu *Kramer*, in: Betrifft Justiz 2004, S. 238ff; *ders.*, in: KJ 2000, S. 600ff; *Hennemann*, in: Betrifft Justiz 2000, S. 329ff; *Heinold,* in: info also 2001, S. 197ff (Teil 1), info also 2002, S. 12ff (Teil 2). Der entsprechende Beschluss des BVerfG vom 29.7.2004 findet sich in NJW 2004, S. 2662.

[15] Dazu *Kleine-Cosack*, in: NJW 2000, S. 1594; *Dombek*, in: BRAK-Mitt. 2001, S. 99, *Henssler*, in: AnwBl. 2001, S. 525ff.

[16] So zuletzt *Kramer*, in: TuP 2004, S. 4ff; *ders.*, in: Betrifft Justiz 2004, S. 238ff; *ders.*, in: KJ 2000, S. 600ff; *Rasehorn*, in: DRiZ 2000, S. 442ff; *Hennemann*, in: Betrifft Justiz 2000, S. 329ff.

[17] *Runge*, Anmerkung zum Urteil des BGH vom 13.12.1955 und zum Urteil vom 16.11.1956, in: NJW 1957, S. 301f (302); *Schneider*, in: MDR 1976, S. 1ff (3).

[18] *Rasehorn*, in: DRiZ 2000, S. 444; *Kramer*, in: KJ 2000, S. 602f; *König*, Rechtsberatungsgesetz, S. 9; *Reifner*, in: JZ 1976, S. 510; *von Schweinitz*, Rechtsberatung durch Juristen und Nichtjuristen, S. 53ff; *Kleine-Cosack*, in: NJW 2000, S. 1596.

[19] Dieser Begriff war eine polemische Bezeichnung für die vor 1935 weitgehend unreglementiert tätigen gewerblichen Rechtsberater, die – etwas positiver – auch „Rechtskonsulenten" genannt wurden. Sie verfügten nicht über eine akademische Vorbildung und hatten oftmals nur ein juristisches Halbwissen. Der pejorative Beigeschmack des Begriffs „Winkelkonsulent" bezog sich auf ihre oft unzureichende Qualifikation, mit der der Vorwurf schädigenden Verhaltens gegenüber der rechtsuchenden Bevölkerung verbunden war. Dazu ausführlich 1. Kapitel, Abschnitt II.

[20] *Schneider*, in: MDR 1976, S. 5; *Hennemann*, in: Betrifft Justiz 2000, S. 330; ähnlich *Kramer*, in: KJ 2000, S. 601ff.

Ergänzung zu dem am selben Tag erlassenen „Zweiten Gesetz zur Änderung der Rechtsanwaltsordnung“[21] sei das RBMG, so seine Gegner, für die nationalsozialistischen Machthaber ein Instrument zur Gleichschaltung der übrigen, nichtanwaltlichen Rechtsberater und zur Befriedung der dem Nationalsozialismus widerstrebenden politischen und sozialen Interessen gewesen; schon in seiner Entstehung habe das Gesetz der einseitigen Durchsetzung der Standesinteressen der Anwaltschaft gegenüber anderen Berufsgruppen gedient[22]. In seiner radikal antiliberalen Zielsetzung sei es schließlich ein typisches Produkt nationalsozialistischer Gesetzgebung[23]. Eine zumindest partiell faschistoide Zielsetzung sei unstreitig[24].

Diese schwerwiegenden Behauptungen überraschen insofern, als sie sich – wie noch zu zeigen ist[25] – auf keine methodisch fundierte rechtshistorische Untersuchung stützen. Noch mehr verwundert es vor diesem Hintergrund allerdings, dass sich Kommentatoren, Judikatur und der Großteil des Schrifttums nach 1945 auf die unkritische Fortschreibung und Verteidigung des Gesetzes beschränkt haben: Fast einmütig wurde vorgetragen, historisch bedingte Einwände gegen das RBerG, die mit seiner Entstehung in der Zeit des Nationalsozialismus in Zusammenhang stehen, gebe es nicht[26]; das Bundesverfassungsgericht erwog den Gesichtspunkt der historischen Herkunft nicht einmal ansatzweise[27]. Explizit rassistische Vorschriften oder solche, die Bezug auf die damalige politische Ordnung nahmen, so die gängige Argumentation, seien Einzelbestimmungen, die nicht besagten, dass das Gesetz im Ganzen eine ausgesprochen nationalsozialistische Tendenz habe oder es sich um ein Gesetz politischer Natur oder um ein Ausnahmegesetz handele[28]. Vielmehr sei es ein „typisches Gewerbe- und Berufspolizeigesetz“[29], zu dem es gesetzliche Vorläuferregelungen ge-

---

[21] RGBl. I 1935, S. 1470.

[22] *Schneider*, in: MDR 1976, S. 5; *Rasehorn*, in: DRiZ 2000, S. 445; *Reifner*, in: JZ 1979, S. 510.

[23] *Rasehorn*, in: DRiZ 2000, S. 444.

[24] *Kleine-Cosack*, in: NJW 2000, S. 1596.

[25] Dazu unten III.

[26] So jüngst etwa *Römermann*, der meint, bei der Behauptung, das RBerG sei von Anfang an rassistisch motiviert, handele es sich lediglich um einen Teil „politisch motivierter Rhetorik“ der rot-grünen Bundesregierung, *ders.*, in: NJW 2006, 3025ff (3025); ähnlich *Dombek*, in: BRAK-Mitt. 2001, S. 99f; *Busse*, in: NJW 1999, S. 1084; *Birkenheier,* in: Hommage an Isensee, S. 161; *Zuck*, in: NJW 2001, S. 2056. Zum Standpunkt der Rechtsprechung nach 1945 vgl. nur OLG Gera, NJ 1947, S. 133; KG Berlin, JR 1948, S. 165; HansOLG Hamburg, MDR 1951, S. 305; OLG Hamm, NJW 1951, S. 815.

[27] So zutreffend *Birkenheier*, in: Hommage an Isensee, S. 161.

[28] HansOLG Hamburg, MDR 1951, S. 305; OLG Hamm, NJW 1951, S. 815; *Altenhoff/Busch/Chemnitz*, RBerG, Vorb. Rn. 3; *Busse*, in: NJW 1999, S. 1084; *Dombek*, in: BRAK-Mitt. 2001, S. 91f.

[29] *Altenhoff/Busch/Chemnitz*, RBerG, Art. 1 § 1, Rn. 16.

geben habe[30]. Durch Streichung der betreffenden Einzelvorschriften sei das Gesetz von nationalsozialistischem Gedankengut befreit worden[31]. Vor allem hätten seine Zwecke, wie sie in der amtlichen Begründung von 1935 von Beginn an erläutert wurden – nämlich Schutz der Rechtsuchenden und Reibungslosigkeit der Rechtspflege im Hinblick auf juristisch nicht ausreichend qualifizierte Personen – nach wie vor Geltung[32]. Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber habe sich das Gesetz schließlich zu eigen gemacht, indem er es in die Sammlung des Bundesrechts aufgenommen und es auch zum Gegenstand weiterer Änderungen gemacht habe[33].

In jüngster Zeit ist zwar festzustellen, dass das Schrifttum zunehmend zumindest von einer antisemitischen Zielrichtung des RBMG ausgeht; mitunter wird der politische Gehalt des Gesetzes aber darauf reduziert[34]. Allerdings bricht nunmehr auch die Bundesregierung mit der unkritischen Beurteilung des RBerG. Die Begründung zum Vorhaben der Regierung, das RBerG durch ein Rechtsdienstleistungsgesetz abzulösen, berücksichtigte ausdrücklich die „historische Belastung" des bestehenden Gesetzes[35]. Zwar wurden als Hauptargumente für die Ablösung des RBerG die fortgeschrittene Erosion seiner Vorschriften durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genannt[36], ferner die Deregulierungsbestrebungen der Europäischen Kommission im Bereich des freien Dienstleistungsver-

---

[30] Ebd., Vorbem. Rn. 5.

[31] *Rennen/Caliebe*, RBerG, 2. Auflage, Vorwort; *Altenhoff/Busch/Chemnitz*, RBerG, Vorb. Rn. 3; *König*, in: ZRP 2001, S. 409. *König*, Rechtsberatungsgesetz, S. 19. *König* schließt daraus, dass es sich bei dem Vorwurf, das RBerG sei ein „Nazigesetz" somit um einen „bei oberflächlicher Betrachtung schwerwiegenden, in Wirklichkeit jedoch eher leichtgewichtigen Angriff gegen die Existenzberechtigung des RBerG" handele; ebd., S. 18.

[32] BVerfG 41, 390; *Busse*, in: NJW 1999, S. 1084; *Birkenheier*, in: Hommage an Isensee, S. 162.

[33] *Birkenheier*, in: Hommage an Isensee, S. 161.

[34] Vgl. etwa *König*, Rechtsberatungsgesetz, S. 19; *Schönberger*, in: NJW 2003, S. 250; *Kleine-Cosack*, RBerG, Allgemeiner Teil., Rn. 2f. Andere zweifeln die nationalsozialistische Gesamttendenz des Gesetzes nach wie vor an. Aufgrund der Tatsache, dass der Ausschluss von Juden von der Möglichkeit der Erlaubniserteilung nach Art. 1 § 1 RBMG nicht im Gesetz selbst, sondern lediglich in der 1. AVO geregelt wurde und in der offiziellen Gesetzesbegründung von 1935 nicht auftaucht, meint etwa *Dombek*, dass es sich bei den antisemitischen Regelungen wohl eher um eine „eilige Korrektur einer zuvor nicht gesehenen Gesetzeslücke" gehandelt habe; damit sei von einer „unheiligen Verknüpfung" des RBMG mit dem Ziel der Ausschaltung von Juden auszugehen, nicht aber von einer faschistoiden Zielrichtung des Gesetzes an sich; *ders*., in: BRAK-Mitt. 2000, S. 98ff (100).

[35] Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts vom 6.9.2004, Abschnitt B, S. 1 (http://www.bmj.bund.de/media/archive/746.pdf).

[36] Dazu *Kleine-Cosack*, RBerG, Einführung, Rn. 4f mwN.

kehrs, die Behinderung bürgerschaftlichen Engagements im Bereich der unentgeltlichen Rechtsberatung und der Einwand, dass die Struktur des RBerG nicht mehr dem heutigen Stand der Gesetzgebungstechnik entspreche[37]. Das Vorhaben, das RBerG nicht nur zu ändern, sondern durch ein neues Gesetz zu ersetzen, sollte laut Begründung zum Referentenentwurf aber bewusst „vor dem geschichtlichen Hintergrund" erfolgen, „der das Rechtsberatungsgesetz bis in die Gegenwart belastet" habe[38].

Im Widerspruch zu diesen verschiedenen, scheinbar eindeutigen rechtshistorischen Bewertungen steht, dass eine wissenschaftliche Untersuchung über die Entstehung des RBMG von 1935 nach wie vor fehlt[39]. Zwar stützen sich einige Beiträge zur Begründung der nationalsozialistischen Zielrichtung des Gesetzes immerhin auf Zeitschriftenquellen aus der nationalsozialistischen Zeit[40]. Insgesamt erscheint die Diskussion über die historische Herkunft des RBerG aber als spekulativ und als rechtshistorisch kaum abgesichert.

Die sich widersprechenden Bewertungen des RBerG waren der Auslöser für die vorliegende Arbeit. Eine gründliche rechtshistorische Überprüfung der soeben skizzierten Thesen und Vermutungen ist ein maßgebliches Ziel der Untersuchung, welche sich den historischen Grundlagen des deutschen Rechtsberatungswesens widmet. Allerdings wird keineswegs nur die unmittelbare Entstehungsgeschichte des RBMG in nationalsozialistischer Zeit in den Blick genommen. Der oben erwähnte Hinweis auf gesetzliche Vorläuferregelungen in der Weimarer Republik deutet bereits auf die Notwendigkeit hin, auch das vor 1933 geltende Recht und Reformvorschläge zur nichtanwaltlichen Rechtsberatung zu untersuchen. Nur so können Kontinuitäten und Brüche sichtbar gemacht werden. Dabei kann sich die Arbeit nicht auf eine aneinander gereihte Analyse von Struktur und Inhalt der maßgeblichen gesetzlichen Vorschriften beschränken: Um gesetzliche Neuerungen rechtshistorisch beurteilen zu können, müssen vielmehr auch Reformvorschläge und die Diskussion um die nichtanwaltliche Rechtsberatung untersucht werden. Ebenso wenig kann man die Ziele des RBMG transparent machen, ohne die Veränderungen im Rechtsberatungswesen in

---

[37] Begründung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts vom 6.9.2004, Abschnitt A. 1., S. 28f (http://www.bmj.bund.de/media/archive/746.pdf).

