

Europäisches Wettbewerbsrecht und anwaltliches Berufsrecht

Rede von

**Dr. Alexander Schaub
Generaldirektor der Generaldirektion Wettbewerb
Europäische Kommission**

anlässlich des

**Parlamentarischen Abends des
Deutschen Anwaltsvereins (DAV)**

am 26.09.2001

Inhaltsverzeichnis

- I. Einleitung**
- II. Leitlinien der europäischen Wettbewerbspolitik im Bereich der freien Berufe**
 - 1. Selbstregulierung durch Standesorganisationen**
 - 2. Gesetzliche Beschränkungen**
 - 3. Europäische Dimension**
- III. Fallgruppen zu Wettbewerbsbeschränkungen**
 - 1. Gebührenfestsetzungen**
 - 2. Werbung und aktives Angebot der Dienste**
 - 3. Ausübungsregeln**
- IV. Ausblick**

I. Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung sowie die Möglichkeit, heute abend bei Ihnen über das Verhältnis zwischen europäischem Wettbewerbsrecht und anwaltlichem Berufsrecht zu sprechen.

Rechtsanwälte sind Organe der Rechtspflege. Sie haben eine **wichtige Funktion** nicht nur im Ringen um Gerechtigkeit im Einzelfall, sondern für das gesamte Rechtssystem. Anwaltliche Leistungen sind daher nicht ohne weiteres mit dem normalen Austausch von Waren oder Dienstleistungen zu vergleichen.

Zum einen geht die Reichweite anwaltlicher Leistungen über das Verhältnis Rechtsanwalt-Mandant weit hinaus. Die **Sicherung der Qualität** anwaltlicher Dienstleistungen ist daher von großer Bedeutung.

Zum anderen kann jedoch der Verbraucher in bestimmten Fällen im Zeitpunkt der Nachfrage die Qualität der anwaltlichen Dienstleistung nur schwer einschätzen. Ein schlecht ausgearbeiteter Vertrag führt möglicherweise erst Jahre später zu einem Schaden bei dem Mandanten oder bei einem Dritten.

Um eine korrekte Berufsausübung zu gewährleisten, erscheint daher ein **gewisses Maß an Regulierung der anwaltlichen Tätigkeit sinnvoll**. Die freien Berufe sind jedoch vielfach einer großen Zahl von Standesregeln unterworfen, deren Bezug zum Ziel der Qualitätssicherung sich nicht immer erschließt. Typische Regulierungsmaßnahmen sind festgesetzte

Gebühren, Werbungsbeschränkungen und sonstige Vorgaben für die Berufsausübung.

Hier kommt nun das **Wettbewerbsrecht** ins Spiel, denn die Standesregeln können den Wettbewerb zwischen Rechtsanwälten untereinander, aber auch zwischen Rechtsanwälten und Vertretern anderer Berufsgruppen, wie z.B. Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern, beschränken.

Ziel der Kommission ist es, den **Wettbewerb in den freien Berufen im Interesse der Berufsangehörigen und der Verbraucher zu fördern**, ohne die wichtige Funktion der freien Berufe zu gefährden. Die Kommission hat im Bereich der freien Berufe bisher drei Entscheidungen erlassen. Der Europäische Gerichtshof hat die Entscheidungen der Kommission weitgehend bestätigt und außerdem in Vorlageverfahren zur Anwendung des Wettbewerbsrechts auf freie Berufe Stellung genommen.

Meine Damen und Herren, ich werde im folgenden kurz einige Leitlinien der Wettbewerbspolitik der Kommission im Bereich der freien Berufe darstellen, bevor ich anhand von einigen Fallgruppen zu typischen Regulierungsmaßnahmen Stellung nehme.

II. Leitlinien der europäischen Wettbewerbspolitik im Bereich der freien Berufe
--

Zunächst möchte ich betonen, dass sich die Kommission der **Unterschiede zwischen den verschiedenen freien Berufen und sogar innerhalb eines Berufsstandes** sehr wohl bewusst ist. So kann der Beruf des Rechtsanwaltes in Deutschland unter ganz verschiedenen Bedingungen

ausgeübt werden: Lange Zeit haben der klassische Einzelanwalt und die kleine regional begrenzte Kanzlei das Berufsbild des Rechtsanwaltes bestimmt. In den letzten Jahren haben sich aber daneben hochspezialisierte „Boutiquen“ und international operierende Großkanzleien gebildet. Nicht jeder Rechtsanwalt ist selbständig, es gibt auch angestellte Rechtsanwälte. Das Schwergewicht anwaltlicher Tätigkeit verschiebt sich vom Prozessieren zur Beratung.

