

Amsterdam, Mai 2008
Im Auftrag der International Association of Legal Expenses Insurance (RIAD)

Regulierung der Rechtsberufe und Zugang zum Recht

Eine wirtschaftliche Betrachtung

Dr. Barbara Baarsma
Flóra Felső
Kieja Janssen

Unter Mitarbeit von
Simon Bremer



seo economisch onderzoek
economic research

SEO Economic Research führt unabhängige und angewandte Wirtschaftsforschungen für staatliche und private Auftraggeber durch. Die Forschungen von SEO leisten einen wesentlichen Beitrag zur Entscheidungsfindung ihrer Auftraggeber. SEO Economic Research steht in Verbindung mit der Universität von Amsterdam, die der Organisation unschätzbare Einblicke in die neuesten wissenschaftlichen Methoden bietet. Als Non-Profit-Organisation investiert SEO beständig in das intellektuelle Kapital ihrer Mitarbeiter und regt sie zu aktiver Karriereplanung, zu wissenschaftlichen Veröffentlichungen und zur Beteiligung an wissenschaftlichen Netzwerken und internationalen Konferenzen an.

SEO Bericht Nr.: 2008-1

ISBN 978-90-6733-422-8

Copyright © 2008 SEO Economic Research, Amsterdam. Alle Rechte vorbehalten. Dritten wird hiermit die Verwendung der Informationen aus diesem Bericht in Artikeln und anderen Veröffentlichungen unter der Bedingung gestattet, dass die Quelle eindeutig und vollständig genannt wird.

Executive Summary

Dieser Bericht befasst sich mit der Regulierung der juristischen Berufe und dem Zugang zum Recht aus wirtschaftlicher Perspektive. Ein Rechtsrahmen, der allen Bürgern und Unternehmen einen fairen, einfachen und effizienten Zugang zum Recht sichert, hat für den Staat natürlich größte Bedeutung. Die Auswirkung der Regulierung auf den Zugang zum Recht ist daher ein Thema mit besonderer Relevanz. Wir hoffen, dass dieser Bericht zwischen Juristen, Wirtschafts- und anderen Sozialwissenschaftlern, die an der Debatte um die Regulierung juristischer Dienstleistungen beteiligt sind, einen „informierten Dialog“ auslösen wird. An Stelle von Kritik an der vorliegenden Methode, hoffen wir, dass unsere Ergebnisse eine offene Diskussion über die Kosten und den Nutzen des aktuellen Standes staatlicher Regulierungen bewirken. Unsere erste Feststellung ist, dass für einen ausreichenden Zugang zum Recht kein hoher Regulierungsgrad notwendig ist. Zum Zweiten sollten Regierungen in der Lage sein, einen hohen Grad an Regulierung damit zu rechtfertigen, dass der soziale Nutzen im Sinne eines besseren Zugangs zum Recht größer als die Kosten dieser Regulierung ist. Der Nutzen einer hohen Regulierung ist in der Praxis nicht eindeutig, jedoch zeigen unsere Untersuchungsergebnisse, dass Regulierung Kosten verursacht. Diese Ergebnisse sind überzeugend und robust genug, um hierüber eine politische Diskussion führen zu können.

Regierungen wollen die Rechtssicherheit für alle Rechtssuchenden schützen. Damit dieses öffentliche Interesse garantiert werden kann, gewähren die meisten europäischen Staaten Rechtsanwälten exklusive Privilegien, wozu unter anderem das Monopol der Prozessführung gehört. Diese Regulierung oder Selbstregulierung ist größtenteils auf die Wahrung der beruflichen Qualität gerichtet, kann aber auch zu Wettbewerbsbeschränkungen führen. Die Folge kann sein, dass das an Anwälte für juristische Dienstleistungen gezahlte Honorar zu hoch ist und damit die Zugangsmöglichkeit zum Recht reduziert wird – genau das Gegenteil von dem, was der Staat beabsichtigt hat.

Die Internationale Vereinigung der Rechtsschutz-Versicherung (RIAD) hat SEO Economic Research beauftragt, in verschiedenen Ländern Europas die Wirkung der Regulierung juristischer Dienstleistungen und juristischer Berufe auf den Zugang zum Recht zu untersuchen. Die zentrale Frage der Untersuchung lautet:

„Welche Wirkung hat die Regulierung der Rechtsberufe – vorwiegend Rechtsanwälte – auf den Zugang zum Recht?“

Diese Frage beantworten wir für das Zivilrecht, nicht für das Strafrecht oder Verwaltungsrecht. Ferner konzentrieren wir uns dabei auf die Wirkung eines nationalen Monopols im Fall einer Prozessführung. Da dieses Monopol Rechtsanwälten eingeräumt wird, betrachten wir in der Analyse vornehmlich die Regulierung des Berufsstands der Rechtsanwälte. In der Untersuchung werden die Wirkungen dieses Monopols und der damit einhergehenden Selbstregulierung auf die Verbraucher analysiert (Privatpersonen sowie kleine und mittlere Unternehmen). Ferner betrachten wir die Auswirkungen auf die Wettbewerber (Rechtsschutzversicherungen, Gewerkschaften und andere Rechtsberater).

