

Prof. Dr. Matthias Kilian

Direktor – Soldan Institut, Köln

Hans-Soldan-Stiftungs juniorprofessur für Bürgerliches Recht, Wirtschaftsrecht, Verfahrensrecht,
Anwaltsrecht sowie anwaltsorientierte Juristenausbildung – Universität zu Köln

**An den
Deutschen Bundestag
Rechtsausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin**

per e-mail: rechtsausschuss@bundestag.de

**Stellungnahme zum
Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Justizkosten- und
des Rechtsanwaltsvergütungsrechts (KostRÄG 2021)**

Zusammenfassung

1. Das KostRÄndG 2021 adressiert nicht das strukturelle Grundproblem des anwaltlichen Vergütungsrechts, das im Bereich der RVG-„Gebühren“ auf statischen, nur durch Parlamentsgesetz erhöhbaren Preisen beruht. Dieser Regelungsansatz benachteiligt die Anwaltschaft im Vergleich zu anderen Berufen, so dass nach dem Vorbild ausländischer Rechtsordnungen eine Dynamisierung der Vergütung durch Ankopplung an einen Index vorzugswürdig ist.
2. Die Annahme, dass seit 2013 bereits ein „spürbarer“ Anstieg der Gebühren ohne Gesetzesänderung durch die kontinuierliche Erhöhung der Gegenstandswerte eingetreten ist, bleibt unbelegt und ist dahingehen zu relativieren, dass Steigerungen allenfalls moderat waren.
3. Eine lineare Gebührenerhöhung von 10% schließt im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zu anderen volljuristischen Berufen bestehende Einkommenslücken der Anwaltschaft nur partiell und nur punktuell, so dass sie als nicht hinreichend zu bewerten ist.
4. Aufgrund der Strukturen des deutschen Rechtsdienstleistungsmarktes wird ein Großteil der anwaltlichen Vergütung weiterhin über die Abrechnung von „Gebühren“ nach dem RVG erlöst, so dass der Mehrheit der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte eine Korrektur der ihnen ungünstigen Gebührensystematik durch Einnahmen aus Vergütungsvereinbarungen nicht möglich ist. Über regelmäßige und adäquate Anpassungen der „Gebühren“, die über die bisherigen Vorschläge hinausgehen, muss daher Sorge für eine angemessene Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte als Organen der Rechtspflege getragen werden.
5. Angesichts einer sich perspektivisch verschärfenden Krise der Gewinnung hinreichenden anwaltlichen Nachwuchses - seit 2017 ist die Zahl niedergelassener Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in Deutschland erstmals seit 150 Jahren rückläufig -, definiert der Gesetzgeber durch die von ihm festgesetzten Anwaltsgebühren stärker als in der Vergangenheit auch die Attraktivität des Anwaltsberufs. Dies gilt in besonderem Maße für die Teilmärkte, welche die Versorgung der Verbraucherinnen und Verbraucher mit Rechtsrat und den Zugang der Bevölkerung zu anwaltlichem Rechtsrat in der Fläche gewährleisten.
6. Der mit dem KostRÄndG 2021 erneut verfolgte Ansatz linearer Gebührenerhöhungen adressiert nicht das Problem des Wirkungsversagens des dem Kostenrecht immanenten Prinzips der Quersubventionierung. Es zwingt in einem stark segmentierten Anwaltsmarkt eine Teilgruppe der Anwaltschaft zu wirtschaftlichen Sonderopfern bei der Gewährleistung des Zugangs zum Recht und birgt die Gefahr eines Rückzugs von immer mehr Anwälten aus der Betreuung solcher Mandate.
7. Die Aufwendungen für die staatliche Kostenhilfe sind seit mehr als einem Jahrzehnt stark rückläufig. Das Argument, dass zusätzliche Aufwendungen durch eine Erhöhung der Gerichtskosten zu kompensieren sind, ist daher kritisch zu hinterfragen.
8. Auch wenn Sorgen um die Auswirkungen von Kostenrechtsänderungen auf die Länderhaushalte grundsätzlich nachvollziehbar sind, bedarf es unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Aufwendungen für das deutsche Rechtswesen im internationalen Vergleich außergewöhnlich niedrig und der Kostendeckungsgrad der Justiz außergewöhnlich hoch ist, einer grundlegenden Diskussion darüber, ob mit Blick auf die Gewährleistung des Zugangs der Bevölkerung zum Recht der Stellenwert, der fiskalischen Erwägungen traditionell eingeräumt wird, sachgerecht und zukunftsweisend ist.

1. Das KostRÄndG 2021 adressiert nicht das strukturelle Grundproblem des anwaltlichen Vergütungsrechts, das im Bereich der RVG-„Gebühren“ auf statischen, nur durch Parlamentsgesetz erhöhbar Preisen beruht. Dieser Regelungsansatz benachteiligt die Anwaltschaft im Vergleich zu anderen Berufen, so dass nach dem Vorbild ausländischer Rechtsordnungen eine Dynamisierung der Vergütung durch Ankopplung an einen Index vorzugswürdig ist.

Aufgrund der Dominanz der Bildung der Preise anwaltlicher Dienstleistungen auf Basis des staatlichen Tarifgesetzes (hierzu unten sub 4) ist die Einkommensentwicklung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte von der Einkommensentwicklung anderer Berufsgruppen abgekoppelt. Während Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in der Regel nur alle acht bis zehn Jahre mit einer Erhöhung ihrer Gebühren rechnen können (zuletzt 1986, 1994, 2004, 2013 und nun 2021), die zwischenzeitliche Einkommens- und Kostenentwicklungen stets nur partiell auffängt, können andere Berufe aufgrund von Marktgegebenheiten und/oder Tarifverträgen regelmäßige Einkommenszuwächse verzeichnen (näher unten sub 3). Insbesondere benachteiligt sind Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Verhältnis zu den konkurrierenden volljuristischen Berufen des Richters, Staatsanwalts oder Verwaltungsbeamten, die an der kontinuierlichen Gehaltsentwicklung des öffentlichen Dienstes partizipieren. Erschwerend kommt hinzu, dass Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte nicht nur auf der Einkommenseite von Marktmechanismen abgekoppelt sind. Sie müssen vielmehr auf der Basis statischer Preise auch kontinuierlich wachsende Betriebskosten erwirtschaften. So entfallen in deutschen Kanzleien durchschnittlich 40% der Betriebskosten auf das Personal, 22 % auf Mieten sowie 8 % auf Fremdleistungen¹ und damit auf marktbasierend kontinuierlich zunehmende Kosten. Einkommenszuwächse durch die verstärkte Nutzung von Vergütungsvereinbarungen und/oder die mittelbare Steigerung der (wertabhängig berechneten) Gebühren aufgrund einer kontinuierlichen Steigerung von Gegenstandswerten lassen sich wegen der Gegebenheiten des deutschen Rechtsdienstleistungsmarktes nur in geringem Umfang erzielen (hierzu unten sub 4). Seine steigenden Betriebskosten kann ein Kanzleihinhaber mit einem zwischen Gebührenerhöhungen weitgehend statischen Einkommen letztlich nur durch einen über die Jahre zunehmenden Verzicht auf seinen Unternehmerlohn oder durch restriktive Lohnpolitik gegenüber dem Kanzleipersonal auffangen (das u.a. deshalb überdurchschnittlich häufig die Branche wechselt und zu einem „brain drain“ beiträgt).²

Die Anwaltschaft muss daher, einem Ritual gleich, rasch nach einer mühsam erreichten Erhöhung rasch wieder auf erneute Anpassungen drängen – um Jahre später zum Erfolg zu kommen.³ Viele Jahre des Stillstands führen dann stets zu einem kräftigen Vergütungszuwachs auf dem Papier. Verhaltene Begeisterung des Gesetzgebers, Widerstand der Länder, Verständnislosigkeit der Presse, Irritationen in der Bevölkerung und Unmut der Versicherungswirtschaft sind übliche Begleiterscheinungen entsprechender Aktivitäten.⁴ Dass sich der punktuell hohe Zuwachs der Vergütung (aktuell: „10%“, 2014 etwa: „18%“) bei langfristiger Betrachtung regelmäßig als eher bescheiden und im Vergleich mit anderen Berufsgruppen und der allgemeinen Kostenentwicklung als unzureichend herausstellt,⁵ findet meist keine Beachtung.

¹ Kilian, Anwaltliche Tätigkeit der Gegenwart, 2016, S. 225.

² Vgl. hierzu umfassend Kilian, Personal in Anwaltskanzleien, 2018.