[38] Ebd., S. 29. Erläuternd führt das Bundesjustizministerium aus, dass das RBMG ursprünglich auch erlassen worden sei, um jüdische Juristen aus allen Bereichen des Rechts auszuschließen und die Sozialrechtsberatung allein den Organisationen der NSDAP vorzubehalten; ebd.

[39] Dementsprechend meint *Kleine-Cosack*, das RBerG ruhe in einer „eigentümlichen wissenschaftlichen Nacht"; *ders.*, in: NJW 2000, S. 1593ff (1593).

[40] So z.B. *Reifner*, in: JZ 1979, S. 504ff; *Rasehorn*, in: DRiZ 2000, S. 442ff; *Kramer*, in: KJ 2000, S. 600ff.

nationalsozialistischer Zeit zu analysieren. Daher sind auch das jeweils bestehende System der Rechtsberatung und dessen wirtschaftliche, interessenpolitische, rechtspolitische und allgemeinpolitische Voraussetzungen zu untersuchen: Angesichts der sich verändernden politischen Systeme ist zu fragen, welche Akteure das damalige Rechtsberatungswesen prägten, auf welche Art und Weise und mit welchen Zielen Rechtsberatung geleistet wurde. Ferner ist zu analysieren, welche Bedeutung die verschiedenen nichtanwaltlichen Rechtsberatungsangebote von Einzelpersonen und Organisationen für die Versorgung der Bevölkerung mit Rechtsrat hatten und in welchem Umfang und mit welchen Motiven die Regierung in die Reglementierung der nichtanwaltlichen Rechtsberatung eingriff. Die vorliegende Arbeit nimmt damit das gesamte Rechtsberatungswesen in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus in den Blick, nicht nur die Rechtsberatung durch Rechtsanwälte und die Entwicklungen in diesem Berufsstand. Indem die Arbeit die standesinterne Diskussion um die nichtanwaltliche Beraterkonkurrenz und um die Verteidigung des anwaltlichen Tätigkeitsfeldes untersucht sowie die entsprechende Interessenpolitik der Anwaltschaft analysiert, soll aber auch ein Beitrag zur Erforschung der (insoweit lückenhaften) anwaltlichen Berufsgeschichte geleistet werden.

Die maßgeblichen Vorschriften zur Reglementierung der nichtanwaltlichen Rechtsberatung entstanden im Kaiserreich, das die Vereinheitlichung der einschlägigen gewerberechtlichen und prozessualen Regelungen brachte. Die Gründung bestimmter rechtsberatender Organisationen fällt ebenfalls in diese Zeit. Nicht zuletzt entstand auch erst durch die Rechtsanwaltsordnung (RAO) vom 1.7.1878[41] ein einheitlicher Anwaltsstand im Deutschen Reich. Obwohl der zeitliche Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit in der Zeit der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus liegt, muss die Untersuchung daher auch die Zeit vor 1918 zum Teil berücksichtigen; auf eine eingehende Untersuchung der partikularen Gesetzgebung vor 1871 kann jedoch verzichtet werden. Das Ende des zeitlichen Untersuchungsrahmens liegt schließlich im Jahr 1945. Sicherlich wäre eine Analyse der Auslegung und Weiterentwicklung des RBMG durch Verwaltung, Gesetzgeber und Gerichte sowie der Auswirkungen auf die Ordnung des bundesrepublikanischen Rechtsberatungswesens von hohem rechtshistorischen Interesse. Allerdings hätte dies den Umfang der vorliegenden Arbeit gesprengt. Angesichts dessen beschränkt sich diese auf die eingehende Untersuchung der Geschichte des deutschen Rechtsberatungswesens vor 1945 und der Entstehung des RBMG in der NS-Zeit. Dies erscheint auch deshalb als gerechtfertigt, weil eine (rechts)historische Arbeit zum Rechtsberatungswesen in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus bislang fehlt.

---

[41] RGBl., S. 177.

Im Einzelnen widmet sich das *erste Kapitel* den verschiedenen Akteuren im Rechtsberatungswesen der Weimarer Republik und der Entstehung der maßgeblichen Vorschriften zur Reglementierung ihrer Tätigkeit. Neben den Rechtsanwälten gab es nichtakademisch vorgebildete Rechtsberater. Die größte Gruppe unter ihnen waren die sog. Rechtskonsulenten; daneben betätigten sich weitere Personen als gewerbliche Rechtsberater. Außerdem gab es verschiedene Vereine und Organisationen, die der Öffentlichkeit oder ihren Mitgliedern unentgeltlich Rat und Beistand in rechtlichen Angelegenheiten leisteten. Ausgangpunkt des ersten Kapitels ist die Untersuchung der Rechtsgrundlagen des Anwaltsberufs. Mit Blick auf das Bestehen einer nichtanwaltlichen Rechtsberaterkonkurrenz ist zu fragen, welche Bedeutung der damalige Gesetzgeber der Existenz eines juristisch qualifizierten Expertenstands beimaß und welche Stellung er den Anwälten im Rechtsberatungswesen einräumte. Da der heutigen deutschen Anwaltschaft ein weitgehendes Rechtsberatungsmonopol eingeräumt ist, stellt sich die Frage, inwieweit der damalige Gesetzgeber den Rechtsanwälten einen Sonderstatus gewährte, welche Motive dem zugrunde lagen und ob dabei die Überlegung eine Rolle spielte, der Anwaltschaft ein bestimmtes Tätigkeitsgebiet zu sichern.

Hinsichtlich der Rechtskonsulenten ist festzustellen, dass die bisherige Forschungsliteratur diese Berufsgruppe, wenn überhaupt, nur in Zusammenhang mit der Geschichte der Rechtsanwaltschaft erwähnt und meist nur am Rande streift. Die anwaltliche Standeshistoriographie hat lange ein sehr negatives, interessengebundenes Bild von den Rechtskonsulenten gezeichnet; oft war überhaupt nur von „Winkelkonsulenten“ oder – parallel zu dem von der akademischen Ärzteschaft geführten Kampf gegen laienhafte Medizinalpersonen – von „Kurpfuschern des Rechts“ die Rede[42]. Das erste Kapitel will insofern auf breiter Quellenbasis Ursprünge und Tätigkeit der Rechtskonsulenten näher beleuchten sowie deren rechtliche Stellung und praktische Bedeutung im damaligen Rechtsberatungswesen analysieren. Ferner stellt sich die Frage, warum der Gesetzgeber neben der Anwaltschaft einen weiteren, nichtanwaltlichen Rechtsberaterstand tolerierte bzw. ob er diesen sogar bewusst förderte.

Im Hinblick auf die verschiedenen rechtsberatenden Organisationen und Verbände ist nicht nur nach Entstehung und Organisation zu fragen, sondern auch nach den Voraussetzungen ihrer Rechtsberatungstätigkeit. Mit dem Ziel, ein umfassendes Bild über das damalige Rechtsberatungswesen zu gewinnen, bezieht die Arbeit über bestehende Untersuchungen hinaus-

---

[42] Vgl. etwa *Weissler*, Rechtsanwaltschaft, 1905, S. 262f; *Magnus*, Die Notlage der Anwaltschaft, 1930, S. 40; *Kanein*, Rechtsanwalt und Sachwalter, 1933, S. 53ff. Zur Nachkriegsliteratur vgl. den undifferenzierten Umgang mit dem Begriff bei *Huffmann*, Rheinische Rechtsanwaltschaft, 1969, S. 129ff.

gehend weitere Träger verbandlicher Rechtsberatung mit ein und fragt nach der Funktion und der Bedeutung, die die Rechtsberatung im Rahmen der Gesamtaufgaben der einzelnen Verbände hatte.

Das *zweite Kapitel* geht den interessenpolitischen Konflikten zwischen den verschiedenen rechtsberatenden Berufsgruppen und Verbänden in der Weimarer Republik nach und analysiert, mit welchen Mitteln und Forderungen die verschiedenen Akteure, vor allem die Rechtsanwälte und die organisierten Rechtskonsulenten, versuchten, ihre Position gegenüber anderen Personen auf dem Rechtsberatungsmarkt zu verbessern und ihr Tätigkeitsgebiet auszuweiten. Von besonderem Interesse ist, welche Haltung die Anwaltschaft im Laufe der Zeit gegenüber den verschiedenen nichtanwaltlichen Rechtsberatern einnahm. Es drängt sich die Frage auf, warum ein systematisches interessenpolitisches Vorgehen der Anwaltschaft gegen die nichtanwaltliche Konkurrenz erst vergleichsweise spät, nämlich Ende der 20er Jahre einsetzte. Zu fragen ist des weiteren, welche Motive für die Haltung und Interessenpolitik der Anwaltschaft entscheidend waren, d.h. inwieweit materielle Gesichtspunkte eine Rolle spielten und inwieweit ideelle Aspekte maßgeblich waren, etwa das Bestreben, den eigenen Status als juristische Experten oder als bürgerlichen Beruf zu verteidigen. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, ob es in der Zeit der Weimarer Republik gesetzliche Vorarbeiten zum RBMG gab und welche Überlegungen für die staatliche Anwalts- und Rechtsberatungspolitik bis dahin maßgeblich waren.

Das *dritte Kapitel* behandelt die Verknüpfung der Reglementierung der nichtanwaltlichen Rechtsberatung mit der nationalsozialistischen Judenpolitik ab 1933 und analysiert, wie sich die Diskussion um das Rechtskonsulententum und die Regelung von dessen gesetzlichen Tätigkeitsgrundlagen unter den Voraussetzungen der antisemitischen Politik der Nationalsozialisten veränderte. Warum kam es – nach Jahrzehnten der Diskussion – schließlich zur Änderung bestehender Vorschriften und welche Folgen hatte ihre Anwendung für die betroffenen Personen und Organisationen? Bereits hier kann die Frage beantwortet werden, inwiefern Überlegungen zur Änderung der gesetzlichen Vorschriften für nichtanwaltliche Rechtsberater antisemitisch motiviert waren.

Das *vierte und das sechste Kapitel* gehen der Frage nach, wie die Nationalsozialisten versuchten, alle Träger der Rechtsberatung auf die ideologischen Grundsätze und die Interessen des nationalsozialistischen Staates auszurichten. Während der Prozess der sog. Gleichschaltung im Hinblick auf die Anwaltschaft gut erforscht ist, bestehen kaum Kenntnisse über die Gleichschaltung der nichtanwaltlichen Rechtsberater. Im Einzelnen geht es im vierten Kapitel darum, wie die Nationalsozialisten politischen Einfluss auf die Standesorganisationen der Rechtsanwälte und Rechtskonsulenten gewannen. Das sechste Kapitel widmet sich den umwälzenden Verände-

rungen im Bereich der verbandlichen Rechtsberatung und untersucht, welche Bedeutung die Nationalsozialisten der politischen Kontrolle der Rechtsberatung zumaßen und welche politische Funktion die Rechtsberatung bei der Sicherung und dem Ausbau nationalsozialistischer Ideologie und Macht haben sollte. Welche berufspolitischen Strategien verfolgten die Nationalsozialisten, um Rechtsanwälte und gewerbliche Rechtsberater in den nationalsozialistischen Staat zu integrieren, welche Maßnahmen ergriffen sie, um die verbandliche Rechtsberatung neu zu organisieren, und wie sah die konkrete Art und Weise der durch nationalsozialistische Organisationen gewährten Rechtsberatung aus? Da gerade die neuen nationalsozialistischen Massenorganisationen in beträchtlichem Umfang Rechtsberatung leisteten, stellt sich zudem die Frage nach den Folgen dieser Politik für die Anwaltschaft.

Infolge mehrerer Gesetzgebungsmaßnahmen vom April 1933 verloren zahlreiche jüdische und kommunistische Juristen ihre Stellung als Beamte oder ihre Zulassung als Rechtsanwalt. In Anknüpfung an das dritte Kapitel geht das *fünfte Kapitel* der Frage nach, unter welchen Voraussetzungen es nach 1933 zu einer Betätigung vor allem jüdischer Juristen als gewerbliche Rechtsberater kam, bevor ihnen das RBMG von 1935 diese Erwerbsmöglichkeit verschloss. Hier interessieren zum einen die Bedingungen ihrer Tätigkeit, d.h. welchen faktischen Behinderungen sie bis 1935 durch staatliche Stellen und durch die anwaltlichen Standesorganisationen ausgesetzt waren. Zum anderen ist zu fragen, welche gesetzlichen Maßnahmen die Regierung in der Zeit vor dem RBMG ergriff bzw. in Erwägung zog, um die Tätigkeit jüdischer Rechtsberater zu unterbinden, und inwieweit es sich dabei bereits um konkrete Vorarbeiten zum RBMG handelte.

