

Liberalisierung juristischer Dienstleistungen: Erfahrungen aus England&Wales, Schottland und Irland

Ländern mit einer angelsächsischen Rechtstradition wird oft nachgesagt, sie seien marktorientierter als Länder, deren Rechtssystem auf dem römischen Recht beruht. Diese Einschätzung hat im Bereich der juristischen Dienstleistungen ihre Berechtigung. In den europäischen Rechtsordnungen ist die Erbringung derartiger Dienstleistungen in unterschiedlichem Ausmass reguliert. Im Vereinigten Königreich und in Irland setzte die Liberalisierung dieses Marktes schon früh ein. Beschränkungen in Bezug auf Marktzugang, Werbung und Festsetzung der Honorare wurden gelockert. Zurzeit befasst sich das Parlament des Vereinigten Königreichs mit der Liberalisierung der Organisationsstrukturen, die für Rechtsanwälte zulässig sind.

Gemeinsame Herkunft, unterschiedliche Entwicklung

Das hier vorgestellte Projekt wurde vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als Fallstudie über die Regulierung von juristischen Dienstleistungen in Ländern mit einer wettbewerbsfreundlichen Reglementierung in Auftrag gegeben. In dieser Studie werden die Erfahrungen betrachtet, die in den letzten drei Jahrzehnten in den drei angelsächsischen Rechtsordnungen England&Wales, Schottland und Irland mit der Liberalisierung der Märkte für juristische Dienstleistungen gemacht wurden. Diese drei Jurisdiktionen wurden für die Studie ausgewählt, weil ihre juristischen Berufe zwar ähnliche Ursprünge haben, sich aber angesichts der unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gegebenheiten sowie Wettbewerbsordnungen verschieden entwickelt haben.

Die drei Rechtsordnungen weisen ein gemeinsames Merkmal auf: Die Regulierung der Märkte für juristische Dienstleistungen erfolgt dadurch, dass bestimmte Formen dieser Dienstleistungen nur durch die Mitglieder dazu vorgesehener Berufsverbände erbracht werden dürfen, die den Zugang zum Beruf reglementieren und Standesregeln festlegen (Selbstregulierung). Der Staat reglementiert das Verhalten der Berufsangehörigen somit nicht direkt. Im Verlauf der letzten rund 30 Jahre haben die Berufsverbände jedoch ihre Standesregeln auf Druck der Regierung und der Wettbewerbsbehörden gelockert.

Zweiteilung des Anwaltsstands

In allen drei Rechtsordnungen besteht eine traditionelle Zweiteilung der juristischen Be-



Prof. Dr. Frank H. Stephen
Professor für Regulierung,
Codirektor des Institute
for Law, Economy and
Global Governance,
University of Manchester

rufe in beratende Anwälte («solicitors») und Prozessanwälte («barristers» – in Schottland «advocates» genannt). Die Unterschiede zwischen diesen beiden Berufsständen werden im *Kasten 1* genauer erläutert. Beratende Anwälte können nach den Regeln ihrer Berufsverbände als Personengesellschaften oder in einer anderen Form von gemeinsamem Firmen tätig sein. Prozessanwälte hingegen müssen unabhängig und selbstständig bleiben. Sie können jedoch in Bürogemeinschaften mit anderen Prozessanwälten zusammenarbeiten. Die Regeln ihres Berufsverbandes untersagen Prozessanwälten direkte Kontakte zu Mandanten; solche sind nur den beratenden Anwälten gestattet. Oft wird der Beruf des Prozessanwalts deshalb als «Überweisungsberuf» bezeichnet.

Diese Zweiteilung des Anwaltsstands war in allen drei Rechtsordnungen ein Thema der Liberalisierungsdiskussion und geriet entsprechend ins Visier der Wettbewerbsbehörden. Sie wurde als Wettbewerbsbeschränkung erachtet, die unter anderem deshalb nicht im Interesse der Konsumenten sei, weil der Mandant für Verfahren vor höheren Gerichten sowohl einen beratenden Anwalt als auch einen Prozessanwalt benötige. Die Vertreter der Prozessanwälte machten allerdings geltend, die Zweiteilung sei im öffentlichen Interesse, da die damit verbundene stärkere Spezialisierung eine höhere Qualität der Anwaltstätigkeit bewirke. Die Zweiteilung hatte konkrete Auswirkungen auf Ausgestaltung der Liberalisierung weiterer Praktiken des Berufsstands.