³ Vgl. Kilian, in: Deutscher Anwaltverein (Hrsg.), Anwälte und ihre Geschichte, 2011, S. 719 ff. mit Nachweisen zu mehr als 100 Jahren Diskussion über die Notwendigkeit von Gebührenerhöhungen.

⁴ Kilian, aaO (Fn 3).

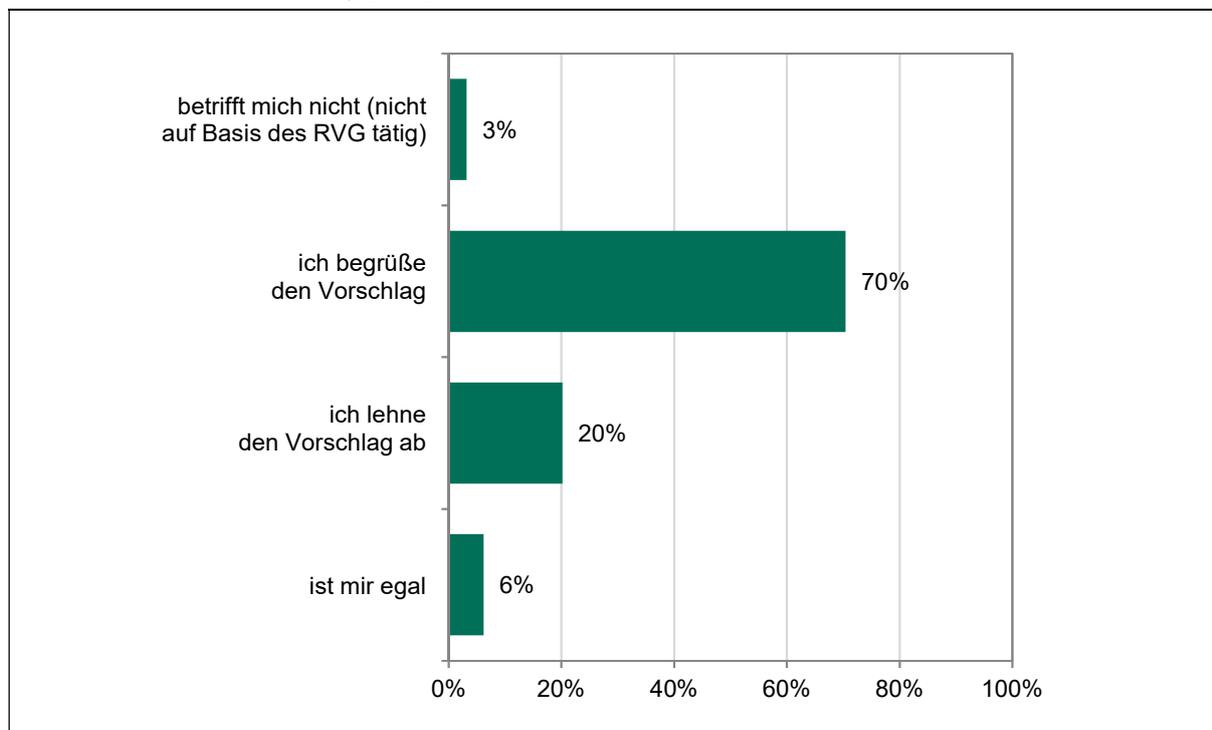
⁵ Kilian, AnwBl 2013, 882 ff.

Mit dem Problem einer sachgerechten Anpassung eines Anwaltstarifs ist Deutschland allerdings nicht allein – entgegen populärer Vorstellungen kennt eine Vielzahl von Rechtsordnungen subsidiäre Anwaltstarife für die Anwaltstätigkeit insgesamt oder für Ausschnitttätigkeiten. Auch anderswo gilt es daher regelmäßig, Gebühren an zwischenzeitliche wirtschaftliche Entwicklungen anzupassen. In einigen ausländischen Rechtsordnungen hat man sich von gelegentlichen, punktuellen Erhöhungen längst gelöst und die Anwaltsvergütung bzw. Justizkosten dynamisiert: Bekannt sind Lösungen, nach denen ein Ausgangswert

- an die allgemeine Lohnentwicklung in bestimmten Berufen (Slowakei) gekoppelt ist,
- entsprechend der Entwicklung ausgewählter Preise und Leistungen in einem anwalts-typischen städtischen Umfeld (US-Bundesstaat Pennsylvania) angepasst wird
- entsprechend der Entwicklung der Preise für ausgewählte Preise und Leistungen in einer Rechtsordnung schlechthin (z.B. in South Australia oder im australischen Bundesrecht) erhöht wird
- einem eigenständigen Index folgt, der aus der Kombination mehrerer gebräuchlicher Indizes gebildet wird (Niederlande)
- durch eine gesetzliche Pflicht zu einem „periodic review“ regelmäßig erhöht werden muss (Nordirland)
- bei Erhöhung bestimmter Teilbudgets im Justizhaushalt automatisch angepasst wird (Australien).

Eine vergleichbare Dynamisierung der Vergütung entspricht den Wünschen einer deutlichen Mehrheit der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die das seit nunmehr 140 Jahren betriebene „Feilschen“ mit dem Gesetzgeber um ihre angemessene Vergütung als antiquiert und reformbedürftig erachten⁶:

Abb. 1: Einstellung zur automatischen Anpassung der gesetzlichen Vergütung – Gesamtbetrachtung (2013)



Quelle: Kilian, Berufsrechtsbarometer 2013

⁶ Kilian NJW 2014, 1499.

2. Die Annahme, dass seit 2013 bereits ein „spürbarer“ Anstieg der Gebühren ohne Gesetzesänderung durch die kontinuierliche Erhöhung der Gegenstandswerte eingetreten ist, bleibt unbelegt und ist dahingehen zu relativieren, dass Steigerungen allenfalls moderat waren.

Der Gesetzentwurf stützt sich für die Rechtfertigung einer Erhöhung der Gebühren um 9 bis 10 % auf eine bereits erfolgte, gleichsam vorweggenommene „versteckte“ Erhöhung der anwaltlichen Vergütung um einen nicht näher spezifizierten, aber offensichtlich erheblichen („spürbar“) Prozentsatz. Dieser soll gedanklich der linearen Erhöhung der Gebühren um 9 bis 10 % hinzuzusetzen sein.⁷ Eine Methodik, auf der diese Feststellung beruht, wird nicht offengelegt. Auch ist der angenommenen „Spürbarkeit“ der seit 2013 zu verzeichnenden „versteckten“ Gebührensteigerungen kein Prozentwert zugeordnet, der es erlauben würden, die mit Gesetzentwurf bewirkte Gesamtentwicklung der anwaltlichen Vergütung zu bemessen. Diese Zurückhaltung bei der Konkretisierung mag darauf beruhen, dass im Rahmen der Kostenrechtsnovelle 2013 die Effekte der „versteckten“ Erhöhung konkretisiert wurden (sie wurden seinerzeit mit 9 % beziffert), aber als um rund ein Drittel überschätzt kritisiert worden sind.⁸

Einzig über die Erzeugerpreisindizes des Statistischen Bundesamtes für Rechtsdienstleistungen lässt sich die Annahme eines „spürbaren“ vorweggenommenen Gebührenanstiegs auf ihre Plausibilität überprüfen. Hierbei zeigt sich, dass die Annahme einer „spürbaren“ Zunahmen der durch Abrechnung der RVG-Gebühren erzielten Einnahmen sich auch im Rahmen dieser Kostenrechtsnovelle nicht verifizieren lässt. Die Erzeugerpreisindizes differenzieren die Preisentwicklung nach Abrechnungen auf der Basis von Vergütungsvereinbarungen und gesetzlichen Gebühren. Für den Zeitraum von August 2013 bis Juni 2020 ergibt sich hier eine Zunahme der Erlöse im Bereich der Abrechnungen auf Basis des RVG von maximal 5 % über einen Siebenjahreszeitraum. Allerdings kann diese „versteckte“ Erhöhung nur in den Tätigkeitsfeldern Platz greifen kann, in denen die Gebühren wertabhängig berechnet⁹ und die Gegenstandswerte nicht auf der Basis von Streitwertkatalogen (z.B. im Verwaltungs- oder Sozialrecht) oder Usancen (z.B. im Wettbewerbsrecht) fix pauschaliert sind, sondern individuell bestimmt werden. Viele Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte mit entsprechender Spezialisierung partizipieren daher nicht an den „versteckten“ Gebührenanpassungen.