Das *siebente Kapitel* widmet sich dann der Untersuchung der Entstehungsgeschichte des RBMG und analysiert, aus welchen Gründen und mit welchen Zielsetzungen das Gesetz erging. Welche Rolle spielte das Ziel der Ausschaltung jüdischer oder sonst politisch missliebiger Personen aus der Rechtsberatung und welche Bedeutung hatte die Beseitigung von Missständen im Rechtskonsulentengewerbe? Aufbauend auf den Analysen des vierten und sechsten Kapitels kann deutlich gemacht werden, inwieweit das RBMG eine spezifische Maßnahme gegenüber dem Anwaltsstand war und welche Bedeutung es für den Abschluss der bereits zuvor untersuchten Gleichschaltungsmaßnahmen der verschiedenen Rechtsberater und Rechtsberatungsorganisationen hatte. Da das RBMG nicht nur die gewerbliche Rechtsberatung neu ordnete, sondern auch die Steuerberatung auf neue gesetzliche Grundlagen stellte, ist auch nach den gesetzgeberischen Motiven in diesem Bereich zu fragen.

Das *achte Kapitel* behandelt das Rechtsberatungswesen nach Erlass des RBMG und beleuchtet das Verständnis des Gesetzgebers von den maßgeblichen Begriffen des RBMG und den vom Gesetzgeber gewollten Rege-

lungsumfang; denn es fragt sich, ob das RBMG in der Intention des damaligen Gesetzgebers tatsächlich den radikalen Paradigmenwechsel darstellte, den ihm die spätere Literatur – möglicherweise eher unter dem Eindruck der Wirkungen des Gesetzes in der Zeit nach 1945? – immer wieder bescheinigt hat[43]. Darüber hinaus geht es um die Politik gegenüber den verschiedenen rechtsberatenden Berufsgruppen und Organisationen, d.h. um Auslegung und Anwendung der einzelnen Vorschriften des RBMG im nationalsozialistischen Staat. In diesem Zusammenhang ist *erstens* der Frage einer politischen Auslegung des RBMG nachzugehen. Da das RBMG erstmals eine einheitliche gesetzliche Grundlage für die Regelung und Abgrenzung der Kompetenzen der verschiedenen nichtanwaltlichen Rechtsberater schuf, ist *zweitens* zu untersuchen, welche tatsächlichen Wirkungen das Gesetz auf den Rechtsberatungsmarkt bis 1945 hatte. *Drittens* ist zu fragen, welche Folgen das RBMG für die deutschen Juden hatte. U.a. kommt die bereits erwähnt Rolle des RBMG beim Ausschluss jüdischer, ihrer Anwaltszulassung oder ihrer Stellung als Beamte beraubter Juristen in den Blick. Eine von der Forschungsliteratur bislang übersehene Frage geht dahin, welchen Einfluss das RBMG im weiteren Verlauf der Ausgrenzung der jüdischen Bevölkerung aus dem öffentlichen Leben hatte, insbesondere bei deren zunehmendem Ausschluss von juristischen Beratungsmöglichkeiten.

## II. Quellen

Die Auswahl der Quellen kann sich nicht auf die gedruckte Literatur und Rechtsprechung des 19. und 20. Jahrhunderts beschränken. Vielmehr sind ungedruckte, archivalische Quellen in die Untersuchung einzubeziehen, um ein zuverlässiges Bild von der staatlichen Politik gegenüber den verschiedenen Trägern von Rechtsberatung und von (auch unverwirklichten) Reformvorhaben gewinnen zu können. Gerade für die Analyse der Rechtspolitik in der Zeit des Nationalsozialismus ist der Rückgriff auf Archivbestände auch deshalb unentbehrlich, weil durch die Überführung der Gesetzgebungskompetenz vom Parlament auf die Regierung gedruckte Quellen über die Willensbildung hinsichtlich gesetzgeberischer Vorhaben im Reichstag und in den parlamentarischen Ausschüssen fehlen. Zwar finden sich Verlautbarungen hoher Parteimitglieder und ministerieller Beamte in juristischen Zeitschriften. Diese geben die tatsächlichen Überlegungen und Ziele aber nicht immer vollständig und wahrheitsgemäß wider. Vielmehr sind sie häufig Belege für die propagandistische Tätigkeit der Regierung

[43] Vgl. etwa *Kleine-Cosack*, RBerG, Allgemeiner Teil, Rn. 3; *Schönberger*, in: NJW 2003, S. 250; *Rasehorn*, in: DRiZ 2000, S. 444.

und das Bestreben, bestimmte Motive gesetzgeberischen Handelns gegenüber der Öffentlichkeit zu verschleiern oder zu verzerren. Gleiches gilt für die amtlichen Gesetzesbegründungen dieser Zeit. Das sonstige Schrifttum unterlag schließlich häufig der Selbstzensur, so dass es nur begrenzt aussagekräftig ist.

Insgesamt beruht die Arbeit auf einer breiten Quellenbasis. Während zur Untersuchung der Rechtsgrundlagen und der Stellung der Anwaltschaft im Rechtswesen maßgeblich auf vorhandene Materialsammlungen zur Entstehung der RAO und der CPO im Rahmen der sog. Reichsjustizgesetze sowie auf die zeitgenössische Literatur zurückgegriffen werden konnte, erforderte die Erforschung der Tätigkeit der Rechtskonsulenten die Heranziehung weiterer Quellen: Zur Analyse der gesetzlichen Grundlagen des Rechtskonsulentenberufs und deren Motive wurden nicht nur die einschlägigen, ausführlichen Begründungen zu den entsprechenden Fassungen der Gewerbeordnung und der Zivilprozessordnung ausgewertet, sondern auch die stenographischen Berichte über die Verhandlungen des Reichstags von 1883–1933. Ergänzend dazu erfolgte die Sichtung archivalischer Quellen, vor allem der Akten des Reichsjustizministeriums und des Reichswirtschaftsministeriums im Bundesarchiv Berlin. Auslegung und Umsetzung der maßgeblichen Vorschriften für nichtanwaltliche Rechtsberater durch Gerichte und Verwaltung wurden anhand der gedruckten Rechtsprechung und Literatur untersucht. Für die Beantwortung der Frage nach der Tätigkeit der Rechtskonsulenten und deren Beurteilung durch Gerichte und Behörden stellten sich die Bestände des Geheimen Staatsarchivs Preußischer Kulturbesitz in Berlin-Dahlem, vor allem die Akten des preußischen Justizministeriums, als ergiebig heraus. Die Auswertung der preußischen Quellen erwies sich zum einen deshalb als sinnvoll, weil Preußen das größte Land im Deutschen Reich war und sehr unterschiedliche Regionen umfasste. Zum anderen waren gerade in Preußen besonders viele Rechtskonsulenten tätig. Auf die Auswertung weiterer Landesarchivbestände konnte angesichts der guten Bestände zur Rechtskonsulentenfrage im Bundesarchiv verzichtet werden, wo sich auch immer wieder Berichte zur Situation in den einzelnen Ländern finden, ferner angesichts der Dichte der gedruckten Quellen; abgesehen davon lag die Regelungskompetenz für die nichtanwaltliche Rechtsberatung stets beim Reich.

Zur Untersuchung der Träger verbandlicher Rechtsberatung bis 1933 sind die archivalischen Quellen vergleichsweise unergiebig. Statt dessen konnte in diesem Teil der Arbeit auf zahlreiche zeitgenössische Aufsätze in einschlägigen Zeitschriften und auf ältere Monographien zurückgegriffen werden. Einzelheiten zu den vielen im „Verband der deutschen gemeinnützigen und unparteiischen Rechtsauskunftstellen“ zusammengeschlossenen Rechtsberatungsstellen ergaben sich aus der systematischen

Auswertung des Verbandsorgans „Gemeinnützige Rechtsauskunft“ bzw. „Die Rechtsauskunft“, wie die Zeitschrift ab 1921 hieß.

Für die Analyse der Interessenpolitik der nichtanwaltlichen Rechtsberater einerseits und der Anwaltschaft andererseits stellten sich die zahlreichen Beiträge in Zeitschriften, zeitgenössische Monographien und Veröffentlichungen der jeweiligen Standesorganisationen als fruchtbar heraus. Hier wurden das Verbandsorgan der organisierten Rechtskonsulenten, die „Deutsche Rechtszeitung“, ferner die „Juristische Wochenschrift“, das „Anwaltsblatt“ und die „Deutsche Juristenzeitung“ von ihrem jeweiligen Erscheinungsbeginn bis in die 30er Jahre hinein ausgewertet. Zudem wurden die stenographischen Berichte der Abgeordnetenversammlung des Deutschen Anwaltvereins und die Berichte über die Anwaltstage herangezogen. Die archivalischen Quellen gewinnen erst ab Mitte der 20er Jahre an Bedeutung. Ab diesem Zeitpunkt ist eine zunehmend rege anwaltliche Interessenpolitik zu beobachten, die sich in Form entsprechender Eingaben und Gesetzesvorschläge in den Akten des Reichsjustizministeriums und des preußischen Justizministeriums widerspiegelt.

Die Untersuchung von Regelungsvorhaben in der nationalsozialistischen Zeit und der Entstehung und Umsetzung von neuen Vorschriften stützt sich maßgeblich auf die bereits genannten archivalischen Bestände des Bundesarchivs und des Geheimen Staatsarchivs Preußischer Kulturbesitz. Die Akten des Reichsrechtsamts der NSDAP, wie die Rechtsabteilung-Reichsleitung der NSDAP ab 1935 hieß, sowie die Akten über die Aktivitäten des „Bundes Nationalsozialistischer Deutscher Juristen“, der neuen Einheitsorganisation für alle Juristen, wurden allerdings fast vollständig vernichtet.

Die Haltung der Partei zur Anwaltspolitik und zur Rechtskonsulentenfrage lässt sich aber aufgrund der gedruckten Quellen und der Bestände des Reichsjustizministeriums, in denen sich Korrespondenz der zuständigen Parteistellen mit der Ministerialbürokratie findet, gut darstellen. Hinsichtlich der gleichzeitig durch das RBMG geregelten Steuerberatung konnten die Akten des Reichsfinanzministeriums ausgewertet werden.

Für die Untersuchung der Auslegung und der Anwendung des RBMG bis 1945 waren neben der Kommentierung des RBMG durch dessen maßgeblichen Verfasser, Ministerialrat *Martin Jonas*, die zahlreichen Verfügungen und Erlasse des Reichsjustizministeriums heranzuziehen. Von den elf ursprünglich im Bundesarchiv vorhandenen Akten zur Anwendung des RBMG sind noch sieben Akten vorhanden, die seine Umsetzung von 1937–1945 dokumentieren.

## III. Forschungsstand

Während zur Geschichte der Anwaltschaft und ihrer gesetzlichen Berufsgrundlagen mehrere rechts- und allgemeinhistorische Arbeiten vorliegen, wurde den nichtanwaltlichen Rechtsberatern bislang kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Zudem steht keine Untersuchung zur Verfügung, die das gesamte Rechtsberatungswesen und seine Fortentwicklung im späten 19. und im 20. Jahrhundert in den Blick nimmt. Die bisher erschienenen, im Folgenden erwähnten Arbeiten erfassen nur Teilbereiche der hier behandelten Fragestellung, beschränken sich auf kürzere Zeitspannen oder ein regional begrenztes Untersuchungsfeld oder sie lassen die Normengeschichte außer Betracht.

Die Forschungslage zu der Geschichte der gewerblichen Rechtsberater ist dürftig. Durchweg werden die Rechtskonsulenten nur am Rande von Untersuchungen zur Anwaltschaft erwähnt. *Ostler* widmet ihnen in seinem sonst sehr materialreichen Standardwerk zur Geschichte der Rechtsanwälte von 1871–1971 gerade einmal eine Seite und beurteilt die „Winkeladvokaten" oberflächlich und einseitig aus der anwaltlichen Perspektive[44]. Gleiches gilt für die Arbeit von *Helga Huffmann* zur rheinischen Anwaltschaft; sie hat zudem einen regional begrenzten Fokus und beschränkt die Untersuchung zum Rechtskonsulententum auf das 19. Jahrhundert[45]. Erst neuere Arbeiten gehen differenzierter vor; sie widmen sich der Thematik zwar nicht schwerpunktmäßig, ermöglichen durch den Zugriff auf archivalische Quellen aber überhaupt erst eine Annäherung an die Geschichte der gewerblichen Rechtsberatung[46]. Zu nennen ist insbesondere die zweibändige Arbeit von *Hannes Siegrist* „Advokat, Bürger und Staat", die sich der Entwicklung der Anwaltschaft im 19. und frühen 20. Jahrhundert in Italien, Deutschland und der Schweiz aus sozialhistorischer Perspektive widmet[47]. Soweit ersichtlich ist *Siegrist* der bislang einzige, der der Frage nach der Bedeutung der Konkurrenz durch Laien, d.h. nicht akademisch gebildete Personen, für die Entwicklung der deutschen Anwaltschaft wissenschaftlich fundiert nachgeht; die vergleichsweise zahlreichen historischen Arbeiten zur Anwaltschaft täuschen nämlich darüber hinweg, dass die Versuche der Rechtsanwälte zur Schaffung und Verteidigung eines nach außen hin

---

[44] *Ostler*, Die deutschen Rechtsanwälte 1871–1971, Essen 1971, S. 101.