In diesem Bericht analysieren wir die Regulierung der Rechtsberufe aus einer wirtschaftlichen Perspektive. Hierzu müssen folgende drei Fragen beantwortet werden:

1. Die ‚Was‘ Frage: Gibt es ein Problem? Warum ist es ein Problem? Was ist das öffentliche Interesse?
2. Die ‚Wie‘ Frage: Wie kann man so wirkungsvoll und effizient wie möglich eingreifen? Welche Instrumente eignen sich zur Lösung der jeweiligen politischen Probleme?
3. Die ‚Wenn‘ Frage: Verbessert sich das gesellschaftliche Gemeinwohl, wenn eine bestimmte Maßnahme oder Maßnahmen ergriffen werden? Sind die Interventionskosten höher oder niedriger als der Nutzen?

Die wirtschaftliche Betrachtungsweise geht von einer Situation aus, in der keine staatlichen Eingriffe erfolgen und sucht daher nach einer Rechtfertigung für eine staatliche Regulierung. Aus wirtschaftlicher Perspektive treten Probleme in dem Augenblick auf, in dem Märkte nicht ordnungsgemäß funktionieren – ein unter dem Begriff ‚Marktversagen‘ bekanntes Phänomen. Somit hat aus wirtschaftlicher Sicht die Regierung (oder die Anwaltskammer) den Beweis anzutreten, dass mehr Regulierung mehr Nutzen für den Verbraucher bedeutet. Aus Sicht des öffentlichen Interesses werden mit einer staatlichen Regulierung soziale Vorteile angestrebt, indem Marktversagen korrigiert oder konkrete politische Ziele erreicht werden. Gleichzeitig kann eine staatliche Regulierung soziale Kosten aufgrund von Informationsproblemen, hohe Abwicklungskosten, regulative Unsicherheit und wirtschaftliche Ineffizienz verursachen. Wirtschaftswissenschaftler bezeichnen dies als ‚Staatsversagen‘. Der Nutzen aus einer Korrektur des Marktversagens und der Erfüllung politischer Ziele muss gegen die Kosten was das Staatsversagen betrifft abgewogen werden. Die wirtschaftliche Betrachtungsweise geht nicht von dem Vorurteil aus, dass zuviel Regulierung besteht.¹

Der ideale Weg zur Beantwortung der zentralen Frage ist der Test, ob der Zugang zum Recht in Ländern mit hohem Regulierungsgrad teurer oder billiger als in weniger regulierten Ländern ist. Diese Frage lässt sich in diesem Bericht nicht beantworten, weil Daten zu den Kosten des Rechtswesens fehlen und sich außerdem die Rechtssysteme der einzelnen Länder fundamental unterscheiden. Auf Basis der verfügbaren Daten, die zwischen den von uns untersuchten Ländern vergleichbar waren, schließen wir aber, dass die Situation in Deutschland als ziemlich teuer auffällt. Dies kann der Tatsache zuzuschreiben sein, dass die meisten Fälle bei Gericht durch Anwälte behandelt werden, wenig Streitigkeiten außergerichtlich beigelegt werden und keine Konkurrenz durch juristische Fachleute, die nicht Anwälte sind, besteht.

Trotz der Dateneinschränkungen hat eine Analyse des Regulierungsgrads der Rechtsberufe hohe Bedeutung, wenn wir uns mit der Verbesserung des Zugangs zum Recht befassen. Unsere Analyse konzentriert sich auf regulative Unterschiede bei den Rechtsberufen und lässt daher die Regulierungen und Institutionen aus, die die Leistungsfähigkeit des Rechtssystems als Ganzes bestimmen.

Nachstehend geben wir eine Antwort auf die drei Fragen: Was, Wie und Wenn.

