

**AUTONOME STANDESVERWALTUNG  
RECHT UND PFLICHT**

**Michael AUER**

Präsident der Rechtsanwaltskammer Wien  
2. Vizepräsident des FBE

**„Die Freiheit kann nur erhalten bleiben..., wenn sie nicht bloß aus Gründen der erkennbaren Nützlichkeit im Einzelfall, sondern als Grundprinzip verteidigt wird.“**

**Friedrich-August von Hayek, 1899 – 1992**

Hayek begann sein Studium der Rechtswissenschaften in Wien im Jahre 1918 und beschäftigte sich ein Leben lang mit Psychologie und Ökonomie. Er gilt neben seinen Theorien der Ökonomie als einer der größten Philosophen des Liberalismus im 20. Jahrhundert. Hayek bildet mit seinen Theorien eines der Fundamente für Wettbewerb und Deregulierung.

Sie werden sich fragen, warum ich gerade dieses Zitat von Hayek an den Anfang meines Vortrags stelle. Nun, Hayek gilt heute noch als einer der führenden Verfechter eines „schlanken Staates“. Im Grunde ist genau das unser Thema.

## **1) Geschichtliche Orientierung**

Der Rechtsstaat scheint uns selbstverständlich, wie der freie Beruf der Rechtsanwälte und seine unabhängige Standesverwaltung.

Ein kurzer Blick zurück macht deutlich, dass nichts davon selbstverständlich ist.

An den Verfassungsrevolutionen des Jahres 1848 waren Rechtsanwälte entscheidend beteiligt. In Österreich wurde die Basis für die Selbstverwaltung der Rechtsanwaltschaft mit der provisorischen Advokatenordnung vom 16.8.1849 gelegt. Damals wurden die Advokatenkammern geschaffen, mit der Aufgabe, Ehre und Würde des Standes aufrecht zu erhalten und Gesetzesvorschläge zu erstatten. Damals lag die Ernennung eines Rechtsanwaltes noch in den Händen des Justizministers. Der deutsche Juristentag im Jahr 1864 sprach sich für die Freigabe der Advokatur aus (Kübel, 1981, 113).

Lesenswert dazu ist das Werk von Rudolf Gneist „freie Advokatur – die erste Forderung aller juristischen Reformen in Preußen“ (1867). Schon Gneist redet der Abschaffung des numerus clausus das Wort, eine völlige „Gewerbefreiheit“ lehnt er jedoch ab. Nach Gneist praktiziert der Advokat eine „freie Wissenschaft und Kunst“. Gneist begreift den Advokaten als „Diener des Rechts“; Gelderwerb ist für ihn kein „Selbstzweck“ (Gneist, 1867, 61).

Die Zeitschrift des Anwaltsvereins für Bayern betonte in jenen Tagen, dass für die Ausübung der Advokatur eine besondere Qualifikation verlangt wird, weil es sich um ein „wissenschaftliches Gewerbe“ handeln würde.

Deutlich wird herausgearbeitet, dass die Aufgabe des Rechtsanwaltes sein Dienst am Recht und seine Verantwortung gegenüber der rechtssuchenden Bevölkerung ist.

Wohlgemerkt wir befinden uns im Jahre 1867, ein Jahr, in dem mit einer Reihe von Staatsgrundgesetzen Grund- und Freiheitsrechte geschaffen wurden, die mit der Geschichte der österreichischen Advokatur und ihrer Unabhängigkeit vom Staat unmittelbar zusammenhängt.

Nur beispielhaft sei erwähnt, welche allgemeinen Rechte damals eingeführt wurden:

Artikel 2 Gleichheit vor dem Gesetz  
Artikel 4 Freizügigkeit der Person  
Artikel 5 Unverletzlichkeit des Eigentums  
Artikel 6 Aufenthaltsfreiheit  
Artikel 8 Freiheit der Person  
Artikel 10 Briefgeheimnis  
Artikel 12 Vereins- und Versammlungsfreiheit  
Artikel 13 Pressefreiheit  
Artikel 14 Glaubens- und Gewissensfreiheit  
Artikel 18 Freiheit der Berufswahl.

Die Trennung von Justiz und Verwaltung und das Verständnis rechtsanwaltlicher Tätigkeit führte zu einer Abspaltung des Rechtsanwaltes von der staatlichen Justizverwaltung. Damals mit Schaffung der Rechtsanwaltsordnung 1868 wurde die Freiheit der Rechtsanwaltschaft begründet. Die Ausübung der Rechtsanwaltschaft bedurfte gemäß gesetzlicher Anordnung keiner behördlichen Ernennung, sondern lediglich der Nachweisung der Erfüllung bestimmter Erfordernisse und der Eintragung in die Liste der Rechtsanwälte.