[45] *Huffmann*, Geschichte der rheinischen Rechtsanwaltschaft, Köln 1969, S. 129–135.

[46] Für die Zeit von Mitte des 17. bis Mitte des 19. Jahrhunderts vgl. *Burmeister*, Studien zur Geschichte der Advokatur und des Advokatenstandes in Hessen-Darmstadt von der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts bis zur zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, jur. Diss. Darmstadt, S. 1–134.

[47] *Siegrist*, Advokat, Bürger und Staat. Sozialgeschichte der Rechtsanwälte in Italien, Deutschland und der Schweiz (18.-20. Jh.), erster und zweiter Halbband, Frankfurt am Main 1996.

abgegrenzten Tätigkeitsgebiets und die Reaktionen des Staats auf entsprechende Forderungen bislang nicht eingehend behandelt worden sind. Aufgrund seines anderweitigen Erkenntnisinteresses verzichtet *Siegrist* freilich auf eine nähere Untersuchung der anwaltlichen Diskussion um das Rechtskonsulententum und geht nicht den gegen die Konkurrenz durch Laien ergriffenen praktischen Maßnahmen nach; zudem bezieht er nicht die Zeit nach 1933 ein. Auch *Peter Wettmann-Jungblut* schenkt der Rechtskonsulentenfrage in seiner Geschichte der „Rechtsanwälte an der Saar" Aufmerksamkeit und stützt seine Untersuchung auf archivalische Quellen[48]. Abgesehen von der regional begrenzten Ausrichtung seiner Arbeit verfolgt er aber, ebenso wenig wie *Siegrist*, eine rechtshistorische Fragestellung. Einen erwähnenswerten, wenn auch sehr kurzen Beitrag zu den Voraussetzungen anwaltlicher Interessenpolitik im Nationalsozialismus, der auch auf die Kontroverse zwischen Rechtsanwälten und Rechtskonsulenten eingeht, liefert *Peter Hüttenberger*[49]. Als älteres Werk ist die Dissertation von *Kornmann*[50] zu nennen, die sich auf die Stellung der Rechtsbeistände im nationalsozialistischen Staat konzentriert, aber heutigen methodischen Anforderungen an eine wissenschaftliche Arbeit nicht mehr genügt[51].

Bei der Untersuchung der verschiedenen rechtsberatenden Verbände konnte auf die ältere materialreiche Arbeit von *Paul Grein* aufgebaut werden[52]. Zudem hat *Udo Reifner* in zwei Untersuchungen aus dem Jahre 1979 zum einen die Geschichte der Rechtsschutzstellen der freien Gewerkschaften und zum anderen die der sog. gemeinnützigen Rechtsauskunftstellen von ihren Ursprüngen bis in die nationalsozialistische Zeit hinein verfolgt[53]; dabei konnte er sich zum Teil auf *Edgar Isermann* stützen, der in

---

[48] *Wettmann-Jungblut*, Rechtsanwälte an der Saar 1800–1960. Geschichte eines bürgerlichen Berufsstandes, Blieskastel 2000, S. 152–177.

[49] *Hüttenberger,* in: *Hirschfeld/Kettenacker (Hrsg.)*, Der „Führerstaat": Mythos und Realität. Studien zur Struktur und Politik des Dritten Reiches, Stuttgart 1981, S. 429–457.

[50] *Kornmann*, Die Rechtsbeistände, jur. Diss. Freiburg i.B. 1938.

[51] Weitgehend unverwertbar ist die gleichnamige Dissertation von *Friedel*, der über weite Teile seiner Arbeit auf genaue Quellenangaben verzichtet; *ders.*, Die Rechtsbeistände, jur. Diss. Tübingen 1938.

[52] *Grein*, Die unentgeltliche Rechtsberatung Minderbemittelter in Deutschland, Berlin 1937.

[53] *Reifner*, Gewerkschaftlicher Rechtsschutz – Geschichte des freigewerkschaftlichen Rechtsschutzes und der Rechtsberatung durch die Deutsche Arbeitsfront von 1884–1945, Berlin 1979; *ders.*, Rechtsfürsorge und Rechtsbetreuung – Tendenzen in der Entwicklung von Rechtshilfe und Anwaltschaft von 1904–1939, Berlin 1979. In einem weiteren Aufsatzbeitrag fasst *Reifner*, die Erkenntnisse dieser beiden Arbeiten im Wesentlichen nur mehr zusammen, vgl. *ders.*, in: *ders (Hrsg.)*, Das Recht des Unrechtsstaates. Arbeitsrecht

einem kurzen Aufsatz die Entwicklung der gemeinnützigen Rechtsauskunftstellen vor 1933 skizziert[54]. Stellenweise sind die Analysen *Reifners* zwar eher kursorisch und beruhen auf einer eher schmalen Quellenbasis, insgesamt handelt es sich aber um wertvolle Vorarbeiten. Zur Entwicklung der arbeitsrechtlichen Beratung in nationalsozialistischer Zeit sind die Beiträge von *Martin Martiny*[55] und von *Wolfgang Spohn*[56] zur Rechtsberatung der Deutschen Arbeitsfront zu nennen.

Die ausführliche und materialreiche Untersuchung von *Tillmann Krach* zur Geschichte der jüdischen Anwälte in Preußen enthält unter anderem wichtige Vorarbeiten zur Behandlung der aus der Anwaltschaft ausgeschlossenen jüdischen Juristen, die sich bis 1935 als gewerbliche Rechtsberater betätigten[57].

Rechtshistorisch brauchbare Arbeiten zur Entstehungsgeschichte des RBMG liegen, wie bereits erwähnt, nicht vor. Die zahlreichen Arbeiten zu Einzelproblemen des RBerG enthalten allenfalls kurze historische Abrisse zu den Vorläuferregelungen[58]. Neben einzelnen Autoren, die mit einigen Aufsatzveröffentlichungen die Diskussion über die historische Herkunft des RBerG überhaupt erst in Gang brachten, sich aber auf eine sehr schmale Quellenbasis stützen[59], ist *Albert Kierdorf* zu erwähnen. *Kierdorf*, der bei einer über die Grenzen seiner Inkassoerlaubnis gehenden Beratungstätigkeit mit dem RBerG in Konflikt gekommen war, erstellte im Jahre 1979 eine nie veröffentlichte „Dokumentation" über die Entstehung des RBMG[60]. In dieser verwertete er auch archivalische Quellen, offenbar aus

---

und Staatsrechtswissenschaften im Faschismus, Frankfurt am Main/New York 1981, S. 178–210.

[54] *Isermann*, in: Recht und Politik 1975, S. 31–38.

[55] *Martiny*, in: *Vetter (Hrsg.)*, Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung. Zum 100. Geburtstag von Hans Böckler, Köln 1975, S. 153–174.

[56] *Spohn,* Betriebsgemeinschaft und Volksgemeinschaft. Die rechtliche und institutionelle Regelung der Arbeitsbeziehungen im NS-Staat, Berlin 1987, S. 258–273.

[57] *Krach*, Jüdische Rechtsanwälte in Preußen. Über die Bedeutung der freien Advokatur und ihre Zerstörung durch den Nationalsozialismus, München 1991, S. 355–373.

[58] Vergleichsweise am ausführlichsten ist der Überblick bei *von Schweinitz,* Rechtsberatung durch Juristen und Wirtschaftsprüfer. Eine Studie zur Entwicklung und zum Umfang der Rechtsberatungsbeschränkungen, Berlin 1975, S. 23–59. Vgl. ferner *Lüth*, Rechtsberatung durch Rechtsschutzversicherer, Frankfurt am Main/ Berlin/Bern 1997, S. 34–39; *Hermanns*, Grenzen zulässiger Rechtsberatung durch die öffentliche Hand und den privaten Unternehmer, Bonn 2000, S. 25–31; *Stolzenburg-Wiemer*, Medien und Rechtsberatungsgesetz, Hamburg 2003, S. 23–40.

[59] Zu nennen ist vor allem der zumindest auf zeitgenössische Aufsatzquellen gestützte Beitrag von *Reifner*, in: JZ 1976, S. 504ff. Die jüngsten Veröffentlichungen verzichten dagegen mitunter ganz auf Quellenangaben, vgl. etwa *Kramer*, in: Betrifft Justiz 2004, S. 238ff; *Hennemann*, in: Betrifft Justiz 2000, S. 329ff.

[60] *Kierdorf*, Das Rechtsberatungsgesetz (1935) und heutiger Mißbrauch des Rechtsberatungsgesetzes (1979), 3. Dokumentation zum Rechtsberatungsgesetz des Verbandes

dem Bundesarchiv Berlin und dem Geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz; allerdings enthält die Untersuchung keinerlei Quellenangaben und genügt auch im Übrigen nicht den Anforderungen an eine wissenschaftliche Arbeit.

## IV. Zu den Begriffen „Rechtsbesorgung“ und „Rechtsberatung“

Der Begriff „Rechtsbesorgung“ in Art. 1 § 1 RBerG entstammt der gewerberechtlichen Vorläuferregelung des RBMG, § 35 III GewO[61]. Schon vor 1935 legte man den Begriff weit aus und ließ die bloße Förderung einer Rechtsdurchsetzung genügen[62]. Erst in jüngster Zeit wird als Folge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine einschränkende Auslegung befürwortet[63]. In der vorliegenden Arbeit wird dem überkommenen und bis vor wenigen Jahren wohl als herrschend zu bezeichnenden weiten Begriffsverständnis gefolgt[64].

Da der Begriff „Rechtsberatung“ sowohl in der Gesetzesbezeichnung des RBMG und des RBerG auftaucht als auch in Art. 1 § 1 des Gesetzes, wo dann differenzierend von der „Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten, einschließlich der Rechtsberatung …“ die Rede ist, entstand nach 1945 eine Diskussion darüber, ob die Rechtsberatung ausschließlich als Unterfall der Rechtsbesorgung zu verstehen sei oder vielmehr zwischen einer Rechtsberatung im engeren Sinne (d.h. einem Unterfall der Rechtsbesorgung) und einer Rechtsberatung im weiteren Sinne (d.h. synonym zu „Rechtsbesorgung“) zu unterscheiden sei[65]. Die letztgenannte Ansicht entspricht am ehesten dem historischen wie dem heutigen allgemeinen Sprachgebrauch. Daher werden im Folgenden die Begriffe „Rechtsbera-

---

Rechts- und Wirtschaftsdienste e.V. Bonn. Bibliographisch nachweisbar ist die Arbeit nicht. Sie wurde der Verfasserin von *Hartmut König* zugänglich gemacht, der seine Aussagen über die antisemitische Zielrichtung des RBMG auf die Arbeit von *Kierdorf* stützt, vgl. *König*, Rechtsberatungsgesetz, S. 18f.

[61] Dazu ausführlich 1. Kapitel, Abschnitt II. 1. b.

[62] Vgl. bereits hier Urteil des preußischen Kammergerichts vom 13.2.1905 (GewArch 4, S. 431); Preußischer Ministerialerlass vom 15.1.1902 (HMBl., S. 33); Entscheidung des preußischen Kammergerichts vom 23.7.1926 (GewArch 24, S. 191). Ausführlich zur Auslegung und Umsetzung von § 35 III GewO 1. Kapitel, Abschnitt II. 3. b.

[63] Dazu *Kleine-Cosack*, RBerG, Art. 1 § 1, Rn. 1ff mwN zur bisher herrschenden Meinung.

[64] Dazu ebd.

[65] Vgl. den Überblick bei *Lüth*, Rechtsberatung durch Rechtsschutzversicherer, S. 27–31 mwN.

tung“ und „Rechtsbesorgung“ synonym verwandt. Sofern die besondere, strikt außergerichtliche Rechtsschutztätigkeit angesprochen werden soll, wird dies durch einen klarstellenden Zusatz deutlich gemacht.

# 1. Kapitel: Das Rechtsberatungswesen in der Weimarer Republik

Im Wesentlichen drei Personengruppen boten in der Weimarer Republik Rechtsberatung, Vertretung vor Gerichten und Behörden, juristische Gestaltungsdienste oder sonstige rechtliche Hilfestellung an: Rechtsanwälte und zwei Gruppen nichtanwaltlicher Rechtsberater, nämlich zum einen Personen und Unternehmen, die Rechtsberatung gewerblich, d.h. mit der Absicht einer Gewinnerzielung betrieben, und zum anderen Vereinigungen und Organisationen, die Rechtsberatung aus gemeinnütziger Motivation oder als weitgehend kostenloses Angebot für ihre Mitglieder übernahmen.