¹ Wir haben auch nach Argumenten des öffentlichen Interesses zu Gunsten von mehr Regulierung der juristischen Dienstleistungen gesucht, aber keine Hinweise auf zu wenig Regulierung gefunden – weder in den untersuchten Dokumenten, noch in Erhebungen der Anwaltskammern oder in unserer Analyse der Alternativen zu Gebührenordnungen. Unserer Ansicht nach sind zum Beispiel Gebührenregelungen keine effiziente Option, weil sie zu viele Staatsversagen hervorrufen. Diese Methode legt dem Markt starre Abgrenzungen auf, die einen negativen Effekt auf Innovation, Flexibilität und andere Anreize zur Effizienzsteigerung haben. Außerdem führt sie zu hohen Regulierungskosten und es besteht die Gefahr, dass Fälle ausgeschlossen werden: Die komplexeren und zeitaufwendigen Fälle werden nicht aufgenommen.

Frage ‚Was‘ (Kapitel 1)

In der politischen Praxis wird die Frage ‚Was‘ häufig vernachlässigt und die Regulierungsbehörden gehen sofort zur Frage ‚Wie‘ über. Wenn die erste Frage ausgelassen wird, besteht der Nachteil, dass es nicht klar ist, ob und in welchem Umfang das fragliche Problem ein *staatliches* Eingreifen notwendig macht. In manchen Fällen genügt eine Regulierung durch *private Parteien*. So besitzen zum Beispiel die Rechtsanwälte in Finnland kein Monopol der Prozessführung. Der Zugang zum Recht wird stattdessen durch private Regulierung von Rechtsschutzversicherungen gewährleistet, die alle versicherten Personen verpflichten, einen juristischen Berater ausreichender Qualifikation zu beauftragen (im Wesentlichen müssen Berater einen Abschluss in Rechtswissenschaften haben).

Die Antwort auf die Frage „welches öffentliche Interesse steht auf dem Spiel“ lässt sich mit „Schutz der Rechtssicherheit“ beantworten. Rechtssicherheit bedeutet Zugang zum Recht, faire und korrekte Prozessführung und effiziente Gerichtsverfahren. Notwendig ist, dass gute juristische Qualitätsleistungen zu vernünftigen Preisen verfügbar sind. Zum Schutz der Rechtssicherheit muss die juristische Profession in einem gewissen Grad reguliert werden. Das Regulierungsbedürfnis ist aber weniger dringend, als von staatlichen Behörden und Anwaltskammern angenommen. Nach unserer Analyse der Marktversagen lassen sich lediglich folgende Regulierungen des Marktes für juristische Dienstleistungen rechtfertigen:

- Zwischen Verbrauchern und Rechtsdienstleistern bestehende Informationsprobleme lassen sich bei Einmalabnehmern mit einem Zertifizierungssystem, bei Dauerabnehmern durch eine private Regulierung beheben. Außerdem lassen sich qualitativ schlechte Dienstleistungen, die sich auf die Allgemeinheit auswirken (z.B. rechtliche Fehlinterpretation) durch eine Qualitätszertifizierung verhindern. Es ist zu beachten, dass ein Zertifizierungs- oder Lizenzsystem nicht das Gleiche wie ein Monopol für *Rechtsanwälte* ist. Es bedeutet lediglich, dass *jeder*, der bestimmte Anforderungen erfüllt, die monopolisierten Dienstleistungen anbieten darf.
- Private Informationen über die Qualität der von bestimmten Fachleuten angebotenen juristischen Dienstleistungen könnten ungenau und unzureichend sein. Der Allgemeinwohlaspekt von Qualitätsinformationen rechtfertigt eine obligatorische Offenlegung in Bezug auf die berufliche Qualität.
- Wenn der Berufsstand der Rechtsanwälte wertvoller wird (d.h. die durchschnittlichen Honorare steigen), entstehen beim Eintritt von mehr Anwälten in diesen Berufsstand Netzwerkeffekte. Diese Effekte beinhalten entweder hohe Honorare oder einen Mangel an juristischen Dienstleistern. Eine Monopolstellung bestimmter Rechtsexperten (z.B. Rechtsanwälte), würde das Problem der Netzwerkeffekte verstärken. Wenn daher das Monopol abgeschafft wird oder Rechtsspezialisten, die keine Rechtsanwälte sind, zum Monopol zugelassen werden, wäre das aus diesem Blickwinkel die beste Lösung.
- Wenn zum Beispiel Gerichtsverfahren nicht korrekt eingehalten werden, entstehen dem Rechtssystem Kosten durch Zeit- und damit Geldmehraufwand. Für diese Effekte gibt es aber keine Preisangaben. Das Bestehen preislich nicht festgelegter Abschnitte im Rechtssystem verlangt eine Art von Mechanismus, mit dem sich solche Streitfälle herausfiltern lassen, die effizienter beigelegt werden könnten (außergerichtliche Streitbeilegung).²

² Auch wenn wir uns auf den Zugang zum Recht insoweit konzentrieren, als er mit der Qualität der Rechtsberufe (Rechtsanwälte) zusammenhängt, nehmen wir dieses vierte Marktversagen mit Bezug zur Rechtspflege auf, weil auch in diesen Fällen die juristischen Berufe betroffen sind.