Liberalisierung der Märkte für juristische Dienstleistungen

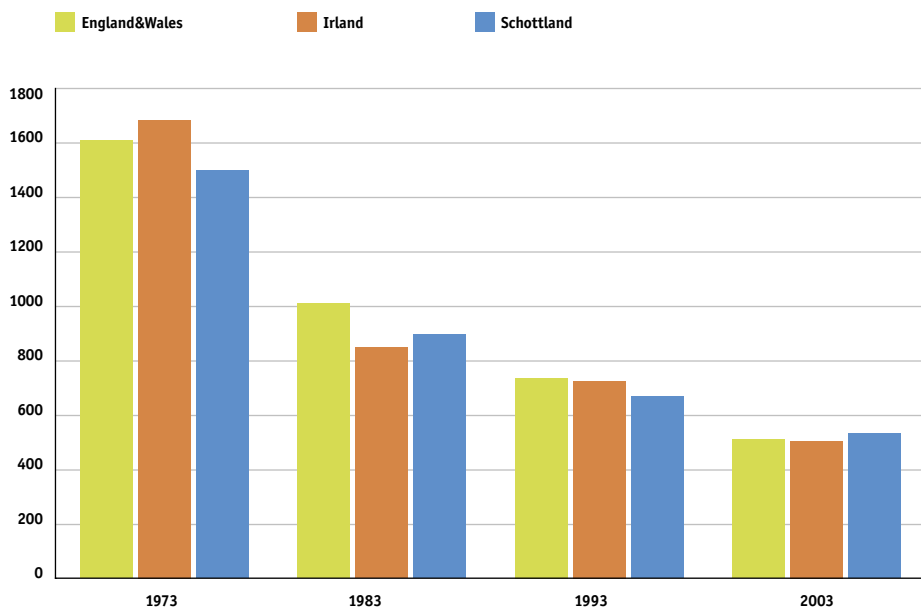
Die Liberalisierung zielte in zwei Richtungen:

- die Erhöhung der Anzahl Verbände, deren Mitglieder zur Erbringung bestimmter Dienstleistungen zugelassen sind;
- die Lockerung der Regeln, die das Verhalten der einzelnen Berufsangehörigen reglementieren, insbesondere die Festsetzung der Honorare und die Werbung.

Im Vergleich zur Schweiz interessieren erstens die Lockerung der Standesregeln und zweitens der Wettbewerb bei denjenigen

Grafik 1

Anzahl Einwohner pro Anwalt, 1973–2003



Anmerkung: Ein Rückgang der Quote bedeutet eine Zunahme der Anzahl Anwälte in der Bevölkerung.

Quelle: Stephen / Die Volkswirtschaft

Dienstleistungen, die in der Schweiz den Notaren vorbehalten sind.

In allen drei Rechtsordnungen erfolgt der Zugang zu den einzelnen Berufen durch eine Kombination aus Universitätsstudium, Vollzeit-Berufsausbildung und Praktikum. In den letzten 30 Jahren wurde die Kapazität der Universitätsausbildung in allen drei Rechtssystemen ausgebaut. Das Haupthindernis für das Wachstum war zwar die Verfügbarkeit von Praktikumsplätzen. Nichtsdestotrotz hat die

Gesamtzahl der Anwälte deutlich zugenommen (vgl. Grafik 1). Die stärkste Zunahme von einem Jahrzehnt zum nächsten war in allen drei Rechtssystemen im Zeitraum 1973–1983 zu verzeichnen, der dem Beginn des Liberalisierungsprozesses voranging. Dies ist möglicherweise auf den Ausbau der Universitätsausbildung in den Siebzigerjahren zurückzuführen. Theoretisch könnte die Nachfrage nach Anwälten sogar noch stärker zugenommen haben. Die Daten weisen jedoch nicht darauf hin, dass die Zahl der Personen, die zu den einzelnen Berufen zugelassen wurden, von den Berufsverbänden sehr streng beschränkt wurde.

Gegenwärtig liegt dem Parlament von England&Wales ein Gesetzesentwurf zu den juristischen Dienstleistungen vor, der radikale Veränderungen bringen könnte. Er würde nicht nur multidisziplinäre Partnerschaften zwischen Anwälten und Mitgliedern anderer Berufe ermöglichen, sondern auch zulassen, dass Rechtsanwälte über Geschäftsstrukturen, die im Eigentum von Nichtanwälten stehen, juristische Dienstleistungen erbringen. Eine solche Öffnung wäre auch für die Schweiz neu.

Zugang zu den Märkten für juristische Dienstleistungen

In allen drei Rechtsordnungen dürfen einige juristische Dienstleistungen nur von Mitgliedern der dazu vorgesehenen juristischen Berufe erbracht werden. Zu diesen Dienstleistungen gehören das Auftreten vor Gericht, die Prozessführung, die Übertragung von Grundeigentum und Verurkundungen. Die Beschränkung des Zugangs zu den Märkten für juristische Dienstleistungen auf die Mitglieder bestimmter Berufsverbände blieb im untersuchten Zeitraum bestehen. Hingegen hat die Zahl der Berufsverbände zugenommen, deren Mitglieder berechtigt sind, gewisse Dienstleistungen zu erbringen.