Das, meine sehr geehrten Damen und Herren Kollegen, ist in Österreich der Grundstein der rechtsanwaltlichen Unabhängigkeit.

Zusammenfassend darf ich aus historischer Sicht festhalten, dass die autonome Standesverwaltung das notwendige Ergebnis staatlicher Grund- und Freiheitsrechte aus dem Jahre 1867 ist.

Ich ersuche darum, sich immer wieder an dieses Fundament und an diese fundamentalen österreichischen Regeln zu erinnern, wenn wir heute von der Ökonomisierung unseres Berufes sprechen. Erinnern wir uns ebenso daran, wenn wir von den Voraussetzungen im europäischen Wettbewerb und einer modernisierenden Anpassung des Berufsrechts reden.

## 2) Europa und seine Rechtsanwälte

Warum ist das Prinzip der Selbstverwaltung der Troika ein Dorn im Auge?

Die Angriffe auf die Unabhängigkeit der europäischen Rechtsanwälte sind aus meiner Sicht vorrangig wirtschaftlich motiviert. Wer einer permanenten Deregulierung das Wort redet, hat die Absicht, bestehende gesetzliche Absicherungen zu vernichten. Dies mit dem Ziel Unsicherheit zu erzeugen, um danach neu im Sinne anderer Interessen wieder zu regulieren.

Besonders interessant ist dazu, die von Prof. George Yarrow und Dr. Christopher Decker im Namen des „Regulatory policy institute“ in Oxford über Auftrag des CCBE erstellte Studie mit dem Titel

**“Assessing the economic significance of the professional legal services sector in the European Union”.**

Seit dem August 2012 liegt diese Studie vor und besagt im Wesentlichen, dass den Dienstleistungen von Rechtsanwälten große wirtschaftliche Bedeutung zukommt, weil unter anderem die rechtsanwaltliche Tätigkeit mit dem institutionellen Aufbau der Gesellschaft eng verbunden sei. Ein funktionierendes Rechtssystem wirke sich unmittelbar auf eine positive Wirtschaftsleistung aus. Es seien die Institutionen einschließlich der Gesetze eines Rechtssystems, die die Wirtschaftsleistung vorbestimmen und bewirken. Stabile und glaubwürdige Institutionen würden die wirtschaftliche Entwicklung erleichtern und die Intensität wirtschaftlichen Agierens erhöhen.

Die allgemeine Wirtschaftsentwicklung sei wesentlich für das Funktionieren des Rechtsdienstleistungsmarktes. Die Reglementierung des Rechtsdienstleistungsmarktes würde damit ebenso Einfluss auf die Wirtschaft nehmen.

Für die allgemeine Wirtschaftsentwicklung sei es äußerst wichtig, dass der Rechtsdienstleistungsmarkt effizient funktioniere und die Reglementierung des Rechtsdienstleistungsmarktes dies auch gewährleisten möge.

Reformen des Berufsrechtes oder des Rechtsdienstleistungsmarktes, die sich auf die Qualität oder die Quantität der Rechtsdienstleistungen auswirken könnten, müssten sowohl auf ihre Auswirkungen auf den Beruf des Rechtsanwaltes, auf den Rechtsdienstleistungsmarkt selbst, wie auch auf das gesamte Wirtschaftsumfeld hin geprüft werden.

Jetzt verstehen Sie erneut, geschätzte Kolleginnen und Kollegen, warum ich meinem Vortrag das Zitat eines ökonomischen Theoretikers vorangestellt habe. Diese Studie ist auch deshalb brisant, weil sie den Rechtsanwalt nicht nur als Teil des europäischen Rechtssystems, sondern vor allem auch als Faktor einer effektiven europäischen Wirtschaftsentwicklung sieht.

Betont werden natürlich die Effekte für den Wettbewerb und die Weiterung von Einflüssen für die Sicherheit und den Schutz der Konsumenten.

Prof. George Yarrow und Dr. Christopher Decker schließen weiters, dass daraus Vorteile für den Erhalt der Unabhängigkeit sowie der Ehre und des Ansehens unseres Berufstandes verbunden sein könnten. Zugegeben wird, dass der Ausgleich dieser Überlegungen notwendigerweise eine überaus komplexe Aufgabe sein wird.

Der Schlüsselpunkt ist aber der, dass in der Steuerung beruflicher Restriktionen durchaus Gewinn oder Verlust für den Rechtsdienstleistungsmarkt gesehen werden.