Als gewerbliche Rechtsberater im Haupt- oder Nebenberuf betätigten sich Personen unter mannigfaltigen Bezeichnungen. In der Regel verfügten sie weder über eine akademische juristische Vorbildung noch über eine höhere Schulbildung. Zum Teil hatten sie rechtliche Kenntnisse aus praktischen Erfahrungen im Zusammenhang mit anderen Berufstätigkeiten, etwa als Anwalts- oder Notargehilfe erworben, andere eigneten sich selbständig juristische Kenntnisse an. Die meisten verfügten allerdings nur über ein juristisches Halbwissen, mitunter mangelte es ihnen an rechtlichem Wissen nahezu ganz.

Den größten Teil der Gruppe der gewerblichen Rechtsberater machten die sog. Rechtskonsulenten aus. Abfällig wurden sie auch als „Winkelkonsulenten“, „Winkeladvokaten“ oder „Winkelschreiber“ bezeichnet. Sie betätigten sich mehr oder weniger auf dem gleichen Gebiet wie die Rechtsanwälte, der allgemeinen Rechtsberatung. In Abgrenzung zu den Anwälten ging ihr Selbstverständnis dahin, persönliche Rechtsberater gerade der einfacheren Bevölkerungsschichten in deren täglichen Rechtsnöten zu sein. Eine Untergruppe der Rechtskonsulenten bildeten die Personen, die von den Landesjustizverwaltungen gem. § 157 IV Zivilprozessordnung (ZPO) in der Fassung von 1898[1] die besondere Befugnis zum mündlichen Verhandeln vor den Amtsgerichten erhalten hatten, die sog. Prozessagenten. Anders als die übrigen Rechtskonsulenten konnte der Amtsrichter sie nicht

[1] Fassung der ZPO vom 17.5.1898, RGBl., S. 256, geändert durch die Novelle vom 1.6.1909, RGBl., S. 475. § 157 ZPO regelte die Befugnis nichtanwaltlicher Beistände und Prozessvertreter zum Verhandeln vor den Amtsgerichten. Näheres dazu unten Abschnitt II. 1. c.

gem. § 157 I ZPO als Beistände und Prozessvertreter von der mündlichen Verhandlung ausschließen.[2]

Nachdem sich bereits im Kaiserreich ein Teil der Rechtskonsulenten in Vereinen und Innungen organisiert hatte, entstanden nach dem ersten Weltkrieg neue Standesorganisationen. Die größte und wichtigste unter ihnen war der „Reichsbund deutscher Rechtsbeistände e.V.“, in dem vor allem ehemalige Anwalts- und Notariatsbürovorsteher zusammengeschlossen waren. Der Reichsbund kämpfte für die gesetzliche Anerkennung seiner Mitglieder als zuverlässige Berater neben den Rechtsanwälten. Um sich vom Heer der übrigen Rechtskonsulenten deutlich nach außen abzugrenzen, propagierte er die Bezeichnung „Rechtsbeistände“ für seine Mitglieder.[3] Eine amtliche Anerkennung fand dieser Name bis zum Erlass des RBMG im Jahre 1935 zwar nicht. Weil die im Reichsbund organisierten Rechtskonsulenten ab Ende der 20er Jahre aber auch von offiziellen Stellen zunehmend als „Rechtsbeistände“ bezeichnet wurden, wird dieser Begriff auch im Folgenden verwandt, soweit ausschließlich auf die im Reichsbund organisierten Rechtskonsulenten und ihre Tätigkeit und Agitation Bezug genommen wird.

Neben den Rechtskonsulenten, die sich auf dem Gebiet der allgemeinen Rechtsberatung betätigten, gab es noch gewerbliche Personen und Unternehmungen, die sich auf speziellen Gebieten mit der Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten befassten. Dazu gehörten sog. Unfallschutzstellen, die in Straßenverkehrsunfälle verwickelte Personen rechtlich beraten und vertreten wollten, reine Inkassounternehmen, die die Eintreibung ausstehender Forderungen betrieben und dabei auch rechtlichen Rat leisteten, sowie sog. Treuhand- und Vermögensverwaltungen, Wirtschaftsberater oder Steuerberater, die über wirtschaftliche Beratungsleistungen hinaus auch die gewerbsmäßige Beratung in einschlägigen Rechts- und Steuerangelegenheiten anboten und damit auf Sonderbereichen des Rechts in Konkurrenz zur Anwaltschaft traten. Auf dem letztgenannten Betätigungsfeld kristallisierte sich die Steuerberatung im Laufe der Zeit als eigenständiges Berufsbild heraus: Da der Beratungsbedarf auf dem Gebiet des Steuerrechts seit dem frühen 20. Jahrhundert anstieg, betätigten sich neben den vorhandenen gewerblichen Rechtsberatern zunehmend auch kaufmännisch geschulte Praktiker, Buchhalter und wirtschaftlich ausgebildete Akademiker hauptberuflich in der Steuerberatung und trugen so zur allmählichen Verselbständigung des Berufsbilds bei. Den Beruf des Steuerberaters, wie wir ihn heute kennen, gab es in der Weimarer Republik aber noch nicht.

---

[2] Zur historischen Entwicklung des Rechtskonsulentenberufs, den unterschiedlichen Bezeichnungen, dem Tätigkeitsfeld und zur Rolle der Rechtskonsulenten auf dem Rechtsberatungsmarkt ausführlich Abschnitte II. 1 und 2.

[3] Zur Standespolitik des Reichsbundes ausführlich unten 2. Kapitel, Abschnitt I.

Noch wurde die Steuerberatung als gewerbliche Rechtsberatung eingestuft, ein eigenständiges Berufsrecht existierte ebenso wenig wie ein Schutz der Berufsbezeichnung.

Entsprechend dem in der Weimarer Republik gängigen offiziellen Sprachgebrauch soll für die gewerblichen Rechtsberater, die sich mit der allgemeinen Rechtsberatung befassten, im Folgenden der Begriff „Rechtskonsulent“ verwandt werden. Soweit es um die Differenzierung von Befugnissen vor den Amtsgerichten geht, ist von Rechtskonsulenten und Prozessagenten die Rede. Andere gewerbliche Rechtsberater und Rechtsberatungsunternehmen, deren Tätigkeit unter dieselbe einschlägige Regelung des § 35 III der Gewerbeordnung (GewO) fiel, die sich aber überwiegend in besonderen Rechtsbereichen wie dem Unfallrecht, dem Forderungseinzug oder dem Steuerrecht betätigten, wurden bis zum Ende der Weimarer Republik ebenso unter dem Begriff des „Rechtskonsulententums“ zusammengefasst, schon weil sich die Differenzierung der Tätigkeitsbereiche erst allmählich entwickelte und in der Praxis lange nicht überschaubar war. Aus Gründen der begrifflichen Konsistenz wird dies auch im Folgenden so gehandhabt. Nur soweit es gerade um die Spezialisierung dieser Rechtsberater oder Rechtsberatungsunternehmen geht, werden sie, neben den übrigen Rechtskonsulenten, als „sonstige gewerbliche Rechtsberater“ bzw. „sonstige Rechtsberatungsunternehmen“ bezeichnet oder aber aufgrund ihrer speziellen Tätigkeit z.B. „Steuerberater“, „Unfallschutzstellen" oder „Inkassobüro“ genannt.

Ebenfalls gewerbliche Rechtsberater, die aber seit jeher als besondere Gruppe von den Rechtskonsulenten unterschieden wurden, waren die sog. Patentagenten, mitunter nannten sie sich auch „Patentingenieure“. Sie betätigten sich überwiegend im Umfeld des Reichspatentamts in Berlin auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes, und zwar neben den Patentanwälten, welche das Reichsgesetz betreffend die Patentanwälte vom 21.5.1900[4] als zuverlässigen Stand von Beratern gesetzlich legitimiert hatte. Neben der Erteilung spezifisch juristischen Rats, etwa zu Verfahrensabläufen, spielte bei ihrer Tätigkeit die technische Beurteilung, die Beratung über die wirtschaftliche Verwertbarkeit und die Finanzierbarkeit von Erfindungen eine Rolle. Die Tätigkeit der Patentagenten außerhalb der Angelegenheiten des Reichspatentamts unterlag zwar zunächst der gleichen Regelung der Gewerbeordnung wie die der Rechtskonsulenten (§ 35 III GewO); ihre Berufsverhältnisse wurden aber nie in Zusammenhang mit denen der Rechtskonsulenten diskutiert. Die Entwicklung ihres Berufs erfolgte eigenständig, und mit dem Erlass des Patentanwaltsgesetzes vom 28.9.1933[5] nahm schließlich auch das einschlägige Gesetzesrecht eine ei-

[4] RGBl., S. 233.
[5] RGBl. I, S. 669.

gene Entwicklung. Daher werden die Patentagenten, die Rechtsgrundlagen ihrer Tätigkeit und deren Geschichte im Folgenden nur am Rande berücksichtigt.

Neben den Rechtsanwälten und gewerblichen Rechtsberatern boten in der Weimarer Republik eine beträchtliche Zahl von Verbänden und Institutionen Rechtsberatungsleistungen kostenlos oder gegen ein geringes Entgelt an; teilweise übernahmen sie auch die Vertretung vor Gericht. Hervorzuheben ist die Tätigkeit der sog. Rechtsauskunftstellen, die sich Ende der 1880er Jahre zur kostenlosen Rechtsbetreuung finanziell minderbemittelter Bevölkerungskreise als Wohlfahrtseinrichtungen der Kirchen, gemeinnütziger Vereine und der Kommunen gebildet hatten. Für die rechtliche Beratung der Arbeiterschaft spielten die sog. Arbeitersekretariate, die Rechtsschutzstellen der Gewerkschaften, eine besondere Rolle. Auch bei Berufsverbänden, bei Industrie- und Handelskammern, landwirtschaftlichen Genossenschaften, Handwerkskammern, Mietervereinigungen und anderen Organisationen gab es Rechtsberatungseinrichtungen, die sich den spezifischen Rechtsangelegenheiten ihrer Mitglieder widmeten.

Aufgabe des ersten Kapitels ist es, die anwaltlichen und nichtanwaltlichen Akteure im Rechtsberatungswesen der Weimarer Republik sowie die historische Entwicklung ihrer Berufsverhältnisse darzustellen und zu untersuchen. Insbesondere werden die gesetzlichen Grundlagen und Schranken ihrer Tätigkeit analysiert, d.h. nach den Motiven des Gesetzgebers und nach der Auslegung der Rechtsvorschriften durch Verwaltung und Gerichte gefragt. Mit Blick auf die Entwicklung des Rechtsberatungswesens ist ferner darauf einzugehen, welche Rolle und Funktion die jeweiligen Personen und Verbände im System staatlicher Rechtspflege und auf dem damaligen Markt für juristische Dienstleistungen einnahmen.

## I. Rechtsanwälte

In der Zeit der Weimarer Republik machten die Rechtsanwälte die zahlenmäßig stärkste Gruppe unter den verschiedenen Rechtberatern aus. Dies war bis zur Jahrhundertwende noch anders, allerdings wurde dem Anwalt auch schon damals eine besondere Stellung im Rechtsberatungswesen zugeschrieben.

Bei der Untersuchung der Entwicklung der Anwaltschaft sind zunächst die rechtlichen Grundlagen des Anwaltsberufs und die daraus resultierenden praktischen Folgen für den Berufsstand zu analysieren (1.).Dies führt zu der Frage nach der Stellung der Anwälte im damaligen Rechtswesen (2.): Welche Vorstellung hatte der Gesetzgeber von Aufgaben und Funktion der Rechtsanwälte und worin bestand der Unterschied zu anderen

Rechtsberatern? Daran anknüpfend fragt sich, ob bzw. welche Folgerungen der Gesetzgeber daraus für den gesetzlichen Schutz des anwaltlichen Arbeitsgebietes zog (3.). Die Entwicklung von Zahl und geographischer Verteilung der Rechtsanwälte und die Frage, welche Konsequenzen sich daraus für die Versorgung der Bevölkerung mit anwaltlichem Rechtsrat ergaben, stehen im Mittelpunkt des vierten Abschnitts (4.).

### *1. Die rechtlichen Grundlagen des Anwaltsberufs*

Maßgebliche Grundlage für die Verfassung der Rechtsanwaltschaft in der Weimarer Republik war die Rechtsanwaltsordnung (RAO) vom 1.7.1878[6], die am 1. Oktober 1879 in Kraft getreten war und bis 1919 weitgehend unverändert blieb[7]. Von grundlegender Bedeutung waren auch die sog. Reichsjustizgesetze von 1877[8] sowie die Gebührenordnung für Rechtsanwälte (RAGebO) vom 7.7.1879[9].