Rechtsvertretung vor Gericht

Ein Laie kann sich zwar unter gewissen Umständen mit Unterstützung eines «Freundes» vor Gericht selbst vertreten; doch eine entgeltliche Vertretung darf nur von Mitgliedern der dazu vorgesehenen Berufe vorgenommen werden. In England&Wales wie auch in Schottland wurde das Recht zum Auftreten vor höheren Gerichten auf beratende Anwälte ausgedehnt. In Irland haben beratende Anwälte seit 1971 das Recht, vor allen Gerichten aufzutreten.

Somit sind die Mitglieder von zwei Berufsgruppen berechtigt, vor allen Gerichten des Landes aufzutreten. Dies führt in beschränktem Ausmass zu Wettbewerb in Bezug auf die

Kasten 1

Juristische Berufe in England&Wales, Schottland und Irland

England&Wales (53 Mio. Einwohner) sowie Schottland (5 Mio. Einwohner) sind Teil des Vereinigten Königreichs, weisen jedoch ihre eigenen Rechtsordnungen auf. Dies ist in der Unionsakte von 1707 festgeschrieben, die eine Zusammenlegung des Parlaments, aber die Erhaltung eines gesonderten Rechtssystems für Schottland vorsieht. Der schottische Anwaltsberuf unterscheidet sich in Bezug auf die Organisation und die Reglementierung noch heute von jenem in England&Wales. Das Wettbewerbsrecht und die Wettbewerbspolitik sind jedoch Sache des Parlaments des Vereinigten Königreichs. Daher sind die gleichen Wettbewerbsbehörden für Schottland wie auch für England&Wales zuständig.

Die Rechtsordnung von Irland (4,2 Mio. Einwohner) weist viele Ähnlichkeiten mit jener von England&Wales auf. Vor allem der Anwaltsberuf ist sehr ähnlich organisiert. Ein gemeinsames Merkmal aller drei Rechtsordnungen ist die historische Zweiteilung des Anwaltsstands: Während

der Prozessanwalt spezifische Kompetenzen in der Anwalts-tätigkeit vor Gericht aufweist, sind die Kompetenzen des beratenden Anwalts auf die Rechtsberatung von Mandanten und die Prozessführung ausgerichtet.

Die genaue Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche und die Organisationsform dieser beiden Berufsgruppen sind je nach Rechtsordnung unterschiedlich. Das Recht, vor höheren Gerichten aufzutreten, stand traditionell und in der Praxis nur den Prozessanwältinnen zu. In Schottland wurden jedoch die beratenden Anwälte zu höheren Gerichtsinstanzen früher zugelassen als in den anderen beiden Rechtsordnungen. Daher unterscheidet sich das zahlenmässige Verhältnis zwischen beratenden Anwälten und Prozessanwältinnen in Schottland von jenem in den anderen beiden Rechtssystemen: In Schottland sind weniger als 5% aller Anwälte Prozessanwältinnen. In England&Wales liegt ihr Anteil bei rund 11%, in Irland bei etwa 18%.

Bibliografie

- RWG (2006): Report of the Research Working Group on the Legal Services Market in Scotland, Edinburgh: Scottish Executive.
- Shinnick, E., Bruinsma, F. und Parker, C. (2003): Aspects of regulatory reform in the legal profession: Australia, Ireland and the Netherlands, in: International Journal of the Legal Profession, Bd. 10, Nr. 3.
- Stephen, F. H. (2006): The Market Failure Justification for the Regulation of Professional Service Markets and the Characteristics of Consumers, in: C.-D. Ehlermann und I. Atanasiu (Hrsg.): European Competition Law Annual 2004: The Relationship between Competition Law and (Liberal) Professions, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.
- Stephen, F. H. und Love, J. H. (2000): Regulation of Legal Profession, in: B. Bouckaerts und G. De Geest (Hrsg): Encyclopaedia of Law and Economics, Bd. III, Regulation of Contracts, S. 987-1017, Aldershot: Edward Elgar.

Anwaltstätigkeit zwischen den beiden Berufen. In England&Wales wurde auch für die Mitglieder des Institute of Legal Executives (die in Unternehmen von beratenden Anwälten arbeiten) ein sehr stark eingeschränktes Recht eingeführt, vor Gericht aufzutreten.

Übertragung von Grundeigentum

Die Beurkundung von Eigentumsübertragungen war in allen drei Rechtssystemen ein Monopol der beratenden Anwälte und machte einen erheblichen Teil des Einkommens vieler kleiner und mittelgrosser Kanzleien aus. In den späten Achtzigerjahren wurde dieses Monopol in England&Wales durch die Einführung eines juristischen Hilfsberufs – des zugelassenen Notars für Eigentumsübertragungen («licensed conveyancer») – aufgehoben. Ähnliche Rechtsvorschriften wurden für Schottland erlassen, jedoch nicht umgesetzt.