In Wirklichkeit regulieren die meisten Staaten den Markt für juristische Dienstleistungen sehr viel strenger, als die vorstehend genannten Regulierungen.

Zusätzlich zu den wirtschaftlichen Argumenten für staatliche Maßnahmen, gibt es zwei nicht wirtschaftliche, politische Argumente. Ein wichtiger politischer Grund, die obligatorische Prozessvertretung bei Gericht vorzuschreiben, ist der Schutz des verletzbaren, unerfahrenen Prozessbeteiligten. Der paternalistische Staat hofft, dass sich für alle an einem Gerichtsverfahren beteiligten Parteien „Waffengleichheit“ erreichen lässt, wenn sich unter bestimmten Umständen jede Partei einen Rechtsanwalt nehmen muss. Ein zweites politisches Argument ist die Umverteilung von Einkommen. Damit untere Einkommensgruppen nicht weniger Zugang zu juristischen Dienstleistungen haben, hat der Staat ein System subventionierter Rechtsbeihilfen eingeführt.

In der Praxis soll Regulierung häufig sowohl staatlichen als auch privaten Interessen dienen. Auch wenn sich Rent-Seeking als Verhaltensweise an sich nur schwer feststellen lässt, kommen wir zu der Schlussfolgerung, dass in den meisten nationalen Märkten bei Anwaltsleistungen die Bedingungen für erfolgreiches Rent-Seeking erfüllt sind. Wenn wir diese Schlussfolgerung mit der Schlussfolgerung aus Sicht des öffentlichen Interesses kombinieren (nämlich, dass das Regulierungsbedürfnis weniger dringend ist, als gewöhnlich von staatlichen Behörden und Anwaltskammern angenommen), können wir folgern, dass die Überregulierung des juristischen Marktes auch aus dem Schutz der Privatinteressen der Rechtsberufler herrührt.

Frage ‚Wie‘ (Kapitel 1 und Kapitel 4, Abschnitt 4.1)

Nachdem wir nun das auf dem Spiel stehende öffentliche Interesse definiert haben, ist die nächste Frage, wie die Regierungen am besten zum Schutz dieses öffentlichen Interesses eingreifen können. Der Markt für juristische Dienstleistungen lässt sich auf unterschiedliche Weise regulieren: staatliche Regulierung, Selbstregulierung oder private Regulierung. Wir haben den Grad von drei wichtigen Regulierungsinstrumenten verglichen: Zugangsbeschränkungen, Honorarbeschränkungen und Werbebeschränkungen. Unter Verwendung von Erkenntnissen aus Bewertungsrahmen, die in früheren Vergleichsstudien nationaler Märkte juristischer Dienstleistungen entwickelt wurden, haben wir regulative Indizes konstruiert. Unser Vergleich zeigt, dass der Regulierungsgrad in den 12 Ländern unserer Auswahl erheblich voneinander abweicht. Die Indizes zeigen, dass Finnland und England/Wales die am wenigsten regulierten Märkte sind. In Finnland besitzen Rechtsanwälte keine exklusiven Aufgaben und müssen nicht Mitglieder der Anwaltskammer sein. In England/Wales ist der Regulierungsgrad bei ‚Solicitors‘ [*nicht plädierender Anwalt*] relativ gering (bitte beachten Sie aber, dass ‚Barristers‘ [*plädierender und bei höheren Gerichten zugelassener Anwalt*] einen weit höheren Regulierungsindex haben). Deutschland, Frankreich und Italien haben die höchste Regulierung.

Dies ist tatsächlich ein überraschendes Ergebnis. Wie kann es sein, dass diese Länder die Rechtssicherheit auf solch unterschiedliche Weise schützen, obwohl das bestehende öffentliche Interesse (Garantie der Rechtssicherheit) in jedem Land das gleiche ist? Aus der Tatsache, dass der finnische oder englische Staat etwa den Markt für Rechtsberater weit weniger streng als zum Beispiel Deutschland oder Frankreich reguliert, können wir nicht schließen, dass erstgenannte Staaten die Rechtssicherheit ihrer Bürger weniger ernst nehmen.