Selbst wenn sich Europa zunehmend den Charakter einer Gesellschaft gibt, die dem Recht, insbesondere auch den Grund- und Freiheitsrechten, verbunden ist, so dürfen wir nicht übersehen, dass der Schwerpunkt letztlich in der Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen liegt.

Ich lese diese Studie derart, dass die europäischen Rechtsanwaltskammern als stabile und glaubwürdige Institutionen nicht nur im Wege der Verwaltung, sondern vor allem auch in der Beeinflussung standesrechtlicher Normen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung des Rechtsdienstleistungsmarktes in Europa nehmen können.

Dieser Ansatz ist heute, bei allem was wir an Maßnahmen setzen, stets mit zu bedenken und gegebenenfalls herauszustreichen.

Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass es unsere Pflicht und Aufgabe als Rechtsanwaltskammern ist, Bedingungen zu schaffen, die den europäischen Rechtsanwältinnen das wirtschaftliche Überleben möglich macht, im Idealfall sogar garantiert.

### 3) Österreich und seine Rechtsanwältinnen

Die verfassungsrechtliche Position der Rechtsanwaltskammern als Selbstverwaltungskörper stellen sich seit dem 1.1.2008 in der österreichischen Bundesverfassung / B-VG wie folgt geregelt dar:

#### **Artikel 120a B-VG Sonstige Selbstverwaltung**

(1) Personen können zur selbständigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, die in ihrem ausschließlichen oder überwiegenden gemeinsamen Interesse gelegen und geeignet sind, durch sie gemeinsam besorgt zu werden, durch Gesetz zu Selbstverwaltungskörpern zusammengefasst werden.

(2) Die Republik anerkennt die Rolle der Sozialpartner. Sie achtet deren Autonomie und fördert den sozialpartnerschaftlichen Dialog durch die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern.

#### **Artikel 120b B-VG**

(1) Die Selbstverwaltungskörper haben das Recht, ihre Aufgaben in eigener Verantwortung frei von Weisungen zu besorgen und im Rahmen der Gesetze Satzungen zu erlassen. Dem Bund oder dem Land kommt ihnen gegenüber nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung ein Aufsichtsrecht zu. Darüber hinaus kann sich das Aufsichtsrecht auch auf die Zweckmäßigkeit der Verwaltungsführung erstrecken, wenn dies auf Grund der Aufgaben des Selbstverwaltungskörpers erforderlich ist.

(2) Den Selbstverwaltungskörpern können Aufgaben staatlicher Verwaltung übertragen werden. Die Gesetze haben derartige Angelegenheiten ausdrücklich als solche des übertragenen Wirkungsbereiches zu bezeichnen und eine Weisungsbindung gegenüber dem zuständigen obersten Verwaltungsorgan vorzusehen.

(3) Durch Gesetz können Formen der Mitwirkung der Selbstverwaltungskörper an der staatlichen Vollziehung vorgesehen werden.

#### **Artikel 120c B-VG**

(1) Die Organe der Selbstverwaltungskörper sind aus dem Kreis ihrer Mitglieder nach demokratischen Grundsätzen zu bilden.

(2) Eine sparsame und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben der Selbstverwaltungskörper ist nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen durch Beiträge ihrer Mitglieder oder durch sonstige Mittel sicherzustellen.

(3) Die Selbstverwaltungskörper sind selbständige Wirtschaftskörper. Sie können im Rahmen der Gesetze zur Erfüllung ihrer Aufgaben Vermögen aller Art erwerben, besitzen und darüber verfügen.

Artikel 120b Abs 1 B-VG stellt die Rechtsanwaltskammer als Selbstverwaltungskörper weisungsfrei, wobei dem Bund jeweils ein Aufsichtsrecht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung zukommt. Dieses Aufsichtsrecht kann sich darüber hinaus auch auf die Zweckmäßigkeit der Verwaltungsführung erstrecken. Voraussetzung dafür ist, dass dies aufgrund der Aufgaben des Selbstverwaltungskörpers erforderlich ist.

Gemäß Artikel 120b Abs 2 B-VG können den Rechtsanwaltskammern als Selbstverwaltungskörper Aufgaben staatlicher Verwaltung übertragen werden, wobei derartige Angelegenheiten vom Gesetzgeber ausdrücklich als solche des übertragenen Wirkungsbereiches zu bezeichnen sind. Im Unterschied dazu besteht im Rahmen der Selbstverwaltung der Gemeinden gemäß Artikel 118 Abs 2 B-VG eine Pflicht der Bezeichnung von Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches.