Im Zuge der Euphorie der Reichsgründung hatte die Anwaltschaft selbst die Vereinheitlichung der unterschiedlichen Rechtsverhältnisse der Länder und eine würdige Stellung für die Rechtsanwälte im neuen deutschen Reich gefordert[10]. Nachdem man Zweifel über die Zuständigkeit des Reichs beseitigt hatte, war zunächst anvisiert worden, Regelungen über die Anwaltschaft in einen besonderen Abschnitt des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) aufzunehmen. Dahinter stand die Vorstellung, dass die Rechtsanwaltschaft „ein eminent wichtiges Glied der Gerichtsverfassung“ sei und somit „die reichsgesetzliche Regelung ihrer Verhältnisse nicht minder notwendig erscheine wie die irgend eines anderen Teils der Gerichtsorganisation“[11]. Aus diesem Verständnis des Rechtsanwalts als einem essentiellen Teil der staatlichen Rechtspflege leitete man das Erfordernis eines besonderen Berufsrechts ab. Dementsprechend bestand von Anfang an Einigkeit darüber, dass als Qualifikationsvoraussetzung die Befähigung zum Richteramt zu fordern sei[12]. Schließlich erfolgte die Regelung der Rechts-

---

[6] RGBl., S. 177.

[7] Zur Entwicklung des Anwaltsrechts und den Neuerungen der RAO bis 1919 *Ostler*, Rechtsanwälte, S. 51ff und 127.

[8] Gerichtsverfassungsgesetz vom 27.1.1877, RGBl., S. 41; Civilprozeßordnung vom 30.1.1877, RGBl., S. 83; Strafprozeßordnung vom 1.2.1877, RGBl., S. 253; Konkursordnung vom 10.2.1877, RGBl., S. 351.

[9] RGBl., S. 176.

[10] Zu den Forderungen der Anwaltschaft in den deutschen Ländern bis zur Reichsgründung sowie ab 1871 vgl. *Weissler*, Rechtsanwaltschaft, S. 572–587; *Huffmann*, Freie Advokatur mit einem Überblick auf S. 23ff; *Ostler*, Rechtsanwälte, S. 11f; *Siegrist*, Advokat, Bürger und Staat, 1. Halbband, S. 398ff.

[11] Motive zum Entwurf einer Anwaltsordnung, JW 1878, S. 33ff (33).

[12] Dies entsprach auch dem Rechtszustand in den meisten Ländern vor 1878. Lediglich in Oldenburg und in den beiden Großherzogtümern Mecklenburg galten geringere

verhältnisse der Anwälte aber doch getrennt in einem eigenständigen Gesetz, der RAO[13]. Allerdings setzte der in der Zivilprozessordnung vom 30.1.1877 ausgesprochene Anwaltszwang bereits das neue Anwaltsrecht voraus.

Die RAO von 1878 schuf einen einheitlichen Anwaltsstand in Deutschland. Die überkommene Unterscheidung von Advokaten und Prokuratoren nach Tätigkeit und Funktion, die in einzelnen Staaten bis dahin in verschiedener, allerdings auch schon stark abgeschwächter Form noch bestand, wurde endgültig aufgegeben. An die Stelle der mitunter noch verschiedenen Bezeichnungen in den Ländern trat die einheitliche Bezeichnung „Rechtsanwalt"[14]. Die RAO führte aber nicht nur zur Rechtsvereinheitlichung, sondern auch zur Einführung der Freiheit der Advokatur und der Selbstverwaltung des Anwaltsstandes.

Die Freiheit der Advokatur bedeutete die Freigabe des Zugangs zum Beruf und das Ende jeglicher beamtenähnlicher Einbindung und Stellung der Anwälte. Nach Ablegung des Assessorexamens hatte nun jeder einen Anspruch auf Zulassung als Rechtsanwalt[15]. Eine Bedürfnisprüfung fand nicht mehr statt, und eine Versagung der Zulassung konnte nur noch aus in der Person des Antragsstellers liegenden, in den §§ 5 und 6 RAO abschließend festgehaltenen Gründen erfolgen[16]. Die Zulassung erfolgte durch die Justizverwaltung nach Anhörung des Vorstandes der Anwaltskammer für ein bestimmtes Oberlandes-, Land- oder Amtsgericht oder für das Reichsgericht.

Während in einigen Ländern bereits vor 1879 die zahlenmäßige Zugangsbeschränkung zum Anwaltsberuf weggefallen und einer liberalen Berufsverfassung gewichen war, waren die Organisation in Rechtsanwaltskammern und die damit einhergehende Selbstverwaltung des Berufsstandes jenseits staatlicher Kontrolle und Gängelung für die meisten Anwälte eine

---

Qualifikationsvoraussetzungen. Vgl. Motive zum Entwurf einer Anwaltsordnung, JW 1878, S. 33ff (35).

[13] Zur Entstehung der RAO vgl. *Schubert (Hrsg.)*, Quellen der Rechtsanwaltsordnung; *Siegrist*, Advokat, Bürger und Staat, 1. Halbband, S. 398ff; *Ostler*, Rechtsanwälte, S. 11–26; *Weissler*, Rechtsanwaltschaft, S. 587–603.

[14] Zum partikularen Anwaltsrecht bis 1879 vgl. *Siegrist*, Advokat, Bürger und Staat, 1. Halbband, S. 172–184; *Schubert*, Quellen der Rechtsanwaltsordnung, S. 3–21 und *Ostler*, Rechtsanwälte, S. 3–9. Einen Überblick über die Rechtszustände in den Ländern ist auch den Motiven zum Entwurf einer Anwaltsordnung von 1877 als Anlage C und D beigefügt, JW 1878, S. 71–100 sowie bei *Siegel (Hrsg.)*, Materialien zur RAO, S. 301–322.

[15] Der Anspruch beschränkte sich allerdings auf das Land, in dem der Antragssteller die Assessorprüfung abgelegt hatte; für die Zulassung in anderen Ländern musste die Genehmigung der dortigen Justizverwaltung eingeholt werden.

[16] Lediglich beim Reichsgericht war die Anwaltschaft nicht freigegeben, hier bestanden weiterhin Zugangsbeschränkungen.

Neuheit[17]. Nach § 49 Ziffer 1 der RAO von 1878 oblag den Vorständen der Kammern die Aufsicht über die Erfüllung der den Kammermitgliedern obliegenden Pflichten sowie die Ausübung der erstinstanzlichen ehrengerichtlichen Strafgewalt. Einen abschließenden Rechte- und Pflichtenkatalog enthielt die RAO indes nicht, vielmehr waren die einschlägigen §§ 26–40 RAO die fragmentarischsten des ganzen Gesetzes[18] und wurden durch prozessuale Vorschriften, vor allem der ZPO, ergänzt. Die §§ 26 ff RAO enthielten einige explizite Vorschriften über die Berufsausübung und über die Pflichtanwaltschaft, im Übrigen war die Generalklausel des § 28 RAO die maßgebliche standesrechtliche Regelung. Nach ihr war jeder Rechtsanwalt „verpflichtet, seine Berufstätigkeit gewissenhaft auszuüben und durch sein Verhalten in Ausübung des Berufs, sowie außerhalb desselben sich der Achtung würdig zu erweisen, die sein Beruf erfordert". Nach § 62 RAO musste jeder Anwalt, der die ihm obliegenden Pflichten verletzte, ehrengerichtliche Sanktionen erwarten. Das Standesrecht war also nur zum Teil gesetzlich geregelt. Dessen nähere Ausgestaltung oblag sowohl dem Deutschen Anwaltverein (DAV), der die sog. Richtlinien für die Ausübung des Anwaltsberufs herausgab, als auch einzelnen Kammern, deren Regeln aber nicht bindenden Charakter hatten. In letzter Instanz prägte die Rechtsprechung des Ehrengerichtshofs für Rechtsanwälte (EGH) das Standesrecht. Aus § 28 RAO wurde nicht nur die Verschwiegenheitspflicht der Rechtsanwälte, sondern auch eine Fülle weiterer Obliegenheiten und Beschränkungen bei der Berufsausübung abgeleitet, vom weitgehenden Verbot eines Erfolgshonorars über strenge Haftungsgrundsätze und über partielle Kontrolle der Honorarhöhe bei freier Vereinbarung bis hin zum Verbot jedes „reklamehaften Werbens", wofür besonders strenge Grundsätze galten. § 28 RAO enthielt daher die entscheidenden Voraussetzungen für die Entwicklung eines konsistenten und anspruchsvollen Pflichtenkatalogs; die Einrichtung der Kammern und das ehrengerichtliche Verfahren hatten öffentlich-rechtliche Garantien für die Erfüllung und Beachtung der Standespflichten geschaffen.

Grundlegend für die interne Struktur und Entwicklung des Anwaltsstandes bis in die Weimarer Republik hinein war die in der RAO von 1878 festgelegte, schon damals äußerst umstrittene Art der Lokalisierung der Anwälte. § 8 I RAO enthielt den Grundsatz der Singularzulassung. Danach erfolgte die Zulassung des Rechtsanwalts „bei einem bestimmten Gerichte", wo der Anwalt nach § 18 I RAO grundsätzlich auch seinen Wohnsitz nehmen musste. Mit dieser Regelung hatte die RAO drei unterschiedliche

---

[17] Ähnliche Institutionen kannten davor lediglich Braunschweig und Hannover, Coburg, Gotha und Baden, dazu *Schubert*, Quellen der Rechtsanwaltsordnung, S. 3–21; *Siegrist*, Advokat, Bürger und Staat, 1. Halbband, S. 379–384.

[18] So *Friedländer*, RAO, in der Vorbemerkung zum zweiten Abschnitt der RAO.

und miteinander konkurrierende Gruppen von Anwälten auf den Ebenen der Amtsgerichte, der Landgerichte, der Oberlandesgerichte und des Reichsgerichts geschaffen. Grundsätzlich waren die Amtsgerichtsanwälte, d.h. die Rechtsanwälte, die bei einem Amtsgericht zugelassen waren, nicht befugt, Zivilrechtsfälle vor dem Landgericht zu übernehmen. Den Landgerichtsanwälten wiederum war das Auftreten vor den Oberlandesgerichten (OLG) versagt, welches der kleinen Elite der Oberlandesgerichtsanwälte vorbehalten blieb. Während aber § 10 I RAO eine Ausnahme vom Prinzip der Singularzulassung für Landgerichtsanwälte machte[19] und im Laufe der Zeit einige Landgerichtsanwälte auch tatsächlich bei einem OLG zugelassen wurden, gab es für die meisten Amtsgerichtsanwälte keine sog. Simultanzulassung[20]. So entstand eine Zwei-Klassen-Gesellschaft innerhalb der Anwaltschaft, die sich hinsichtlich der beruflichen Möglichkeiten ihrer einzelnen Angehörigen, der berufliche Ehre und der Verdienstchancen differenzierte. Dies führte ab der Jahrhundertwende zu heftigen Auseinandersetzungen vor allem zwischen Amtsgerichts- und Landgerichtsanwälten, blockierte zeitweise die standespolitische Interessenvertretung durch den Deutschen Anwaltverein und führte die deutsche Anwaltschaft an den Rand der Spaltung[21].

Die wachsende Zahl der Amtsgerichtsanwälte[22] kam sich gegenüber ihren bei einem Landgericht oder Oberlandesgericht zugelassenen Kollegen nicht nur deklassiert, sondern auch strukturell benachteiligt vor. Denn sie mussten sich nicht nur mit geringeren Streitwerten zufrieden geben, son-

---

[19] Voraussetzung war, dass das Plenum des lokalen Oberlandesgerichts eine Simultanzulassung im Interesse der Rechtspflege für förderlich hielt, und der Anwalt seinen Wohnsitz am Sitz des OLG hatte.

[20] Zwar sah § 9 RAO vor, dass der bei einem Amtsgericht zugelassene Rechtsanwalt auf seinen Antrag auch beim Landgericht, in dessen Bezirk er seinen Wohnsitz hatte, zugelassen werden konnte; nach § 3 RAO lagen derartige Zulassungsentscheidungen im Ermessen der Landesjustizverwaltung. Gem. § 9 RAO musste eine Simultanzulassung aber nur dann erfolgen, „wenn sie nach dem übereinstimmenden Gutachten des Oberlandesgerichts und des Vorstands der Anwaltskammer im Interesse der Rechtspflege förderlich“ war. In den meisten Ländern wurde das Ermessen aber zurückhaltend gehandhabt, Bayern und Preußen als die zwei größten Staaten verweigerten die Simultanzulassung der Amtsgerichtsanwälte über die restriktive Interpretation der Vorschriften sogar ganz.

[21] *Wettmann-Jungblut*, Rechtsanwälte an der Saar, S. 179.