Es verbietet sich daher eine schematische Behandlung der Regulierungsmaßnahmen. Vielmehr ist **in jedem Einzelfall zu prüfen**, ob und mit welchen Folgen europäisches Wettbewerbsrecht auf die Regulierung des anwaltlichen Berufs Anwendung findet.

1. Selbstregulierung durch Standesorganisationen

Die Besonderheiten der freien Berufe führen allerdings nicht dazu, dass sie von vornherein dem europäischen Wettbewerbsrecht entzogen wären. Adressat der Wettbewerbsregeln sind Unternehmen. Der Europäische Gerichtshof hat einen **funktionalen Unternehmensbegriff** entwickelt, wonach jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit als Unternehmen anzusehen ist. Selbständige Rechtsanwälte erbringen juristische Dienstleistungen gegen Entgelt und sind daher als Unternehmen im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts zu qualifizieren.

Rechtsanwälte sind Mitglieder ihrer berufsständischen Organisationen. Die Anwaltskammern sind daher Unternehmensvereinigungen. Der Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Disziplinargewalt oder die Betrauung mit bestimmten öffentlichen Aufgaben ändern daran nichts.

Daraus folgt, dass sich **Regulierungsmaßnahmen der berufsständischen Organisationen der Rechtsanwälte am europäischen Wettbewerbsrecht messen lassen müssen**, sofern sie sich auf der Gemeinschaftsebene auswirken.

Lassen Sie mich jedoch klarstellen, dass **die Kommission nicht etwa grundsätzlich gegen berufliche Selbstregulierung ist**. Selbstregulierung kann sinnvoll sein, da die Berufsangehörigen „am nächsten dran sind“ und daher schnell und flexibel auf Entwicklungen ihres Berufes reagieren können. Es ist daher nichts dagegen einzuwenden, wenn **rein deontologische Regeln** von den Berufskammern selbst festgelegt werden. Diese Regelungsbefugnis darf jedoch nicht für wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen missbraucht werden.

2. Gesetzliche Beschränkungen

Meine Damen und Herren, bislang habe ich vorwiegend von der Regulierung durch Standesorganisationen gesprochen. Weite Teile des anwaltlichen Berufsrechts in Deutschland dürften aber **mittlerweile gesetzlich festgeschrieben** sein. Dies führt zu der Frage, wie staatliche Regulierungsmaßnahmen zu behandeln sind. Die Wettbewerbsregeln knüpfen an das Verhalten von Unternehmen und Unternehmensvereinigungen an. Allerdings verbietet es den Mitgliedstaaten ihre Loyalitätspflicht, Maßnahmen zu ergreifen, die die Erreichung der Vertragsziele gefährden könnten.

Die Mitgliedstaaten dürfen daher nicht wettbewerbsbeschränkende Abreden oder Beschlüsse vorschreiben oder erleichtern. Ebenso wenig dürfen sie in die Wirtschaft eingreifende Entscheidungen auf private Wirtschaftsteilnehmer übertragen, ohne sich eine wirksame Kontrolle vorzubehalten.

Daraus folgt, dass **Gesetze oder Verordnungen, die eine eigenständige, am Allgemeininteresse orientierte Regelung vorsehen, nicht in den Anwendungsbereich des europäischen Wettbewerbsrechts fallen.**

Die Kommission **unterstützt jedoch Liberalisierungstendenzen in den Mitgliedstaaten.** Auch im Hinblick auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sollte der Gesetzgeber sehr genau prüfen, welches Maß an gesetzlicher Regulierung erforderlich ist, um die Erbringung qualitativ hochwertiger anwaltlicher Dienstleistungen zu gewährleisten.

3. Europäische Dimension

Abschließend möchte ich noch eine wichtige Einschränkung für die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts ansprechen. Die Kommission konzentriert sich auf Sachverhalte, die eine „**europäische Dimension**“ haben. Dies ist insbesondere der Fall, wenn eine Landesregel Dienstleistungen betrifft, die ihrem Wesen nach grenzüberschreitend sind oder einen gesamten Mitgliedstaat erfasst und grenzüberschreitende Leistungen behindert.

III. Fallgruppen zu Wettbewerbsbeschränkungen

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich nun anhand von Fallgruppen darstellen, wann typische Regulierungsmaßnahmen die europäischen Wettbewerbsregeln verletzen können. Ich werde Gebührenfestsetzungen, Werbeverbote und sonstige Ausübungsregelungen herausgreifen.

1. Gebührenfestsetzungen

Zu **Gebührenfestsetzungen** hat die Kommission bereits zwei Entscheidungen erlassen, und zwar zu den Gebühren der Zollinspektoren in Italien und der Patentagenten in Spanien. Die Linie der Kommission wurde in Urteilen des Europäischen Gerichts bestätigt. Danach sind **durch Standesorganisationen festgesetzte Gebühren grundsätzlich wettbewerbswidrig**.