Tab. 1: Erzeugerpreisindizes für Rechtsdienstleistungen 2013 bis 2020

Jahr	Vergütungsvereinbarung	RVG	Insgesamt
2013 *	98,3	92,9	95,1
2014	99,0	99,2	99,1
2015	100,0	100,0	100,0
2016	100,8	100,7	100,7
2017	101,8	101,3	101,6
2018	103,2	102,2	102,8
2019	104,2	103,2	103,7
2020	105,2	104,0	104,7

Quelle: Destatis, Erzeugerpreisindizes für unternehmensnahe Dienstleistungen

* Gebührenerhöhung zum 1.8.2013

⁷ BT-Drucks. 19/23484, S. 43.

⁸ Vgl. Kilian, AnwBl 2013, 882, 884..

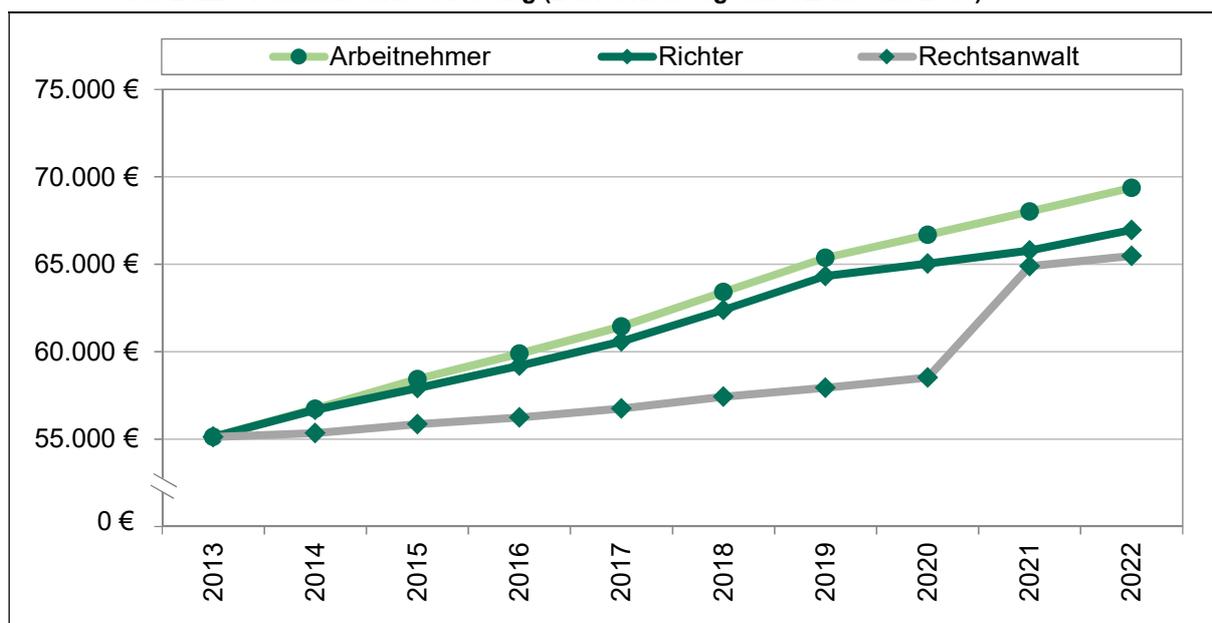
⁹ Z.B. die Vergütung in der Beratungshilfe und bei der Pflichtverteidigung, in der Mehrzahl der sozialrechtlichen Verfahren, in bußgeldrechtlichen, strafrechtlichen, disziplinarrechtlichen und berufsrechtlichen Verfahren.

3. Eine lineare Gebührenerhöhung von 10% schließt im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zu anderen volljuristischen Berufen bestehende Einkommenslücken nur partiell und punktuell, so dass sie als nicht hinreichend zu bewerten ist.

Die punktuelle Gebührenerhöhung von 10 % zum 1.1.2021 und die „versteckte“ kontinuierliche Steigerung der Einkünfte aus der Abrechnung von wertabhängigen Gebühren seit 1.8.2013 werden lediglich dazu führen, dass die Anwaltschaft im Jahr 2021 zu anderen Berufsgruppen bestehende Unterschiede in der Dynamik der Einkommensentwicklungen einmalig verringern kann, ohne dass diese Unterschiede vollständig ausgeglichen oder gar nachhaltig nivelliert würden. Aufgrund der absehbar erneut auf viele Jahre statischen Gebühren öffnet sich mit Inkrafttreten des KostRÄndG 2021 wieder eine sich stetig vergrößern Lücke in der Einkommensentwicklung im Vergleich zu den in Deutschland insgesamt erzielten Bruttolöhnen oder dem Bruttolohn eines Richters. Dies ist ein ungelöstes strukturelles Problem des Kostenrechts.

Veranschaulichen lässt sich dieses Problem bei einem Vergleich der Einkommensentwicklung auf der Basis eines hypothetischen Ausgangsgehalts im Jahr der letzten Gebührenanpassung 2013. Wählt man zu diesem Zweck das Gehalt eines Richters R2 (Bund) in der Erfahrungsstufe 1 als Bemessungsgrundlage (55.124 EUR), zeigt sich zwar, dass die Rechtsanwaltsgebühren in Folge ihrer 10%-igen linearen Erhöhung im Jahr 2021, ausgehend von einer (hypothetisch) identischen Basis, einmalig rund 98 % des Niveaus der Richtervergütung erreichen werden. Aufgrund der fehlenden Dynamisierung der Rechtsanwaltsgebühren liegt freilich das über zehn Jahre von einem deutschen Durchschnittsarbeitnehmer erzielte Gesamtgehalt 18 %, das von einem Richter erzielte Gesamtgehalt 16 % über dem hypothetisch im selben Zeitraum erzielten, von der selben Basis ausgehenden Gebührenaufkommen einer Rechtsanwältin bzw. eines Rechtsanwalts (näher Tab. 2). Eine Anpassung der Vergütung unter Bezugnahme auf die Steigerung der Verbraucherpreise seit 2013 bzw. die Tarifverdienste im dienstleistenden Gewerbe¹⁰ verdeckt, dass das eigentliche wirtschaftliche Problem die in der Vergangenheit erlittenen Einkommensverluste sind, die nicht nachträglich kompensiert werden.

Abb. 2: Vergleich der Einkommensentwicklung Arbeitnehmer / Richter (R2/Bund) / Rechtsanwalt 2013 bis 2022 – Nominallohn Betrachtung (Basis: Richter Gehalt R2 im Jahr 2013)



¹⁰ BT-Drucks. 19/23484, S. 42.

Tab. 2: Vergleich der Einkommensentwicklung Arbeitnehmer / Richter (R2/Bund) / Rechtsanwalt 2013 bis 2022 in EUR (Basis: Richter Gehalt R2 im Jahr 2013)

Jahr	Arbeitnehmer	Richter	Rechtsanwalt
2013	55.124 (Basis)	55.124 (Basis)	55.124 (Basis)
2014	56.723 (+2,9%)	56.667 (+2,80%)	55.344 (+0,4%)
2015	58.424 (+3,0%)	57.914 (+2,20%)	55.842 (+0,9%)
2016	59.885 (+2,5%)	59.188 (+2,20%)	56.233 (+0,7%)
2017	61.442 (+2,6%)	60.579 (+2,35%)	56.739 (+0,9%)
2018	63.408 (+3,2%)	62.390 (+2,99%)	57.420 (+1,2%)
2019	65.374 (+3,1%)	64.318 (+3,09%)	57.937 (+0,9%)
2020	66.681 (+2,0%)	65.040 (+1,06%)	58.516 (+1,0%)
2021	68.015 (+2,0%)	65.780 (+1,20%)	64.894 (+10,9%)
2022	69.375 (+2,0%)	66.964 (+1,80%)	65.478 (+0,9%)
Gesamt	624.451	613.964	528.403

Quelle: Destatis / BBesG / eigene Berechnungen

Hinzu tritt, dass der Diskussion über die Einkommensentwicklung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zwischen Novellen des Kostenrechts gedanklich typischerweise – wie in der vorstehenden Grafik – eine Nominallohnbetrachtung zu Grunde liegt, also allein der Unternehmerlohn in den Blick genommen wird. Dies blendet aus, dass eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt auf der Basis der nur verhalten steigenden Gebühreneinnahmen zunächst Betriebskosten erwirtschaften muss, bevor er Unternehmerlohn vereinnahmen kann. Diese Betriebskosten, die rund 50 % des Umsatzes ausmachen¹¹, steigen zwischen den Anpassungen der Anwaltsgebühren deutlich stärker als die Erlöse aus der Abrechnung der Gebühren selbst.¹² Gelingt es einem Kanzleiinhaber nicht, sich von der allgemeinen Kostenentwicklung etwa im Bereich Personal oder Infrastruktur abzukoppeln, reduziert sich kontinuierlich sein Gewinn. Regelmäßig wird bei einer solchen Betrachtung sein Unternehmerlohn zwischen den Kostenrechtsnovellen nicht mehr, wie bei einer Nominallohnbetrachtung, (geringfügig) steigen, sondern tatsächlich sinken.