Der drohende Markteintritt dieses neuen Berufs scheint eine Senkung der Gebühren für Eigentumsübertragungen von beratenden Anwälten bewirkt zu haben. Später verringerten sich die Honorarunterschiede in vielen Märkten. Im Vergleich zur Zahl der beratenden Anwälte gibt es nur sehr wenige zugelassene Notare für Eigentumsübertragungen. Einige sind bei beratenden Anwälten angestellt, andere bei Immobilienmakler-Gesellschaften, die einen routinemässigen Eigentumsübertragungsdienst anbieten. Die Konkurrenz wird somit weiterhin als beschränkt betrachtet. Daher wurde der Ruf nach einer weiteren Liberalisierung laut, die auch Banken und weitere Finanzdienstleister berechtigt, im Bereich der Eigentumsübertragung tätig werden zu können.

In keiner der untersuchten Rechtsordnungen hat der Liberalisierungsprozess zu einer vollständigen Beseitigung der Beschränkungen gegenüber den Personen geführt, die juristische Dienstleistungen erbringen dürfen. Hingegen wurde bei gewissen Dienstleistungen die Zahl der dazu berechtigten Berufe erweitert. Dies kann als Einführung einer Art regulatorischen Wettbewerbs in diesen Bereichen betrachtet werden.

Lockerung der Standesregeln

In allen drei Rechtssystemen erfolgte auch eine Liberalisierung der Regeln, nach denen Anwälte miteinander um Geschäfte konkurrieren dürfen. Dazu lockerten die Berufsverbände die Standesregeln, die für ihre Mitglieder gelten. In den meisten Fällen erfolgte dieser Schritt, weil eine Klage der Wettbewerbsbehörden drohte. Als Wettbewerbshindernisse wurden insbesondere obligatorische Honorarordnungen oder -empfehlungen sowie Werbeverbote beurteilt.

Obligatorische Honorarordnungen für Anwälte wurden in England&Wales 1973 abgeschafft, in Schottland 1984 und in Irland 1991. In England&Wales wurden jedoch noch bis 1984 und in Schottland bis 2005 Honorarempfehlungen veröffentlicht. Die Wettbewerbsbehörden stellten sich auf den Standpunkt, Honorarempfehlungen kämen einer obligatorischen Honorarordnung gleich. Aus Studien zu Irland und Schottland geht jedoch hervor, dass die tatsächlichen Honorare selbst bei Vorliegen derartiger Empfehlungen eine erhebliche Bandbreite aufweisen können.

Seit Mitte der Achtzigerjahre dürfen beratende Anwälte in Schottland sowie in England&Wales Werbung betreiben. Die Werberegeln für Prozessanwälte wurden in diesen beiden Rechtssystemen hingegen erst viel später gelockert. In Irland bestand bis 1988 ein Werbeverbot für beratende Anwälte; seit 1994 dürfen sie mit Honorarangaben werben. Im Zusammenhang mit Verfahren wegen Körperverletzung bestehen in Irland Werbebeschränkungen.¹

Studien zeigen, dass rund 60% der Unternehmen von beratenden Anwälten in Schottland sowie England&Wales für ihre Dienstleistungen werben, während es in Irland gut 50% sind. Je nach Region ist die Werbeintensität unterschiedlich. Die Werbung mit Honorarangaben ist nicht sehr verbreitet und wird von weniger als 4% genutzt. Es wurde festgestellt, dass die Tarife für eine juristische Routine-Dienstleistung – wie die Beurkundung von Eigentumsübertragungen – umso niedriger sind, je mehr in einem lokalen Markt geworben wird. Im Fall von Schottland führte eine Verdoppelung des Anteils von werbetreibenden Firmen in einem Markt zu um 7% tieferen Honoraren. Ähnliche Grössenordnungen wurden auch in England&Wales festgestellt.

Die Erfahrungen aus den drei hier untersuchten Rechtsordnungen zeigen, dass die Liberalisierung der Werberegeln tatsächlich zu unterschiedlichen Honoraren führt, sofern diese nicht vorgeschrieben werden. Die Einführung von regulatorischem Wettbewerb in England&Wales hatte im Bereich der Beurkundung von Eigentumsübertragungen Auswirkungen. Diese waren jedoch in finanzieller Hinsicht geringer, als die politischen Entscheidungsträger erwartet hatten.

1 Nach Ansicht einiger wurden diese eingeführt, weil sich die Regierung mit zahlreichen Klagen von ehemaligen Mitgliedern der irischen Armee wegen Körperverletzung konfrontiert sah.