Die Rechtsanwaltskammern sind als Selbstverwaltungskörper gemäß Artikel 120c Abs 3 B-VG selbstständige Wirtschaftskörper, die im Rahmen der Gesetze zur Erfüllung ihrer Aufgaben Vermögen aller Art erwerben, besitzen und darüber verfügen können.

Diese Novelle im Jahre 2008 hat alle neun Rechtsanwaltskammern der Republik Österreich in der Verfassung festgeschrieben. Zuvor war die „sonstige“ Selbstverwaltung nur auf der Basis der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zulässig.

Ich zeige diesen doch gravierenden Unterschied deshalb auf, damit auch andere Rechtsanwaltskammern in Europa diesen Rechtsstatus durchsetzen mögen. Das ist deshalb wesentlich, weil diese österreichische Verfassungsbestimmung gewährleisten soll, dass die Rechtsanwaltskammern als Selbstverwaltungskörper in die Lage versetzt sind, die ihnen zukommenden Aufgaben wahrzunehmen, wobei bei der Erfüllung der Aufgaben die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit einzuhalten sind.

Artikel 120c Abs 2 B-VG richtet sich auch an den Gesetzgeber und ordnet an, dass dieser ein „angemessenes Verhältnis von Aufgaben und Einnahmen oder Einnahmemöglichkeiten“ schafft. Ordnet der Gesetzgeber den Rechtsanwaltskammern Aufgaben zu, so ist stets neu zu prüfen, ob sie diese tatsächlich immer auf einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung basierend, erfüllen können. Sollte das eines Tages nicht mehr möglich sein, ist durch Schaffung von Einnahmemöglichkeiten dafür zu sorgen, dass die Rechtsanwaltskammern diesen ihnen übertragenen Verpflichtungen nachkommen können.

Zusammenfassend ist für alle österreichischen Rechtsanwaltskammern sicherzustellen, dass die entsprechende Verwaltung sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig geführt wird. Nicht zuletzt wird auch im Rahmen einer Überprüfung durch den Rechnungshof darauf geachtet, ob von den Rechtsanwaltskammern in diesem Sinn zweckmäßig gehandelt wird. Die Rechtsanwaltskammern haben daher ihr Verwaltungshandeln an diesen Maßstäben auszurichten.

In diesem Zusammenhang hat der Ausschuss einer Rechtsanwaltskammer auch dafür zu sorgen, dass die der Rechtsanwaltskammer gestellten Aufgaben erfüllt werden können. Ist zu befürchten, dass die gesetzlichen Aufgaben nicht erfüllt werden können, so sind alle Maßnahmen zu ergreifen, um eine solche Situation nicht entstehen zu lassen, jedenfalls aber abzuwenden.

Die Möglichkeit der eingeschränkten Aufsicht lässt mich danach fragen, was rechtsanwaltliche Unabhängigkeit bedeutet, wenn schon die Standesvertretung einem, wenn auch beschränkten – Aufsichtsrecht unterliegt.

Dazu ein praktisches Beispiel aus der Rechtsanwaltskammer Wien, wie die Autonomie des Standes auf Umwegen, nämlich über eine Prüfung des Rechnungshofes, einzuschränken versucht wird.

Das gesetzlich eingeführte System in den Versorgungseinrichtungen der Rechtsanwaltskammern beruht in seinem so genannten „Teil A“ auf dem Umlagensystem. Das heißt, dass die eingezahlten Beträge nicht gespart, sondern sofort für die Finanzierung der entsprechenden Versorgungsleistungen verwendet werden. Dieses System bedingt, dass die entsprechenden Beiträge auch laufend in der Höhe aufgebracht werden, wie sie in den Beitragsordnungen der Rechtsanwaltskammern auf der Basis versicherungsmathematischer Grundsätze festgesetzt werden. Die Bildung von Rücklagen ist unbeschränkt zulässig.

Bisher hat es die österreichische Rechtsanwaltschaft abgelehnt, in die staatliche Pflichtversicherung einbezogen zu werden. Bisher bestand auch aus dem Blickwinkel des Sachlichkeitsgebotes keine Notwendigkeit, die rechtsanwaltskammereigene Altersversorgung in die gesetzliche Pensionsversicherung zu integrieren.

Die ökonomischen Zwänge jedes einzelnen Mitgliedstaates in Europa sind Ihnen und mir bestens bekannt. Die von den Rechtsanwälten über Jahrzehnte gebildeten Rücklagen zur Sicherung der Bezahlung der Pensionsleistungen im eigenen staatlich weitgehend unabhängigen System hat offensichtlich die Begehrlichkeit des Staates hervorgerufen.