Wollte man die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in der Frage ihres über die staatlich festgesetzten Gebühren erzielten Einkommens in der Einkommensdynamik mit den anderen Organen der Rechtspflege (Richter, Staatsanwalt) gleichbehandeln, müssten entweder die RVG-Gebühren insgesamt dynamisiert werden (s.o.) oder eine punktuelle Erhöhung müsste jeweils deutlich höher ausfallen als im Rahmen von Kostenrechtsnovellen üblich, um Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten zunächst gleichsam einen Einkommensvorsprung zu geben, der dann über mehrere Jahre abgeschmolzen wird und sich bis nach und nach in einen sich vergrößernden Einkommensnachteil wandelt.

¹¹ Kilian, *Anwaltstätigkeit der Gegenwart*, 2016, S. 219 ff.

¹² Auf diese Steigerungen weist der Gesetzentwurf selbst hin, nimmt sie aber allein zum Anlass zu Nominallohn-betrachtungen, BT-Drucks. 19/23484 (Steigerung Verbraucherpreise um 7 % seit 2013, der Tarifverdienste um 18 %).

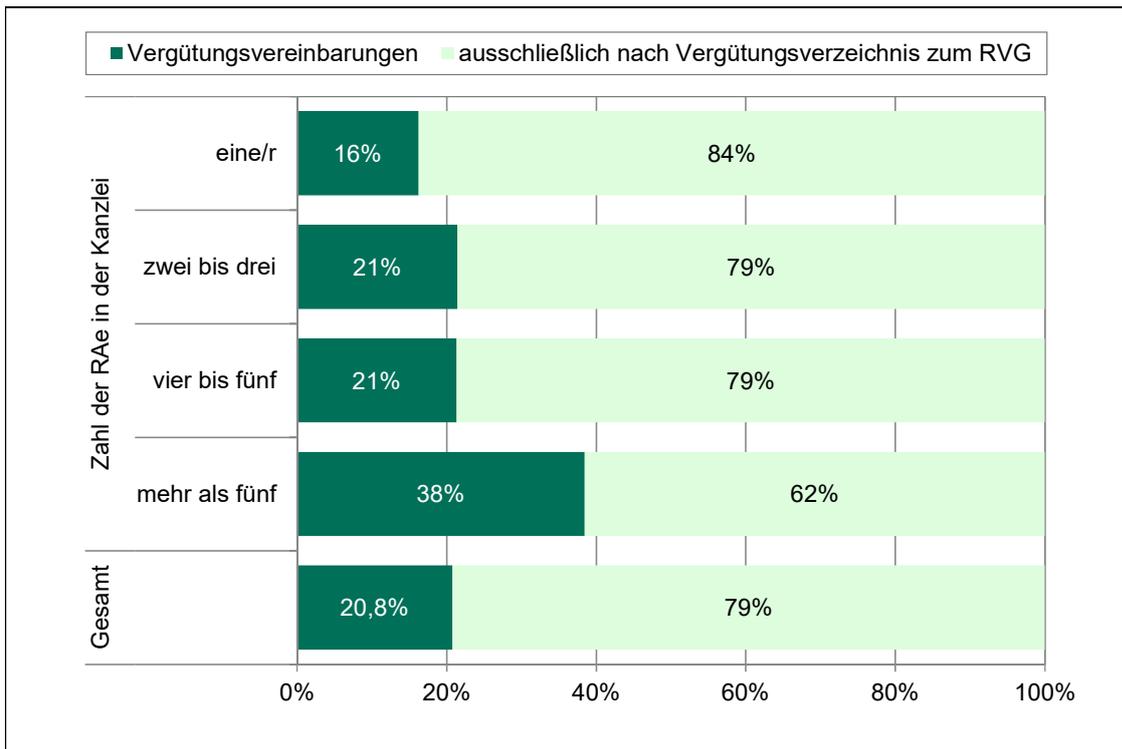
4. Aufgrund der Strukturen des deutschen Rechtsdienstleistungsmarktes wird ein Großteil der anwaltlichen Vergütung weiterhin über die Abrechnung von Gebühren nach dem RVG erlöst, so dass der Mehrheit der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte eine Korrektur der ihnen ungünstigen Gebührensystematik durch Abschluss von Vergütungsvereinbarungen nicht möglich ist. Umso wichtiger ist es, dass über regelmäßige und adäquate Anpassungen der Gebühren, die über die bisherigen Vorschläge hinausgehen, Sorge für eine angemessene Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte als Organen der Rechtspflege getragen wird.

Trotz der Tatsache, dass die Gebühren des RVG konzeptionell eine Auffangfunktion haben und lediglich dann greifen sollen, wenn Rechtsanwalt und Auftraggeber keine vorrangige individuelle Vergütungsvereinbarung getroffen haben, sind sie für die Mehrzahl der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte die primäre Quelle ihrer Vergütung. Dies beruht u.a. darauf, dass die ersatzfähigen Kosten der Rechtsverfolgung im Rahmen prozessualer Kostenerstattung, Rechtsverfolgungskosten als ersatzfähige Schadensposition im Schadensrecht, die Versicherungsleistung in der Rechtsschutzversicherung und die Vergütung des Anwalts im Rahmen der staatlichen Kostenhilfe auf der Basis der gesetzlichen Gebühren bemessen wird. Ferner beurteilt die Rechtsprechung die Angemessenheit von Vergütungsvereinbarung nicht nach eigenständigen Kriterien, sondern im Verhältnis zu den Gebühren des RVG. Durch die Vielzahl der Mandate, in denen die gesetzlichen Gebühren unmittelbar oder mittelbar maßgeblich sind, wirken sie auf dem Rechtsdienstleistungsmarkt insgesamt, d.h. auch im Innenverhältnis von Rechtsanwalt und Auftraggeber, stark preisprägend.

Konsequenz dieser Tatsache ist, dass in den Tätigkeitsfeldern, in denen gesetzliche Gebühren existieren, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Durchschnitt 79 % der Mandate auf der Basis der RVG-Gebühren abrechnen. Dieser Wert liegt noch höher in Kanzleien mit einem hohen Anteil an Verbrauchermandaten und/oder Kanzleien geringer Größe und damit in Kanzleien mit unterdurchschnittlichen Umsätzen. Dort werden bis zu 84 % bzw. 87 % der Mandate auf der Basis der RVG-Gebühren abgerechnet, so dass Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte dieser Kanzleien (und deren Mitarbeiter) in hohem Maße von einer regelmäßigen und angemessenen Erhöhung der RVG-Gebühren abhängig sind, um nicht über Jahre von der allgemeinen Einkommensentwicklung in Deutschland abgekoppelt zu bleiben. Bei Kanzleien, die vorrangig Unternehmensmandanten betreuen und deshalb zumeist auch eine größere Zahl von Berufsträgern aufweisen, ist die Quelle der anwaltlichen Vergütung hingegen fast spiegelbildlich: Nach älterer Forschung wird in Kanzleien mit 20 und mehr Berufsträgern nur rund ein Fünftel der Vergütung auf der Basis von RVG-Gebühren erwirtschaftet, während der Großteil der Umsätze mit Vergütungsvereinbarungen erwirtschaftet wird, die regelmäßig eine höhere Vergütung vorsehen als die das RVG gewähren würde.

Die Erhöhung der RVG-Vergütung betrifft daher Teilgruppen der Anwaltschaft in sehr unterschiedlichem Maße. Auf eine Erhöhung wirtschaftlich angewiesen und unter den Folgen eines mehrjährigen Verzichts auf eine Erhöhung leiden ganz überwiegend Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte aus kleineren Kanzleien, die vor allem Verbrauchermandanten betreuen und den Zugang der Bevölkerung zu Rechtsrat und Gerichten sicherstellen.