[22] Hatte es vor der Jahrhundertwende insgesamt nur etwa 1.000 Amtsgerichtsanwälte gegeben, gab es im Jahre 1915 schon 3.000; dagegen hatte sich der Anteil der Landgerichtsanwälte an der Anwaltschaft von über 80 % im Jahr 1880 auf 55 % im Jahre 1915 verringert; Zahlen nach *Siegrist*, Advokat, Bürger und Staat, 2. Halbband, S. 610 und *Ledford*, Conflict, in: *Cocks/Jarausch (Hrsg.)*, German professions, S. 256 und S. 266, Anm. 18. *Wettmann-Jungblut* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das numerische Verhältnis von Landgerichts- und Amtsgerichtsanwälten in den einzelnen OLG-Bezirken dabei durchaus variierte, was er anhand der OLG-Bezirke Köln und Zweibrücken veranschaulicht, *ders.*, Rechtsanwälte an der Saar, S. 185.

dern sich die Mandate vor den Amtsgerichten auch mit den Landgerichtsanwälten teilen, die aufgrund der in der RAO und ZPO geschaffenen Kombination von Anwaltszwang und Lokalisierung ihrerseits sehr wohl zum Auftreten vor den Amtsgerichten befugt waren und ihre Praxis zunehmend auf die Amtsgerichte ihrer Landgerichtsstadt ausdehnten[23]. Zusätzlicher Zündstoff war entstanden, als der Oberste Ehrengerichtshof am Leipziger Reichsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahr 1887 die gewohnheitsmäßige Praxis der Gebührenteilung in Landgerichtssachen zwischen Amtsgerichts- und Landgerichtsanwälten als eine mit der anwaltlichen Berufsethik nicht zu vereinbarende, unzulässige Gebührenunterbietung für unzulässig erklärte[24]. Obwohl die Amtsgerichtsanwälte in den zunächst vor den Amtsgerichten anhängigen Sachen die meiste Arbeit leisteten, wurde ihnen folglich diese nicht mehr vergütet, wenn die Sache zur Berufung vor das Landgericht kam. Darüber hinaus waren die Amtsgerichtsanwälte der Konkurrenz von Rechtskonsulenten und sonstigen nichtanwaltlichen Beratern ausgesetzt, denen das Auftreten vor den Amtsgerichten nach der bis 1933 geltenden Fassung des § 157 I ZPO gestattet war. Somit mussten sie fürchten, dass die Unterschiede zwischen ihnen und den Rechtsberatern in den Augen der Öffentlichkeit verschwimmen könnten[25]. Obwohl nicht alle Amtsgerichtsanwälte schlecht verdienten, war ihre wirtschaftliche Ausgangslage im Vergleich zu ihren bei höheren Gerichten zugelassenen Kollegen insgesamt weniger günstig. Nachdem in den 20er Jahren schließlich der „offene Krieg"[26] zwischen Amtsgerichtsanwälten einerseits und Landgerichtsanwälten andererseits ausbrach und nach der Gründung einer eigenen Interessenvertretung der Amtsgerichtsanwälte auch die Landgerichtsanwälte eine eigene Organisation ins Leben riefen, war die Einheit der Anwaltschaft und das Überleben des DAV als alleinige, einheitliche Interessenvertretung in Frage gestellt wurde. Erst die Änderung der RAO vom 7.3.1927[27] brachte die lang ersehnte Simultanzulassung für die Amtsgerichtsanwälte[28]; die entsprechend geänderte Praxis der Landes-

---

[23] *Ledford*, Conflict, in: *Jarausch/Cocks*, German professions, S. 266, Anm. 18.

[24] Vgl. dazu die Erkenntnis des EGH vom 17.1.1887, JW 1888, S. 92ff.

[25] Zum Kampf der Amtsgerichtsanwälte gegen das Rechtskonsulententum unten 2. Kapitel, Abschnitt II. 2. a.

[26] *Ostler*, Rechtsanwälte, S. 183.

[27] „Gesetz über die Änderung der Rechtsanwaltsordnung" vom 7.3.1927, RGBl. I, S. 71.

[28] Nach der neuen Fassung des § 9 Satz 2 RAO konnte das Präsidium des Oberlandesgerichts einer Simultanzulassung zwar weiterhin widersprechen, und die Länder konnten die neue Regelung zeitlich befristet auf einen Teil der Amtsgerichtsanwälte beschränken; grundsätzlich musste die Justizerwaltung nun aber die Amtsgerichtsanwälte simultan zulassen.

justizverwaltungen beendete im Wesentlichen die heftigen, durch die Fassung der RAO von 1878 angelegten Auseinandersetzungen.[29]

### 2. Die Stellung des Anwalts im Rechtswesen

Obwohl die RAO von 1878 die Grundlagen der Ausübung des Anwaltsberufes regelte, enthielten weder der Gesetzestext von 1878 selbst noch die Vorentwürfe irgendwelche expliziten Aussagen zur Stellung des Rechtsanwalts im System staatlicher Rechtspflege und gegenüber anderen Rechtsberatern.

Im Gegensatz zur heutigen Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO), die den Anwalt in § 1 als „unabhängiges Organ der Rechtspflege" bezeichnet, in § 2 bestimmt, dass dieser einen freien Beruf und kein Gewerbe ausübe, und den Rechtsanwalt in § 3 I als den „berufenen unabhängigen Berater und Vertreter in allen Rechtsangelegenheiten" beschreibt, dessen „Recht, in Rechtsangelegenheiten aller Art vor Gerichten, Schiedsgerichten oder Behörden aufzutreten", nur durch ein Bundesgesetz beschränkt werden kann (§ 3 II BRAO), enthielt der Gesetzestext von 1878 keine derartigen Leitsätze. Angesichts der unterschiedlichen Entwicklung der Anwaltschaft in den verschiedenen Ländern bis 1878 war man bei der Abfassung der RAO pragmatisch orientiert gewesen und hatte – entsprechend dem nüchternen Stil der damaligen Gesetzgebung und im Interesse eines schnellen Zustandekommens der Regelung – auf eine positive Umschreibung der Stellung des Anwalts im Rechtswesen verzichtet[30].

Alle an der Ausarbeitung der RAO Beteiligten waren jedoch wie selbstverständlich davon ausgegangen, dass die Rechtsanwaltschaft ein bedeutsamer Teil der Gerichtsverfassung und der staatlichen Rechtspflege sei[31]. Nachdem *Abegg* bereits im Jahre 1833 den Anwalt als ein „Organ der Gerechtigkeitspflege" bezeichnet hatte[32], tauchte die Wendung vom Rechtsanwalt als „Organ der Rechtspflege" auch in der Begründung zur RAO[33] und im Jahre 1883 in der Rechtsprechung des Ehrengerichtshofes auf, welcher aus der Organstellung besondere Pflichten und Beschränkungen der

---

[29] Zum Streit um die Simultanzulassung auch *Ostler*, Rechtsanwälte, S. 68–78 und S. 183–186; *Wettmann-Jungblut*, Rechtsanwälte an der Saar, S. 194–205; *Ledford*, Conflict, in: *Cocks/Jarausch*, German professions, S. 255–264; *Siegrist*, Advokat, Bürger und Staat, 2. Halbband, S. 608–616 und S. 676ff.

[30] *Schubert*, Quellen der Rechtsanwaltsordnung, S. 68.

[31] Vgl. dazu die bereits zitierte Stelle aus den Motiven zum Entwurf einer Anwaltsordnung, JW 1878, S. 33ff (33) sowie die Ausführungen von *Lasker* in der ersten Beratung über einen neuen Titel „Rechtsanwaltschaft" im GVG, *Siegel*, Materialien zur RAO, S. 18.

[32] *Abegg*, Lehrbuch des gemeinen Criminal-Prozesses, S. 254.

[33] Anlagen zu den Verhandlungen des Reichstages, III. Legislaturperiode, 2. Session 1878, Aktenstücknr. 5, S. 66.

Anwaltschaft gegenüber der Allgemeinheit begründete[34]. Ähnliche Aussagen finden sich in der zeitgenössischen Literatur[35]. Unklar war die Stellung des Rechtsanwalts dagegen, wenn es um seine außergerichtliche Tätigkeit ging. So bezeichneten *Max* und *Adolf Friedländer* den Anwalt in der ersten Auflage ihres ausführlichen Kommentars zur RAO von 1908 ungenau als einen „Wahrer des Rechts", dem Pflichten nicht nur gegenüber seinem eigenen Auftraggeber, sondern auch gegenüber Dritten oblägen[36].

Auch im Übrigen führte die positive Bestimmung der Natur des Anwaltsberufs zu Schwierigkeiten. Mit Erlass der RAO von 1878 war zwar klar, dass der Rechtsanwalt nicht mehr die Stellung eines Beamten innehaben konnte; in der Folge blieb allerdings umstritten, inwiefern der Anwalt bei der Ausübung bestimmter Funktionen, etwa der Pflichtanwaltschaft, ein „öffentliches Amt" ausübe oder zumindest über eine „amtsähnliche Stellung" verfüge[37]. Der gemeinsame Nenner der Auffassungen bestand darin, dass der Anwaltsberuf jedenfalls ein mit öffentlicher Verantwortung betrauter, „staatlich gebundener" Beruf war[38]. Die Vorstellung einer besonderen Pflichtgebundenheit des Rechtsanwalts gegenüber dem Staat grenzte ihn von allen anderen Rechtsberatern ab.

Unbeschadet dessen stellte sich die Frage, ob die Tätigkeit des Anwalts auch den Charakter eines Gewerbes annehmen könne. Denn zum anwaltlichen Berufsbild gehörten auch Funktionen und Tätigkeiten, die geringere Nähe zum staatlichen Justizapparat aufwiesen; zudem lag es auf der Hand, dass die Rechtsanwälte ihren Beruf auch ausübten, um sich eine wirtschaftliche Erwerbsquelle zu sichern. Die Anwaltschaft protestierte heftig gegen die Auffassung, der Anwaltsberuf enthalte auch gewerbliche Ele-

---

[34] EGH 1, 140, 145.

[35] *Laband* beschrieb die anwaltliche Stellung im staatlichen Rechtswesen ohne auf die Organformel zurückzugreifen, meinte aber nichts anderes, als er im Jahre 1913 schrieb: „Daß bei den Gerichten Rechtsanwälte zugelassen sind, daß überhaupt Personen vorhanden sind, welche als rechtsverständige Prozeßbevollmächtigte, Anwälte und Verteidiger sich mit der Vertretung der Parteien und der Wahrnehmung ihrer rechtlichen Interessen befassen, wird von den Prozeßordnungen als selbstverständlich vorausgesetzt. Nur unter dieser Annahme sind die Vorschriften der Prozeßordnungen durchführbar; die staatliche Aufgabe des Rechtsschutzes soll und kann nach Maßgabe des bestehenden Rechts nur unter Mitwirkung von Rechtsanwälten verwirklicht werden. Die berufsmäßige Tätigkeit der Rechtsanwälte ist demnach für den Staat notwendig; sie ist ein durch die staatliche Rechtsordnung selbst erforderter Faktor der Rechtspflege, und man kann daher die Rechtsanwaltschaft in derselben Weise wie die Staatsanwaltschaft als eine Institution ansehen, welche einen Bestandteil der Gerichtsverfassung im weiteren Sinne bildet." Vgl. *ders.*, Staatsrecht, S. 453.

[36] *Friedländer*, RAO, Einleitung, Anm. 18.

[37] Zum Meinungsstand Ende der 20er Jahre vgl. *Friedländer*, RAO, Einleitung, Anm. 9 mwN.

[38] *Schmidt*, Lehrbuch des Zivilprozeßrechts, S. 223ff.

mente: zum einen, um sich dadurch ideell von den gewerblichen Rechtsberatern, den Rechtskonsulenten abzugrenzen, zum anderen aus dem höchst pragmatischen Interesse heraus, keine Gewerbesteuer zahlen zu müssen[39]. Während *Laband* die Ansicht vertrat, der Anwaltsberuf stelle eine Verbindung von öffentlichem Amt und Gewerbebetrieb dar[40], gingen Schrifttum und Rechtsprechung überwiegend davon aus, dass der Anwaltsberuf kein Gewerbe, sondern vielmehr ein Beruf höherer Art sei. Diesen Standpunkt untermauerte dann vor allem *Sigbert Feuchtwanger* in seiner Abhandlung „Die freien Berufe" von 1922[41]. Nach *Feuchtwanger* gehörten zu den freien Berufen diejenigen, bei denen der Erwerbstrieb nicht das entscheidende Motiv der beruflichen Handlungen war und deren Angehörige dem Ideal ihrer sozialen Funktion und „Kulturaufgabe" nicht gerecht würden, wenn sie ihren Beruf allein um des Erwerbs willen betrieben. Dass bestimmte Personen im Interesse der Allgemeinheit den geldlichen Vorteil nicht zum entscheidenden Motiv ihrer beruflichen Handlungen machen durften, sollte die Angehörigen freier Berufe von einfachen Gewerbetreibenden unterscheiden.[42] Der Rechtsanwalt, der sich bei seinen beruflichen Handlungen ausschließlich vom Streben nach höchster sachlicher Pflichterfüllung leiten lassen sollte, war damit der Prototyp eines freien Berufs[43].