Auf Basis unserer Erhebungen, Datenanalysen und der Literatur schließen wir, dass in jedem der 12 Länder unserer Untersuchung der Zugang zum Recht ausreichend gewährleistet wird. Der

Zugang zum Recht wird in den Ländern mit strenger Regulierung nicht mehr oder weniger geschützt, als in den Ländern mit geringerer Regulierung. Der Zugang zum Recht hängt auch von der Verfügbarkeit eines Systems der Rechtsbeihilfe ab. Alle 12 Länder haben (mit Ausnahme von Italien) ein Rechtsbeihilfesystem. Die Art der Funktionsweise dieses Systems unterscheidet sich in den 12 Ländern erheblich. Zum Beispiel in der Anzahl von Rechtsfällen und Ausgaben. Unsere Feststellungen zeigen keinen Zusammenhang zwischen Funktion und Umfang des Rechtshilfesystems und dem Regulierungsgrad. Wir haben den Zugang zum Recht auch danach gemessen, wie leicht sich ein geschäftlicher Vertrag durchsetzen lässt. Wir konnten aber zwischen diesen keine Verbindung feststellen. Gemäß den Erhebungen und Daten aus der Sekundärforschung besteht kein feststellbarer Zusammenhang zwischen dem Zugang zum Recht einerseits und dem Regulierungsgrad andererseits.

Bei dieser Feststellung gibt es eine Ausnahme. Die Anzahl der Rechtsanwälte weichen in den 12 untersuchten Ländern erheblich voneinander ab und es besteht ein zwangsläufiger Zusammenhang zwischen dem Regulierungsindex und der Zahl von Anwälten pro Einwohner. In weniger regulierten Ländern ist die Zahl der Anwälte pro Einwohner geringer als in Ländern mit hohem Regulierungsgrad. Dies ist teilweise der Tatsache zuzuschreiben, dass in weniger regulierten Ländern (England/Wales, Finnland, Ungarn, Niederlande) ein externer Wettbewerb besteht, während in Ländern mit hohem Regulierungsgrad mit einer relativ hohen Zahl Anwälte kein externer Wettbewerb existiert (Deutschland, Italien und Spanien).³

Aus der Tatsache, dass der Markt für anwaltschaftliche Dienstleistungen segmentiert und nach Ansicht vieler, die sich an die Justiz wenden, breiter ist als nur die juristische Profession für sich, folgern wir, dass sich das öffentliche Interesse am besten schützen lässt, wenn *Dienstleistungen* und nicht *Berufsgruppen* reguliert werden. Diese Erkenntnis und die Feststellung der Wichtigkeit die unterschiedlichen Segmente der juristischen Dienstleistungsmärkte separat zu untersuchen, ist ein wichtiger Bestandteil einer wohl überlegten Auseinandersetzung über die Rolle der Rechtsberufe in den Rechtsdienstleistungsmärkten.

Frage ‚Wenn‘ (Kapitel 1, Abschnitt 4.2)

Zur Beantwortung der Frage ‚Wenn‘ gehört die Prüfung, welche potenziellen Wirkungen eine Regulierung der Rechtsberufe, das heißt, die obligatorische Vertretung bei Gericht und das Monopol der Anwälte für diese Vertretung, auf das Allgemeinwohl haben kann.

Zu den wichtigsten Vorzügen der Monopolisierung gehören unter anderem geringere Suchkosten, Verbesserungen der Dienstleistungsqualität und eine angemessenere Bereitstellung von Informationen zur Qualität der fachlichen Dienstleistungen. Diese qualitätsbezogenen Vorzüge lassen sich jedoch nicht durch die Literatur belegen. Ein weiterer Aspekt ist das verminderte Risiko, auf mangelhafte Dienstleistungen zu treffen. Wenn die Verbraucher das Risiko einer mangelhaften Dienstleistung scheuen, weil diese vielleicht zu untragbar hohen Verlusten führen könnte, wird die Regulierung der Qualität zu einem Ersatz einer theoretisch möglichen Versicherung gegen mangelhafte Dienstleistungen.

Neben diesen potenziellen Vorzügen hat die Monopolisierung von Anwälten einen negativen Effekt, da die hohen Kosten der Anwaltsbeauftragung die Zugänglichkeit des Rechtssystems

³ Externer Wettbewerb ist ein von außerhalb der Profession kommender Wettbewerb, wie zum Beispiel Fachleute aus dem Ausland oder neue Anbieter wie qualifizierte Juristen von Gewerkschaften oder Rechtsschutzversicherungen.

einschränken. Warum sind Anwälte so teuer? Zunächst deshalb, weil ihre Dienstleistungen komplex sind und durchdachte, sorgfältige Argumentationen verlangen. Eine sorgfältige Beurteilung ist zeitaufwendig. Zum anderen, weil beträchtliche intellektuelle Schulung und ausreichend praktische Erfahrung notwendig sind, um Anwalt werden zu können. Von noch größerer Bedeutung aber ist die Marktmacht, die Anwälte über ihre Mandanten besitzen. Die geläufigste Regulierung hat eindeutig das Marktversagen durch schwerwiegendes Staatsversagen ersetzt: Monopolisierung ist der Versuch, ein Informationsproblem zu lösen. Dies hat vier Ursachen:

- Die obligatorische Vertretung bei Gericht kann nur von Anwälten übernommen werden. Die Verpflichtung, nur die Dienstleistungen einer Art von Anbietern zu nutzen, führt zu hohen Preisen und einen Mangel an Innovation.
- Die von den Anwaltskammern errichteten Zugangsbarrieren sind hoch und verstärken so das von den etablierten Anwälten gehaltene Monopol (betrachten Sie zum Beispiel die Zulassungsbeschränkungen bei angestellten Anwälten). Wir zitieren eine empirische Studie von Winston und Crandall (2007), die zeigt, dass diese Art der Selbstregulierung in den USA tatsächlich zu Einkommen über das Wettbewerbsniveau hinaus führt.
- Der Mandant ist wegen der hohen irreversibel investierten Kosten und des turnierähnlichen Wettbewerbs zwischen Anwälten tatsächlich in seine Beziehung mit dem Anwalt eingesperrt.
- Die indirekten Auswirkungen des Prozessmonopols. Der Status, den der gesetzliche Schutz dem Anwalt verleiht, geht noch über das tatsächliche Monopol selbst hinaus. Dieser ‚Reputationseffekt‘ kann sich in einem Markt mit ungenügendem Wettbewerb in eine Zusatzprämie für Anwälte umsetzen.

Aus diesen Gründen besitzt ein Anwalt Marktmacht über seine Mandanten und ist damit in der Lage, einen Preis über den Grenzkosten festzusetzen und mehr als angemessene Gewinne zu erzielen.

Zusätzlich zur Analyse dieser allgemeinen qualitativen Kosten und Vorteile quantifizieren wir die Kosten der Regulierung von Anwälten, indem wir die Kosten, die Rechtsschutzversicherungen bei Prozessführung durch einen externen Anwalt entstehen mit den Kosten vergleichen, die im gleichen Fall bei Prozessführung durch einen internen Anwalt oder Juristen, der nicht Anwalt ist, anfallen. Aufgrund ihrer Erfahrung mit Rechtsanwältinnen wählen Rechtsschutzversicherungen häufig ihre bevorzugten Anbieter aus (Netzwerkanwälte); ein Status, der dem Versicherungsnehmer als ein Indiz für eine gewisse Qualität dient. Um einen Hinweis auf die Preisunterschiede zu erhalten, haben wir den Bestand dieser Versicherungsgesellschaften untersucht.

Auf der Basis eines durchschnittlichen Falls ist ein Netzwerkanwalt etwa zwei- bis dreimal teurer als der Jurist des Versicherers (Anwaltsassistent) oder der angestellte Anwalt, während ein externer Anwalt das vier- bis sechsfache kostet. Aus wirtschaftlicher Sicht scheint sich mit einer (weiteren) Deregulierung der nationalen Märkte viel gewinnen zu lassen. Die Ergebnisse zeigen insbesondere, dass die Liberalisierung der Rechtsberufe durch Zulassung zertifizierter Juristen (Nicht-Anwälte) zum Monopol eine beträchtliche Auswirkung auf die Preise in der juristischen Profession haben könnte.

Die nächste Frage ist, ob eine strengere Form der Regulierung der Rechtsberufe für die Gesellschaft mehr Kosten als Nutzen bedeutet und damit das wirtschaftliche Gemeinwohl

vermindert? Wegen des Mangels an verfügbaren Daten konnten wir nicht testen, ob der Preis für die Erlangung des Zugangs zum Recht (zum Beispiel der Grad der Mehrbelastung) in den strenger regulierten Ländern höher oder niedriger ist. Unsere Methode kann natürlich kritisiert werden. Trotzdem bleibt die Tatsache, dass der Grad der Regulierung in den Ländern unserer Auswahl bemerkenswert unterschiedlich war, der Grad des Zugangs zum Recht dagegen nicht; dieser wird in allen Ländern als ausreichend beurteilt. Wenn keine Alternativen bestehen, ist Kritik ein Luxus; in diesem Fall fehlen empirische Untersuchungen. Die Regierungen und Anwaltskammern selbst können nicht den Beweis erbringen, dass die Vorteile der Regulierung des Zugangs zum Recht höher sind als die Kosten.