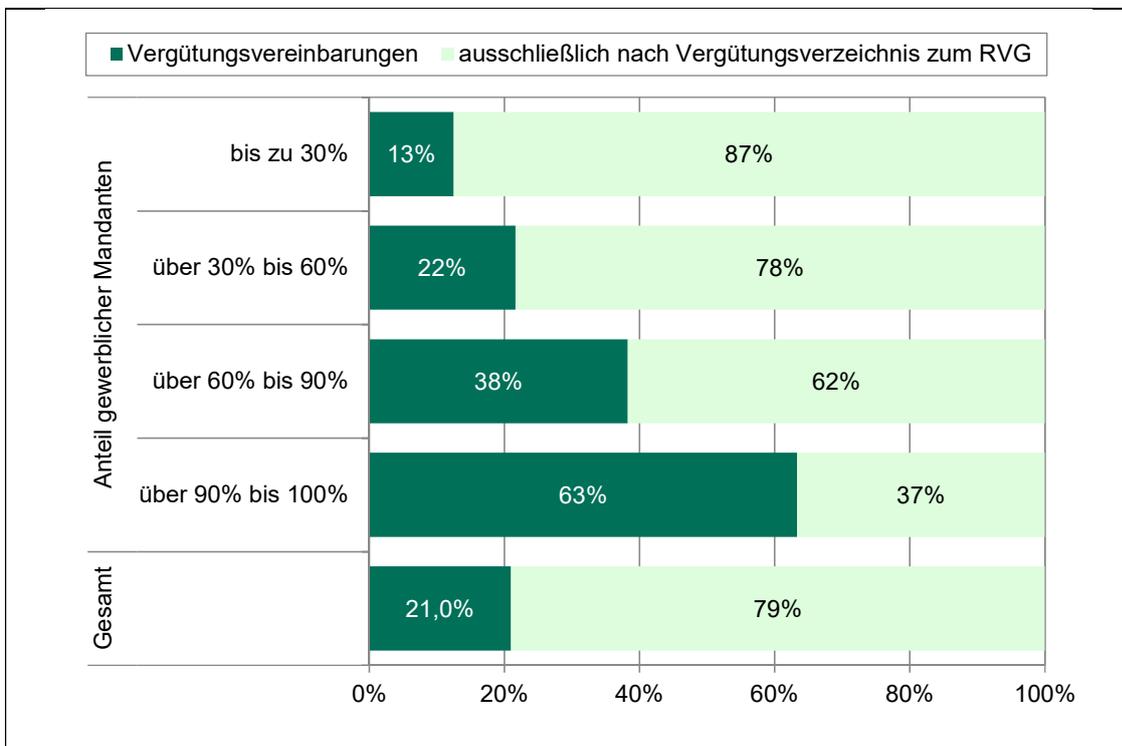
Abb. 3: Abrechnungsarten im gebührenrechtlich regulierten Tätigkeitsfeld - nach Kanzleigröße (arith. Mittel)



Quelle: Kilian, Vergütungsbarometer 2019

statistisch signifikanter Zusammenhang ($p < 0.05$)

Abb. 4: Abrechnungsarten im gebührenrechtlich regulierten Tätigkeitsfeld - nach Mandantenstruktur (arith. Mittel)



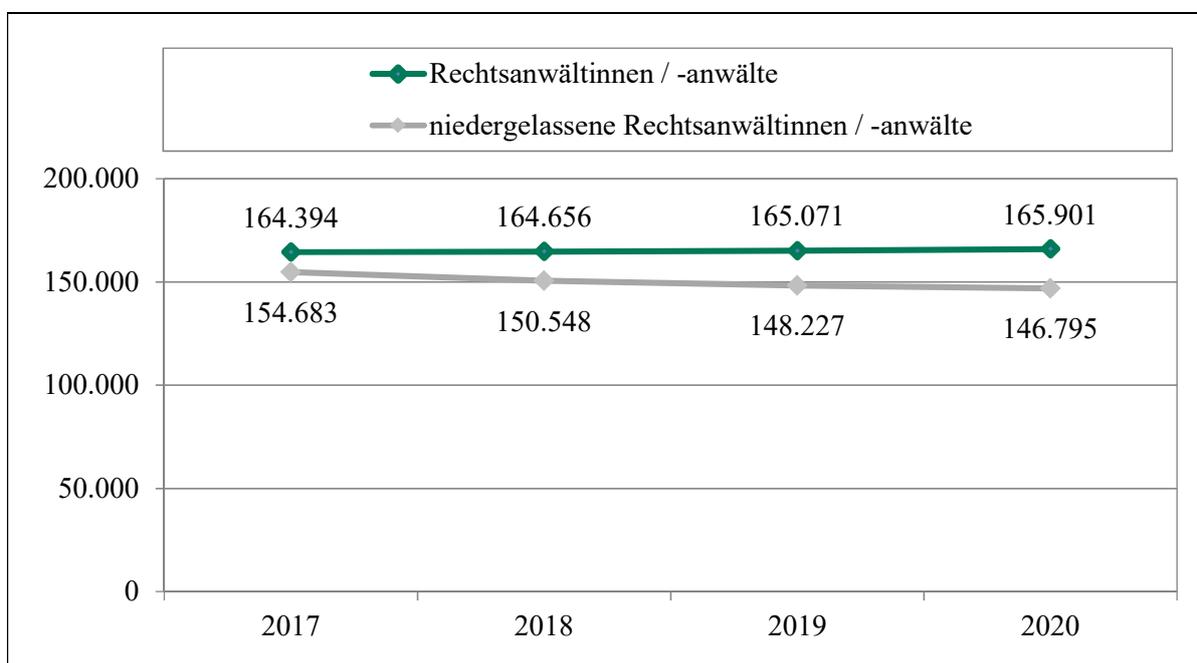
Quelle: Kilian, Vergütungsbarometer 2019

statistisch signifikanter Zusammenhang ($p < 0.05$)

5. Angesichts einer sich perspektivisch verschärfenden Krise der Gewinnung hinreichenden anwaltlichen Nachwuchses - seit 2017 ist die Zahl niedergelassener Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in Deutschland erstmals seit 150 Jahren rückläufig -, definiert der Gesetzgeber durch die von ihm festgesetzten Anwaltsgebühren stärker als in der Vergangenheit auch die Attraktivität des Anwaltsberufs. Dies gilt in besonderem Maße für die Teilmärkte, welche die Versorgung der Verbraucherinnen und Verbraucher mit Rechtsrat und den Zugang der Bevölkerung zu anwaltlichem Rechtsrat in der Fläche gewährleisten.

Seit 2017 ist in Deutschland, das sich über 150 Jahre an stetig wachsende Anwaltszahlen gewöhnt hatte, die Zahl der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte rückläufig. Die Zahl der niedergelassenen Rechtsanwälte ist binnen vier Jahren bereits um 8.000 Berufsträger zurückgegangen.

Abb.5: Entwicklung der Zahl der Rechtsanwältinnen / -anwälte sowie der niedergelassenen Rechtsanwältinnen / -anwälte von 2017 bis 2020



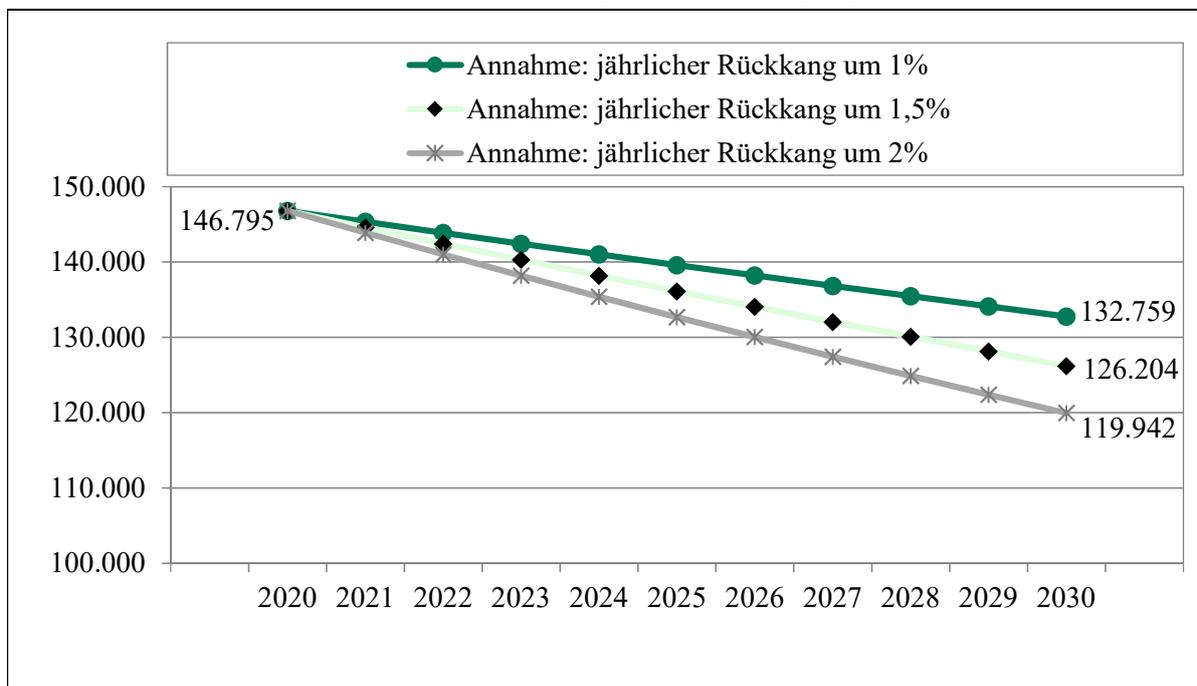
Quelle: BRAK Mitgliederstatistik / eigene Berechnungen