---

[39] Mit der Zeit wurden aus der Bejahung bzw. Verneinung des Gewerbecharakters steuerrechtlich aber ohnehin andere Schlussfolgerungen gezogen. Eine Reihe reichs- und landesrechtlicher Bestimmungen stellte die Rechtsanwälte zumindest steuerrechtlich Gewerbetreibenden gleich und unterwarf die Anwälte auch zunehmend der Gewerbesteuer, dazu *Ledford*, From general estate, S. 285ff. Abgesehen vom Unterfallen unter die Gewerbesteuer war der Gewerbecharakter des Anwaltberufs für Frage von Relevanz, ob die Anwaltschaft sich auf die Vorschriften des „Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb" (UWG) berufen könne. Das Reichsgericht hatte sich zunächst gegen die Anwendbarkeit des UWG auf die Anwaltschaft ausgesprochen, sie in einer Entscheidung aus dem Jahre 1920 schließlich aber doch bejaht; Entscheidung des RG vom 4.6.1920, JW 1920, S. 778. Zur Bedeutung des UWG für die Anwaltschaft vgl. unten Abschnitt II. 2. a.

[40] *Laband* meinte, dass die Organisation der Rechtsanwaltschaft „einen höchst eigentümlichen Charakter" habe, der sich „aus einer eigenartigen Doppelstellung des Rechtsanwalts" herleite; *ders.*, Staatsrecht, S. 452ff.

[41] *Feuchtwanger*, Die freien Berufe. Im besonderen: Die Anwaltschaft. Versuch einer allgemeinen Kulturwirtschaftslehre, München/Leipzig 1922. Zu den verschiedenen Standpunkten in der Diskussion um den Gewerbecharakter des Anwaltsberufs bis 1930 vgl. *Friedländer*, RAO, Einleitung, Anm. 110 und 11.

[42] Vgl. *Feuchtwanger*, Die freien Berufe, S. 17–43. Zu den Charakteristika der freien Berufe und der daraus hergeleiteten Forderung nach einem Sonderrecht für diese *ders.*, in: JW 1928, S. 937ff.

[43] *Friedländer*, RAO, Einleitung, Anm. 11.

### 3. Staatlicher Schutz des anwaltlichen Tätigkeitsfelds?

Obwohl die Rechtsanwälte demnach als besonderer, pflichtgebundener Beraterstand begriffen wurden, hatten sie nicht durchweg eine herausgehobene oder gar gegenüber anderen Rechtsberatern geschützte Stellung inne, nicht im Prozess und vor Behörden und schon gar nicht im außergerichtlichen Tätigkeitsbereich.

Vor Kollegialgerichten im ordentlichen Verfahren vermittelte der Anwaltszwang den Rechtsanwälten eine geschützte Stellung. Allerdings bestand der Anwaltszwang vom Ansatz her (wenngleich die faktische Wirkung eine andere gewesen sein mag) nicht etwa, um den Anwaltsstand wirtschaftlich zu schützen und gegenüber nichtanwaltlichen Rechtsberatern abzugrenzen, sondern allein aus prozessualen und rechtspflegerischen Erwägungen. Die Begründung zur ZPO macht deutlich, dass man ihn in erster Linie als notwendige Konsequenz eines nunmehr weitgehend mündlichen und unmittelbaren Verfahrens betrachtete: „Der allgemeine und innere Grund für das Gebot der Vertretung durch Anwälte in dem Regelverfahren vor den Landgerichten und vor den Oberlandesgerichten“, so heißt es dort, bestehe „in der Art und Weise, wie dieses Verfahren konstruirt ist“[44]. Daneben weist die Begründung auf die Präventivfunktion des Anwalts im Hinblick auf die Belastung der Gerichte mit offensichtlich nicht durchsetzbaren Begehren hin; „durch die Leidenschaftlichkeit und Rechtsunkunde der Parteien“ so die Erwägung, könne „die Lage der Sache verdunkelt, die Erkenntnis des Rechts erschwert, der Ernst und die Würde der gerichtlichen Verhandlung verletzt werden“[45]. Ferner begriff der Gesetzgeber den Anwaltszwang als Gegengewicht des Prozessbetriebs der Parteien zu dem des Richters, d.h. als Gewähr dafür, „daß der Prozeßbetrieb in der Hand von Personen ruht, welche eine ähnliche Garantie für die Sorgsamkeit und Zuverlässigkeit ihrer Geschäftstätigkeit darbieten, wie der Richter“[46].

Für das amtsgerichtliche Verfahren legte man dagegen andere Maßstäbe an. Vor den Amtsgerichten konnten sich die Parteien grundsätzlich selbst oder durch prozessfähige Bevollmächtigte vertreten lassen, wobei letztere „nicht nothwendig Rechtsverständige“ sein mussten[47]. Dahinter stand die Überlegung, dass dort Sachen von geringfügigerer Bedeutung verhandelt wurden, die in einem einfacheren und beschleunigten Verfahren erledigt werden sollten[48]. Neben den Rechtsanwälten waren hier also auch nichtanwaltliche Rechtsberater zugelassen. § 143 II CPO in der Fassung vom

---

[44] *Hahn*, Materialien, S. 185.
[45] Ebd., S. 186.
[46] Ebd.
[47] Ebd., S. 185.
[48] Ebd., S. 187.

30.1.1877, der 1898 in § 157 I ZPO überführt wurde[49], gab dem Gericht allerdings die Möglichkeit „Bevollmächtigte und Beistände, welche das Verhandeln vor Gericht geschäftsmäßig betreiben", zurückzuweisen. Der Begriff der Geschäftsmäßigkeit war unabhängig von dem der Gewerbsmäßigkeit. Erforderlich war lediglich, dass sich die Vertretung als „wiederkehrendes, eigenes Geschäft" des Vertreters darstellte[50]. Laut den Gesetzgebungsmaterialien von 1877 sollte die Regelung „dem verderblichen Treiben einer Winkeladvokatur" entgegenwirken und damit belegen, dass der Entwurf grundsätzlich davon ausgehe, „daß nur die Anwälte den Beruf haben, die Prozeßparteien gewerbsmäßig vor Gericht zu vertreten"[51]. Wie die Vorschrift des § 157 I ZPO indes letztlich zu handhaben sei, wurde im Kaiserreich wie der Weimarer Republik sehr unterschiedlich beurteilt[52].

§ 26 RAO fasste die speziellen Befugnisse, die den Anwälten aus den Regelungen der Reichsjustizgesetze erwuchsen, zusammen. Er lautete:

„Auf Grund der Zulassung bei einem Gericht ist der Rechtsanwalt befugt, in den Sachen, auf welche die Strafprozeßordnung, die Civilprozeßordnung und die Konkursordnung Anwendung finden, vor jedem Gericht innerhalb des Reichs Vertheidigungen zu führen, als Beistand aufzutreten und, insoweit eine Vertretung durch Anwälte nicht geboten ist, die Vertretung zu übernehmen".

Außerhalb der Anwendungsbereiche von ZPO, StPO und Konkursordnung garantierte die RAO also keinerlei Rechte. Die meisten Prozess- und Verfahrensgesetze der Weimarer Zeit berechtigten die Anwälte jedoch explizit zur Vertretung oder nahmen sie von der gerichtlichen oder behördlichen Zurückweisungsbefugnis geschäftsmäßiger Vertreter aus[53]. Andere Vorschriften stellten sie zumindest mit anderen Beiständen und Bevollmäch-

---

[49] Vgl. die Fassung der ZPO seit der Novelle vom 17.5.1898, RGBl., S. 256.

[50] *Stein/Jonas/Gaupp*, ZPO, 14. Auflage, § 157, Anm. I.

[51] *Hahn*, Materialen, S. 188.

[52] Dazu unten Abschnitt II. 3. b. sowie Abschnitt V. 1.

[53] So etwa § 17 „Gesetz betr. die Patentanwälte" vom 21.5.1900 (RGBl., S. 233) für das Verfahren vor dem Patentamt; §§ 1663, 1679, 1701 „Reichsversicherungsordung" vom 19.7.1911 (RGBl., S. 509) für das Verfahren vor den Versicherungsämtern, Oberversicherungsämtern und dem Reichsversicherungsamt; §§ 239, 258, 273 Angestelltenversicherungsgesetz (Gesetz vom 20.11.1911, RGBl. , S. 989 in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.5.1924, RGBl. I, S. 563) für das Angestelltenversicherungsverfahren; §§ 48, 109, 119 des Gesetzes vom 10.1.1922 in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.3.1928 (RGBl. I, S. 71) für die Vertretung vor den Versorgungsgerichten und dem Reichsversorgungsgericht; § 24 der Verordnung vom 23.12.1901 (RGBl., S. 498) für das Verfahren vor den Senaten des Aufsichtsamts für Privatversicherung; § 26 II des VO vom 21.5.1920 (RGBl., S. 1167) im Verfahren vor dem Reichswirtschaftsgericht; diese Vorschrift galt gem. § 1 der VO vom 2.11.1923 (RGBl. I, S. 1071) entsprechend für das Verfahren vor dem Kartellgericht; für das Verfahren vor den Finanzbehörden waren die einschlägigen Vorschriften § 88 und § 238 I der „Reichsabgabenordnung" vom 13.12.1919 (RGBl., S. 1993).

tigten gleich oder sahen keine besonderen Vertretungsregeln vor, so dass eine Vertretung durch die Partei selbst oder durch jeden von ihr gewählten Beistand gestattet war[54].

Eine echte Ausnahme von der grundsätzlichen Zulässigkeit anwaltlicher Vertretung sah jedoch § 11 I des Arbeitsgerichtsgesetzes vom 28.12.1926[55] vor. Nach diesem waren nicht nur alle Personen, die das Verhandeln vor Gericht geschäftsmäßig betrieben, sondern auch Rechtsanwälte ausdrücklich von der Prozessvertretung vor den Arbeitsgerichten ausgeschlossen und nur Mitglieder und Angestellte von Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Parteivertreter zugelassen. Vor den Landesarbeitsgerichten und vor dem Reichsarbeitsgericht bestand zwar Anwaltszwang, auch hier konnten an Stelle der Anwälte aber Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände treten, sofern die zu vertretende Partei Mitglied im entsprechenden Verband war. Der grundsätzliche Ausschluss von jeglicher prozessualer Mitwirkung in der ersten arbeitsgerichtlichen Instanz war für die Anwaltschaft eine bittere Erfahrung. Zwar waren die Rechtsanwälte auch vor den Gewerbe- und Kaufmannsgerichten ausgeschlossen gewesen[56]. Die Anwaltschaft hatte schon damals ihre Stimme gegen den Ausschluss erhoben, allerdings war dieser durch die wertmäßig begrenzte Zuständigkeit der Gewerbe- und Kaufmannsgerichte noch erträglich gewesen. Dagegen war der Ausschluss durch § 11 I ArbGG umfassend. Abgesehen von der Tatsache, dass die Anwaltschaft damit von den wirtschaftlich zunehmend bedeutenden Arbeitsgerichtssachen ausgeschlossen blieb, wehrte sie sich auch und gerade gegen die in der Gesetzgebung zum Ausdruck kommende faktische Negierung der Stellung des Rechtsanwalts als „Organ der Rechtspflege".

Wie schon die Regelungen für die Gewerbe- und Kaufmannsgerichte empfanden die Anwälte die Bestimmung des § 11 I ArbGG als Ausdruck einer nicht nur justiz-, sondern auch anwaltsfeindlichen Haltung der damaligen Zeit und als eine von Misstrauen gegen ihren Berufsstand geprägte

---

[54] Vgl. etwa § 13 „Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit" vom 17.5.1898 (RGBl., S. 189) im Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit; außerdem §§ 20 II, 22 II des Gesetzes vom 9.7.1921 (RGBl. , S. 905) und §§ 4, 7 der Bekanntmachung vom 6.12.1921 (RGBl., S. 1535) für verfassungsrechtliche Streitigkeiten vor dem Staatsgerichtshof. Im Schiedsverfahren nach §§ 1025ff ZPO hing die Zulassung von Rechtsanwälten gem. § 1034 II ZPO dagegen von Anfang an von den Bestimmungen des Schiedsvertrages bzw. vom Ermessen des Schiedsrichters ab.

[55] RGBl. I, S. 507.

[56] Das „Gesetz betreffend die Gewerbegerichte" vom 29.7.1890 (RGBl., S. 141) hatte eine Sondergerichtsbarkeit jenseits des ordentlichen Verfahrens geschaffen und mit dem Ausschluss der Rechtsanwälte das erste „privilegium odiosum" für die Anwaltschaft im Reich gebracht (*Ostler*, Rechtsanwälte, S. 93), welches durch das „Gesetz über die Kaufmannsgerichte" vom 6.7.1904 (RGBl., S. 266) dann erneuert worden war.