Der Rechnungshof attestierte uns, eine durchaus sparsame und damit wirtschaftliche Verwaltung, legte aber gleichzeitig unserem rechtsanwaltlich eigenen Versorgungssystem weitere – verwaltungsintensive – Pflichten auf, die verfassungsrechtlich nicht nur im Sinne der Unverletzlichkeit des Eigentums zu prüfen sein werden, sondern auch unter dem Blickwinkel einer verfassungsgesetzlich gewährleisteten autonomen Standesverwaltung.

Ich will damit aufzeigen, dass man in Einzelfragen durchaus mit dem Staat, wie auch dessen parlamentarischen Kontrolle, unterschiedlicher Meinung sein kann. Es besteht aber bei sparsamer und wirtschaftlicher Verwaltung kein Grund, über den Umweg allfällig neuer Aufsichtsmaßnahmen, die verfassungsgesetzlich gewährleistete Selbstverwaltung wieder einzuschränken.

Dieses Beispiel zeigt schön, wie sich staatliche ökonomische Interessen im Widerspruch zu autonomer Selbstverwaltung bis hin zur Unabhängigkeit des Rechtsanwaltes und damit Unabhängigkeit des einzelnen Bürgers gegenüber seinem Staat praktisch auswirken könnten. Dabei tritt schamvoll in den Hintergrund, dass das Interesse des einzelnen Rechtsanwaltes auf kostengünstige Verwaltung auch eine Frage des in Europa so weit gefassten „Konsumentenschutzes“ ist. Der Rechtsanwalt, die Rechtsanwältin als Mitglied der Rechtsanwaltskammer, hat im Sinne des Mitgliederschutzes, Anspruch auf kostengünstige Verwaltung.

Die Sicherung der eigenen Pensionsvorsorge ist dabei ein wesentlicher Teil der rechtsanwaltlichen Unabhängigkeit vom Staat.

Die Disziplinargerichtsbarkeit ist eine weitere Garantie der Unabhängigkeit des Rechtsanwaltes und damit Grundvoraussetzung autonomer Standesverwaltung.

Es ist unstrittig, dass sowohl der Klient zur Durchsetzung seiner Interessen und Rechte, als auch der Staat zur Einhaltung seiner Rechtsdurchsetzungsregeln, wie der Rechtsanwalt selbst die Disziplinargerichtsbarkeit braucht. Ein Rechtsstaat bedingt eine unabhängige Rechtsanwaltschaft und eine solche bedingt ihrerseits Disziplinarregeln.

Wieder einmal steht das Interesse des Klienten sowie des Konsumenten im Vordergrund. Die Disziplinargerichtsbarkeit muss für den Klienten kostengünstig und ebenso rechtsanwaltlich verschwiegen sein, weil es für den einzelnen Bürger untragbar wäre, seine privaten Rechtsangelegenheiten und die daraus allenfalls resultierenden Schwierigkeiten öffentlich zu machen. Aus diesem Grunde ist die Disziplinargerichtsbarkeit bei den Rechtsanwälten in besten Händen. Begleitet von der Kontrolle des Oberstaatsanwaltes und den Richtern des Obersten Gerichtshofes ist jenes Maß an öffentlicher Kontrolle gewährleistet, das notwendig ist, um rechtsstaatlich, fair und rasch agieren zu können.

Eine funktionierende Disziplinargerichtsbarkeit ist eine der wesentlichen Voraussetzungen, eine autonome Selbstverwaltung praktisch täglich umzusetzen. Dabei ist zu bedenken, dass nur derjenige der sich wirklich auskennt, dem Ehre und Ansehen des Standes quasi in Fleisch und Blut übergegangen sind, die fachgerechte Weisheit besitzt rechtsstaatlich, fair, rasch und kostengünstig zu entscheiden. Alle Kriterien zusammen können nur von der Disziplinargerichtsbarkeit im eigenen Stand gewährleistet werden. Die Disziplinargerichtsbarkeit aus den eigenen Händen zu geben bedeutet, Autonomie massiv zu verlieren.

#### **4) Von nichts kommt nichts!**

Warum brauchen wir eine autonome Selbstverwaltung gerade heute?

Keine Demokratie ohne Recht –

Kein Recht ohne unabhängige Rechtsanwälte –

Keine unabhängigen Rechtsanwälte ohne autonome Selbstverwaltung.

Dr. Michael Auer