Diese Entwicklung wird sich aufgrund der Altersstruktur der Anwaltschaft, eines Rückgangs der Zahl der Absolventen des klassischen Studiums der Rechtswissenschaften und gewandelter Berufspräferenzen der Generationen Y und Z fortsetzen. Es wird unmöglich sein, die Zahl der Abgänge aus dem Beruf durch Neuzulassungen zu ersetzen, so dass das in Deutschland einem Mantra gleich gezeichnete Bild der Juristenschwemmen keine Berechtigung mehr haben wird. Die Zahl der niedergelassenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte wird im kommenden Jahrzehnt vielmehr aller Voraussicht um einige Zehntausend zurückgehen. Besonders betroffen sein wird die bereits gegenwärtig von überdurchschnittlichen alten Berufsträgern gewährleistete Versorgung des ländlichen Raums mit Rechtsrat sowie das wirtschaftlich weniger lukrative Segment der Beratung und Vertretung von Verbrauchern.

Für den Gesetzgeber ist mit dieser Entwicklung die erstmalige Herausforderung verbunden, der Anwaltschaft nicht nur mit Blick auf ihre Stellung als Organ der Rechtspflege hinreichend zu alimentieren, sondern durch die Gestaltung des RVG als staatlichem Tarifgesetz auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass sich weiterhin hinreichend viele

Schulabgänger für ein (klassisches) Studium der Rechtswissenschaften und ausreichend Absolventen der volljuristischen Ausbildung für den Anwaltsberuf außerhalb von Wirtschaftskanzleien entscheiden. Aufgrund der Dominanz der tarifierten Anwaltsvergütung für das Einkommen der allermeisten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte muss es dem Gesetzgeber ein besonderes Anliegen sein, die Wettbewerbsfähigkeit der Anwaltschaft bei der Nachwuchsgewinnung zu sichern, ist er für die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege auf Rechtsanwälte doch ebenso angewiesen wie auf Richter, Staatsanwälte, Notare oder Verwaltungsjuristen. Aufgrund der „Nachwachskrise“ stehen zukünftig auch Absolventen mit Examensnoten, die in der Vergangenheit innerhalb der klassischen volljuristischen Berufe allein den Zugang zum Anwaltsberuf ermöglicht hätten, alternative Karrierewege offen, so dass der Einkommenskomponente bei Berufswahlentscheidungen von der deutlichen Mehrheit der Absolventen ein in der Vergangenheit nicht mögliches Gewicht eingeräumt werden kann. Wettbewerbsfähigkeit des Anwaltsberufs setzt künftig mehr als in der Vergangenheit eine adäquate Vergütung nicht in der Spitze, sondern in der Breite voraus. Hierfür muss der Gesetzgeber im eigenen Interesse an der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats durch regelmäßige(re) und adäquate Anpassungen des RVG Sorge tragen.

Abb. 6: Mögliche Entwicklung der Zahl der niedergelassenen Rechtsanwältinnen / -anwälte bis 2030 (Annahme: weiterer jährlicher Rückgang um 1%, 1,5%, 2%)



Quelle: BRAK Mitgliederstatistik / eigene Berechnungen

6. Der mit dem KostRÄndG 2021 erneut verfolgte Ansatz linearer Gebührenerhöhungen adressiert nicht das Problem des Wirkungsversagens des dem Kostenrecht immanenten Prinzips der Quersubventionierung. Es zwingt in einem stark segmentierten Anwaltsmarkt eine Teilgruppe der Anwaltschaft zu wirtschaftlichen Sonderopfern bei der Gewährleistung des Zugangs zum Recht und birgt die Gefahr eines Rückzugs von immer mehr Anwälten aus der Betreuung solcher Mandate.

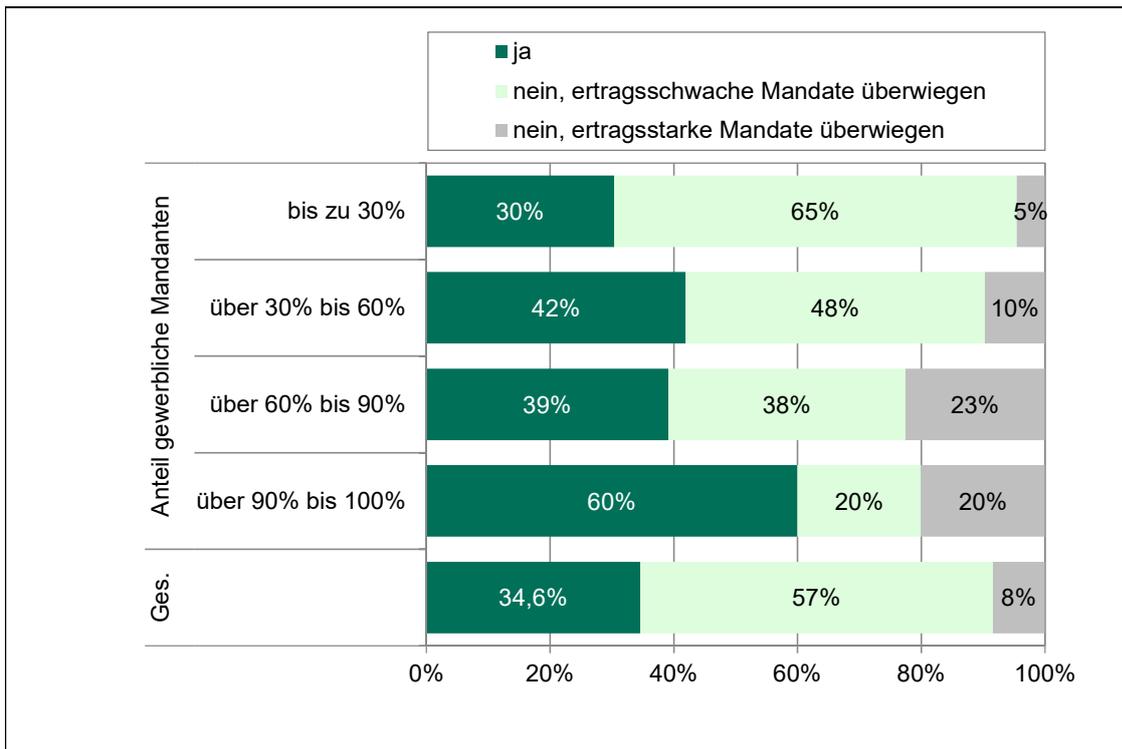
Empirisch nachgewiesen ist, dass kleinere Kanzleien, die überwiegend Verbraucher betreuen, zunehmend unter dem Prinzip der Quersubventionierung leiden, von dem das Kostenrecht getragen ist. Dieses im 19. Jahrhundert entwickelte Prinzip beruht auf der von der Realität des 21. Jahrhunderts mittlerweile überholten Annahme, dass in Kanzleien stets ein ausgewogener Mix ertragsstarker Mandate – solche mit einem hohen Gegenstandswert und daraus resultierenden hohen RVG-Gebühren – und ertragsschwacher Mandate – solche mit niedrigem Gegenstandswert und folglich niedrigen RVG-Gebühren – betreut wird. Dieses Wirkungsprinzip erlaubt es bis heute Rechtssuchenden, geringwertige Streitigkeiten mit überschaubaren Kosten einer Rechtsanwältin oder einem Rechtsanwalt zu unterbreiten und ggf. zu Gericht zu bringen. In einer Kanzlei kann nur die Quersubventionierung ertragsschwacher bzw. verlustbringender durch ertragsstarke Mandate in der Summe eine hinreichende Vergütung garantieren.