Den Mitgliedstaaten wird allerdings das Recht zuerkannt, Gebühren verbindlich festzusetzen, sofern dies aus Gründen des Allgemeininteresses objektiv gerechtfertigt ist. Dies hat die Kommission in einer Stellungnahme vor dem Europäischen Parlament speziell zu den Rechtsanwaltsgebühren im April 2001 dargelegt. Die Resolution des Europäischen Parlaments ging in dieselbe Richtung.

Ferner ist vor dem Europäischen Gerichtshof ein Vorlageverfahren zu den Gebühren italienischer Rechtsanwälte anhängig, die von der Standesorganisation vorgeschlagen und vom Staat genehmigt werden müssen.

Der Schlussantrag des Generalanwaltes wurde im Juli dieses Jahres veröffentlicht. Es gilt nun, das Urteil des Gerichtshofes abzuwarten.

2. Werbung und aktives Angebot der Dienste

Zu Fragen der **Werbebeschränkungen** hat die Kommission eine Entscheidung erlassen, die Werbebeschränkungen der Vertreter beim Europäischen Patentamt betrifft. Die Entscheidung wurde vom Gericht Erster Instanz inhaltlich bestätigt.

Danach stellen **von Berufskammern angeordnete Werbeverbote eine Wettbewerbsbeschränkung dar**, die jedoch in bestimmten Fällen – etwa zur Verhinderung irreführender Werbung – gerechtfertigt sein kann. Nichtirreführende Werbung ist wichtig, um den Verbraucher über Art der Dienstleistungen, Verfügbarkeit und Preise zu informieren. Im Hinblick auf vergleichende Werbung gilt, dass ein durch die Standesorganisation angeordnetes **vollständiges Verbot vergleichender Werbung gegen europäisches Wettbewerbsrecht verstößt**. Außerdem sollten die Berufskammern den Freiberufler grundsätzlich nicht daran hindern, seine **Leistungen aktiv anzubieten**. Berufsspezifische Ausnahmen sind denkbar, bei Rechtsanwälten etwa in laufenden Verfahren.

3. Ausübungsregeln

Zu den **Berufsausübungsregeln** ist festzustellen, dass **rein deontologische Regeln nicht das europäische Wettbewerbsrecht verletzen**. Ob

eine Regelung rein deontologischer Art ist, muss von Fall zu Fall festgestellt werden. Dabei ist den Auswirkungen der Regelung auf die Handlungsfreiheit der Angehörigen des Berufsstands, der Berufsorganisation sowie der Verbraucher Rechnung zu tragen. Bei Rechtsanwälten etwa handelt es sich um Regeln, die notwendig sind, um das **Berufsgeheimnis** zu schützen oder **Interessenkonflikte** zu vermeiden.

Zur Frage, ob eine Standesorganisation ihren Mitgliedern die Bildung **multiprofessioneller Praxen** verbieten darf, ist zur Zeit ein Vorlageverfahren beim Europäischen Gerichtshof anhängig. Es geht um das von der niederländischen Standesorganisation der Rechtsanwälte vorgeschriebene Verbot der Sozietät von Rechtsanwälten und Wirtschaftsprüfern. Hierzu hat der Generalanwalt zeitgleich mit dem Schlussantrag zu den italienischen Anwaltsgebühren Stellung genommen. Das nunmehr zu erwartende Urteil des Gerichtshofes zu dieser Frage wird für die Position der Kommission von Bedeutung sein.

IV. Ausblick

Meine Damen und Herren, die dargestellten Fälle machen deutlich, dass die Kommission im Bereich der freien Berufe nicht untätig ist. Von den Standesorganisationen veranlasste Wettbewerbsbeschränkungen werden bei Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel einer Kontrolle unterzogen. Gleichzeitig unterstützt die Kommission Deregulierungsmaßnahmen.

Das Berufsbild der Rechtsanwälte wandelt sich. Vor diesem Hintergrund ist zu hinterfragen, ob die eine oder andere am Prozessanwalt orientierte

Standesregel noch zeitgemäß ist, oder nicht eher ein an den Bedürfnissen der Kunden ausgerichtetes Dienstleistungsangebot erschwert. Es wird nicht verkannt, dass bestimmte, für die korrekte Berufsausübung notwendige Grundsätze verbindlich festgeschrieben werden müssen. Dies bedeutet aber nicht, dass ein ganzer Berufsstand dem Wettbewerb entzogen wird. Wirksamer Wettbewerb zwischen Anwälten innerhalb eines angemessen gestalteten Rahmens fördert Effizienz und Qualität der anwaltlichen Leistung. Genau dies liegt sowohl im Interesse der Anwälte als auch ihrer Kunden.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.