Der Bericht beschreibt auch Alternativen zu den verbreiteten Regulierungsgraden. Gegenwärtig gibt es in den meisten europäischen Ländern drei Möglichkeiten zur Änderung des Monopols: (1) Einschränkung seines Geltungsbereichs; (2) Erweiterung der Gruppe der juristischen Fachleute, für die das Monopol gilt; (3) Aufhebung der obligatorischen rechtlichen Vertretung in Zivilprozessen (zwischenzeitlich Einführung bestimmter Absicherungsmaßnahmen).

Politische Empfehlungen (Kapitel 4, Abschnitt 4.1 und Kapitel 5)

Benötigt wird eine breitere wirtschaftliche Betrachtungsweise, bei der Pro und Contra für das Gemeinwohl abgewogen werden, das heißt der Nutzen aus der Korrektur von Marktversagen im Vergleich zu den Kosten von Staatsversagen sowie der Schutz öffentlicher Interessen gegenüber privaten Interessen. Dieses Abwägen hat bisher noch nicht stattgefunden; Regierungen und Anwaltskammern behaupten lediglich, dass der Nutzen aus den Restriktionen groß genug ist, um die gegenwärtige Politik zu rechtfertigen, ohne auf die Kosten dieser Politik Bezug zu nehmen. Die Vorteile der Regulierung (die lediglich möglich und nicht quantifiziert sind) beherrschen die Diskussion. Mögliche Gewinne bei einer Deregulierung des Marktes für juristische Dienstleistungen zu Gunsten der Verbraucher werden allenfalls gestreift, jedoch nicht diskutiert. Da in allen Ländern Kosten-Nutzen-Analysen der verschiedenen, mehr oder weniger restriktiven Regulierungssysteme fehlen, empfehlen wir, dass die nationalen Gesetzgeber in ihren nationalen Märkten für juristische Dienstleistungen das konkrete öffentliche Interesse analysieren sollten. Anschließend empfehlen wir den Regierungen, neben dem aktuellen Regulierungssystem verschiedene Regulierungsoptionen aufzulisten. Danach empfehlen wir die Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse zum aktuellen Regulierungsgrad im Vergleich zu anderen Regulierungsgraden, die ebenfalls das auf dem Spiel stehende öffentliche Interesse gewährleisten. In diesem Zusammenhang bestätigen unsere Schlussfolgerungen das Projekt der EU-Kommission 'Better regulation of professional services' [*Bessere Regulierung der freien Berufe*].

Für die politischen Entscheidungsträger gibt es mindestens zwei Ansatzmöglichkeiten, um den Zugang zum Recht zu verbessern. Aus der Wirtschaftstheorie wissen wir, dass bei Nachfragerückgang oder steigendem Angebot die Preise sinken. Eine Methode wäre also, die Nachfrage nach Anwaltsleistungen zu reduzieren. Langfristig sollten die Verfahren und Vorschriften für Zivilprozesse neu gestaltet werden (vereinfacht, damit sie auch für Laien besser verständlich sind), um Kosten zu senken und die Zugänglichkeit zu erhöhen. Langfristig kann dann der größte Nutzen erwartet werden aus einer Kombination von Änderungen des Verfahrensrechts, in Form einer radikalen Vereinfachung, zusammen mit der Einführung einer privaten Qualitätskontrolle und der Aufhebung der obligatorischen anwaltschaftlichen Vertretung.

Ein weiterer Weg wäre, die Anzahl qualifizierter Rechtsberater zu erhöhen indem qualifizierte Nicht-Anwälte zur Prozessführung zugelassen werden. Zu den wichtigen Schritten vorwärts gehören, exzessive Zulassungsbedingungen durch andere Mechanismen wie Zertifizierung zu ersetzen, die vollständige Freigabe von Werbung und die Beseitigung quantitativer Eintrittsbeschränkungen. Unsere Untersuchung zeigt, dass die Öffnung des Monopols auch für andere Personen als nur für Anwälte, nämlich Rechtsschutzversicherungen, Gewerkschaften und andere Rechtsberater, für den Verbraucher mindestens in zweierlei Hinsicht nützlich ist:

1. Die Person, die Zugang zur Justiz sucht, hat eine größere Auswahl; sie kann zwischen verschiedenen Fachleuten wählen, um ihren Fall zu lösen. Daher ist diese Person besser in der Lage, den für ein bestimmtes Problem erforderlichen Beratungsumfang zu finden (größere Differenzierung der Qualität, unterschiedliche Qualitätsstufen für verschiedene rechtliche Probleme). Die Folge ist, dass der durchschnittliche Preis sinken wird, weil diese Personen nur das bezahlen, was sie effektiv benötigen und nicht mehr. Außerdem ist der externe Wettbewerb (durch neue Anbieter) eine wirkungsvolle Art, das Rent-Seeking und „regulatory capture“ (regulatorische Gefangennahme) auszuschließen.
2. Dank dieser Preisrückgänge zahlen Versicherungsnehmer für ihre Rechtsschutzversicherungen niedrigere Prämien (vorausgesetzt ist ein ausreichender Wettbewerb im Markt für Rechtsschutzversicherungen, so dass die Kostenreduzierungen wenigstens teilweise an den Verbraucher weitergegeben werden).