Als Folge der zunehmenden vertikalen und horizontalen Segmentierung der Anwaltschaft ist eine solche Quersubventionierung auf der Seite jener Leistungserbringer, die auf die Effektivität dieses Wirkungsprinzips des RVG besonders angewiesen sind, weil sie ganz überwiegend auf der Grundlage von RVG-Gebühren abrechnen, aber seit Langem nicht mehr gewährleistet: Kanzleien, die deutlich überwiegend Verbrauchermandanten betreuen. Kanzleien, die 70 % oder mehr Verbraucher und damit einen hohen Anteil Mandanten mit eher niedrigen Streitwerten, berichten nur noch 30 % von einer Funktionsfähigkeit der Quersubventionierung in ihrem Mandatsportfolio, 65 % beklagen hingegen ein Versagen. Dieses strukturelle Problem adressiert die vorgesehene lineare Erhöhung der RVG-Gebühren nicht. Sie führt vielmehr dazu, dass Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte aus Kanzleien mit einem hohen Anteil Unternehmensmandaten, so sie überhaupt noch auf der Basis der RVG-Gebühren abrechnen, ihre Ertragslage auf Kosten der Anwälte aus kleineren Kanzleien verbessern können.

Dauerhaft wird sich für den Gesetzgeber eine Lösung dieses strukturellen Problems nicht vermeiden lassen, sei es durch eine stärkere lineare Anpassung um den Preis einer stärkeren Überkompensation in Mandaten mit hohen Streitwerten, durch ein Abrücken vom Prinzip einer grundsätzlich nur linear erfolgenden Erhöhung der RVG-Gebühren zu Gunsten höherer Steigerungen im unteren Streitwertbereich oder durch die Schaffung von Erhöhungstatbeständen bei geringwertigen Mandaten. Im gerichtlichen Tätigkeitsfeld könnten angesichts des international außergewöhnlich hohen Kostendeckungsgrads der deutschen Justiz und der seit Jahren rückläufigen Aufwendungen für die staatliche Kostenhilfe durch eine Neujustierung der Gesamtarchitektur des Kostenrechts, namentlich eine Ermäßigung der Gerichtskosten bei niedrigen Streitwerten, zwangsläufige Mehrkosten auf Mandantenseite aufgefangen werden.

Unterbleiben entsprechende Korrekturen, besteht das Risiko, dass sich in Zeiten rückläufiger Rechtsanwaltszahlen und eines hierdurch beginnt schwächer werdenden berufsinternen Wettbewerbs Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in immer stärkerem Maße aus der Betreuung von Mandaten mit niedrigem Streitwert zurückziehen werden und die ihnen zu Grunde liegenden rechtlichen Anliegen von Rechtssuchenden überhaupt nicht mehr oder nur noch nicht-anwaltliche Rechtsdienstleister mit niedrigerem Qualifikationsniveau und geringeren Mandantenschutzstandards betreut werden.

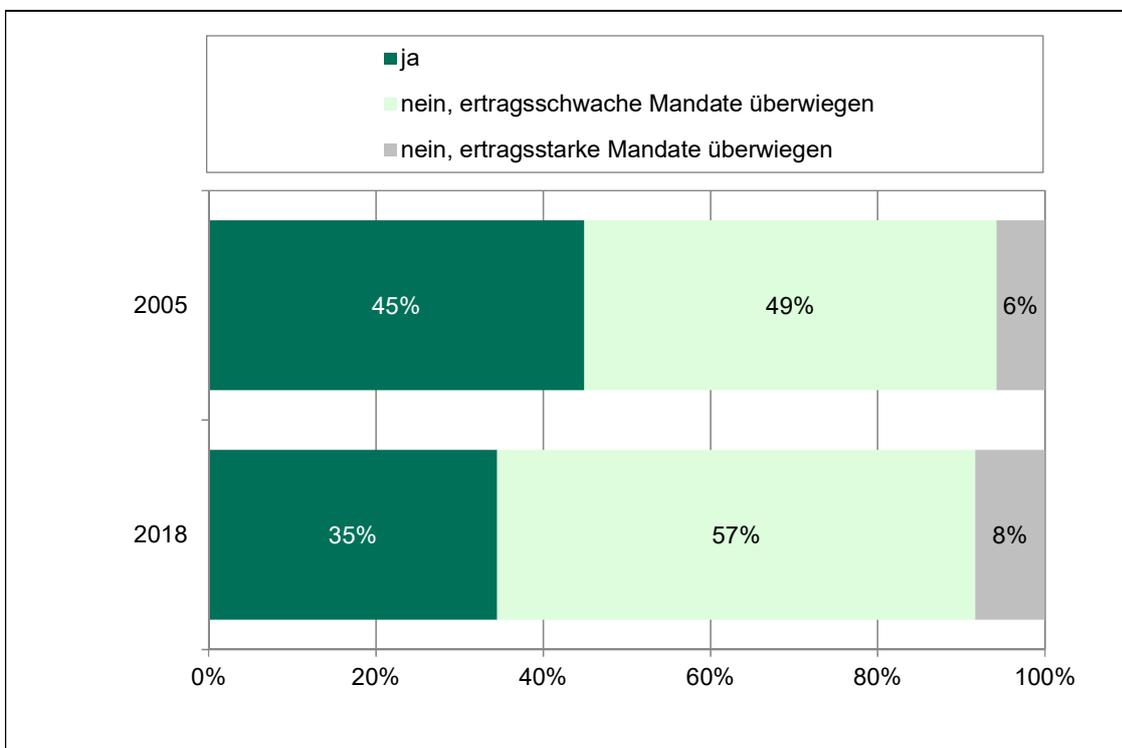
Abb. 7: Funktioniert Quersubventionierung ertragsschwacher durch ertragsstarke Mandate? – nach Anteil gewerblicher Mandanten



Quelle: Kilian, Vergütungsbarometer 2019

statistisch signifikanter Zusammenhang ($p < 0.05$)

Abb. 8: Funktioniert Quersubventionierung ertragsschwacher durch ertragsstarke Mandate? – Vergleich mit Vorbefragung



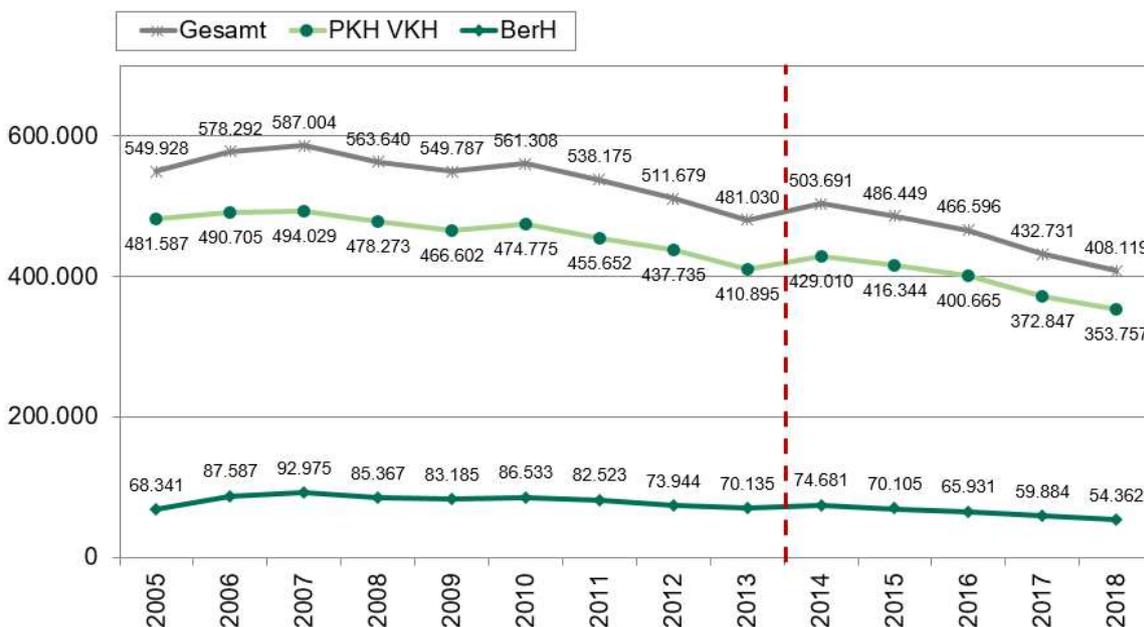
Quelle: Kilian, Vergütungsbarometer 2019

Nur Befragte, die nach RVG abrechnen und eine Einschätzung abgeben können.