Natürlich müssten diese neuen Rechtsberater die gleichen Mindestanforderungen wie Anwälte erfüllen, die von einer unabhängigen Stelle festgelegt werden. Eine Option zur Lockerung des Monopols wäre die Zulassung angestellter Anwälte. Wenn Anwälte, die in Firmen angestellt sind, bei denen es sich nicht um Anwaltskanzleien handelt, in einem Land tätig sein dürfen, ist es wichtig, dass sie die gleichen Rechte und Pflichten wie die freiberuflichen Anwälte erhalten.

Das Anheben des gesetzlich festgesetzten Grenzwerts, bis zu dem keine Prozessvertretung vorgeschrieben ist, würde für sich selbst nicht das Problem der vorgeschriebenen Vertretung durch Anwälte lösen. Daher wird dies nicht empfohlen. Dennoch führt diese Alternative für einen größeren Teil des Marktes zu mehr Wahlfreiheit, und zwar bei allen Fällen zwischen dem alten und dem neuen Grenzwert. Mehr Fälle würden in den unteren Gerichten verhandelt werden, so dass die Verfahren schneller und einfacher wären.

In nachstehendem Kasten fassen wir unsere Hauptergebnisse zusammen.

Kasten: Hauptergebnisse

- Der Zugang zum Recht ist in jedem der von uns untersuchten 12 Länder ausreichend gewährleistet. Er wird in den Ländern mit strengerer Regulierung nicht in höherem Maße geschützt. Dennoch weicht der Regulierungsgrad in den 12 Ländern erheblich voneinander ab. Die Anzahl der Anwälte pro Einwohner weist in den untersuchten Ländern ebenfalls erhebliche Unterschiede auf. In weniger reglementierten Ländern ist die Zahl der Anwälte pro Einwohner geringer als in Ländern mit hohem Regulierungsgrad.
- Regierungen und Anwaltskammern sollten zeigen können, welche soziale Kosten und Nutzen bei diesen verschiedenen Regulierungsgraden entstehen und warum sie sich für den jeweiligen Grad entschieden haben. Regulierungsbehörden gehen einfach davon aus, dass der soziale Vorteil von Regulierung höher ist als die sozialen Kosten. Wir hoffen, dass dieser Bericht eine Diskussion über diese Unterstellung auslöst.
- Diese Studie zeigt, dass es im Hinblick auf einen besseren Zugang zum Recht keineswegs eindeutig ist, dass strengere Formen der Regelung der Rechtsberufe für die Gesellschaft mehr Vorteile als Kosten bringen. In der Literatur findet sich kein Beweis dafür, dass Anwälte in streng regulierten Ländern bessere Leistungen erbringen als juristische Fachleute, die keine Anwälte sind. Andererseits haben wir einige Belege dafür gefunden, dass die Kosten der Anwaltsbeauftragung im Vergleich zu den Kosten für einen Nicht-Anwalt hoch sind.
- Die Kosten der Regulierung von Anwälten lassen sich anhand einer Vergleichsanalyse der Kosten schätzen, die Rechtsschutzversicherungen bei der Vergabe eines Falls an einen externen Anwalt, im Gegensatz zu der Abwicklung des Falls mit einem internen Anwalt oder einem Juristen, der nicht Anwalt ist, entstehen. Auf der Basis eines durchschnittlichen Falls ist ein Netzwerkanwalt etwa zwei- bis dreimal teurer als der Jurist des Versicherers (Anwaltsassistent) oder der angestellte Anwalt, während ein externer Anwalt das vier- bis sechsfache kostet.
- Aus wirtschaftlicher Sicht scheint sich durch eine (weitere) Deregulierung der nationalen Märkte viel gewinnen zu lassen. Die Ergebnisse zeigen insbesondere, dass die Liberalisierung der Rechtsberufe durch Zulassung zertifizierter Juristen (Nicht-Anwälte) zum Monopol eine erhebliche Auswirkung auf die Preise in der juristischen Profession haben könnte.
- Wahlfreiheit der Verbraucher ist wahrscheinlich die Methode, Kosten des Zugangs zum Recht zu senken.

Source: SEO Economic Research