7. Die Aufwendungen für die staatliche Kostenhilfe sind seit mehr als einem Jahrzehnt stark rückläufig. Das Argument, dass zusätzliche Aufwendungen durch eine Erhöhung der Gerichtskosten zu kompensieren sind, ist daher kritisch zu hinterfragen.

Die Gerichtskosten nach dem GKG bzw. dem FamFG sollen mit 10 % bzw. 9 % in gleichem Umfang angehoben werden wie die Gebühren des RVG. Dies entspricht jahrzehntealter Übung im Kostenrecht. Erklärt wird die Notwendigkeit der Erhöhung von Gerichtskosten u.a. mit den Mehrkosten für den Fiskus, die aus steigenden Aufwendungen im Bereich der staatlichen Kostenhilfe resultieren. Zwar ist es zutreffend, dass aus einer linearen Erhöhung der RVG-Gebühren um 10 % bzw. 9 % ein Kostenzuwachs im Bereich der staatlichen Kostenhilfe in eben diesem Umfang folgt. Allerdings blendet eine solche punktuelle Betrachtung die langfristige Entwicklung aus. Sie lässt es nicht notwendig erscheinen, die zu erwartenden Ausgabensteigerungen zu refinanzieren, nehmen aber jedenfalls dem Argument, dass die Kostenrechtsnovelle zu erheblichen Belastungen der Justizhaushalte führen wird, erheblich an Überzeugungskraft: Die Aufwendungen für Prozesskostenhilfe im Zivilsachen, Verfahrenskostenhilfe und Beratungshilfe sind seit 2007 rückläufig und im Zeitraum 2007 – 2018 um 30,5 % bzw. um rund 179 Mio. EUR zurückgegangen. Seit der letzten Erhöhung der RVG-Gebühren im Jahr 2013 – die lediglich zu einem Ausgabenzuwachs 22 Mio. EUR führte – sind die Aufwendungen um 95 Mio. EUR bzw. 19 % zurückgegangen. Die projektierten Mehrausgaben der Länder von 175 Mio. EUR, von denen der größere Teil auf Kostensteigerungen im JVEG beruht, liegen damit unter den seit 2007 realisierten Ersparnissen der Länder im Bereich der staatlichen Kostenhilfe. Vor dem Hintergrund, dass einerseits in Deutschland Gerichtskosten und Kostendeckungsgrad der Justiz deutlich über den Werten anderer Ländern liegen, und andererseits die Länder erheblich niedrige Aufwendungen für die staatliche Kostenhilfe tätigen müssen, erscheint eine Erhöhung der Gerichtskosten nicht alternativlos. Sie sind bei der Inanspruchnahme staatlicher Gerichte ein erheblicher Kostenblock, der angesichts des Justizgewährungsanspruchs der Bürger so niedrig wie möglich gehalten werden sollte.

Abb. 9: Entwicklung der Aufwendungen* für Beratungshilfe, Verfahrenskostenhilfe von 2005 - 2018 (ohne Rückflüsse / PKH in den Spezialgerichtsbarkeiten)**



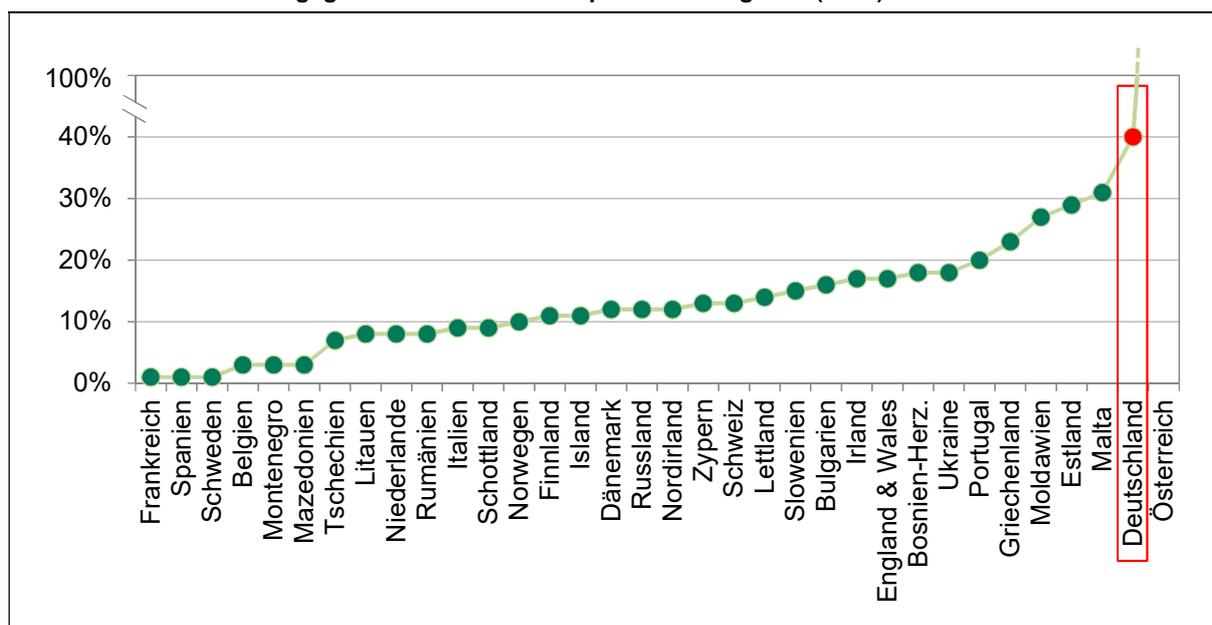
Quelle: Erhebung des Soldan Instituts bei den Landesjustizministerien (2019)
 * ohne Rückflüsse ** ohne PKH in den Spezialgerichtsbarkeiten (Anteil ca. 20%)

8. Auch wenn Sorgen um die Auswirkungen von Kostenrechtsänderungen auf die Länderhaushalte grundsätzlich nachvollziehbar sind, bedarf es unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Aufwendungen für das deutsche Rechtswesen im internationalen Vergleich außergewöhnlich niedrig und der Kostendeckungsgrad der Justiz außergewöhnlich hoch ist, einer grundlegenden Diskussion darüber, ob mit Blick auf die Gewährleistung des Zugangs der Bevölkerung zum Recht der Stellenwert, der fiskalischen Erwägungen traditionell eingeräumt wird, sachgerecht und zukunftsweisend ist.

Der Kostendeckungsgrad der Justiz in Deutschland ist im internationalen Vergleich außergewöhnlich hoch. Dies beruht u.a. darauf, dass die Inanspruchnahme von Gerichten in Deutschland besonders kostenintensiv ist. Soweit im Zuge von Kostenrechtsnovellen regelmäßig die Sorge über eine Verschlechterung des Zugangs zum Recht artikuliert wird, ist daher kritisch zu hinterfragen, ob der bisherige Anspruch einer möglichst hohen Kostendeckung mit dem Blick auf den Justizgewährungsanspruch aufrechterhalten werden kann, weicht er doch von europäischen Standards ab und ist Ausdruck eines weitgehend singulären Ansatzes:

Gerichtskosten „erwirtschafteten“ 2018 in den Mitgliedsstaaten des Europarats im Mittel 13 % des „judicial system budgets“. Für Deutschland ist ein Kostendeckungsgrad von 40 % ermittelt worden. Von 34 europäischen Rechtsordnungen erreicht mit Ausnahme von Österreich kein anderer europäischer Staat auch nur annähernd eine Kostendeckung wie Deutschland. Viele „reiche“ Industriestaaten weisen eine Kostendeckungsquote von maximal 10% auf, so etwa Italien, Frankreich, Belgien, Spanien, die Niederlande, Norwegen, Schweden oder Tschechien. Überhaupt nur sechs von 34 Rechtsordnungen erreichen eine Quote von mehr als 20 %. Das in Deutschland vorherrschende Denken, dass eine möglichst hohe Kostendeckungsquote anzustreben ist, existiert in anderen Rechtsordnungen in dieser Form ersichtlich nicht. Dort wird aus dem staatlichen Rechtsprechungsmonopol, dem Selbsthilfeverbot und dem Prinzip des lückenlosen und effektiven Rechtsschutzes in stärkerem Maße als in Deutschland der Rückschluss gezogen, dass das Kostenrecht nicht an der Idee der Kostendeckung orientiert sein sollte, sondern die Bürger einen eher nominellen Beitrag für die Inanspruchnahme der Justiz leisten müssen.

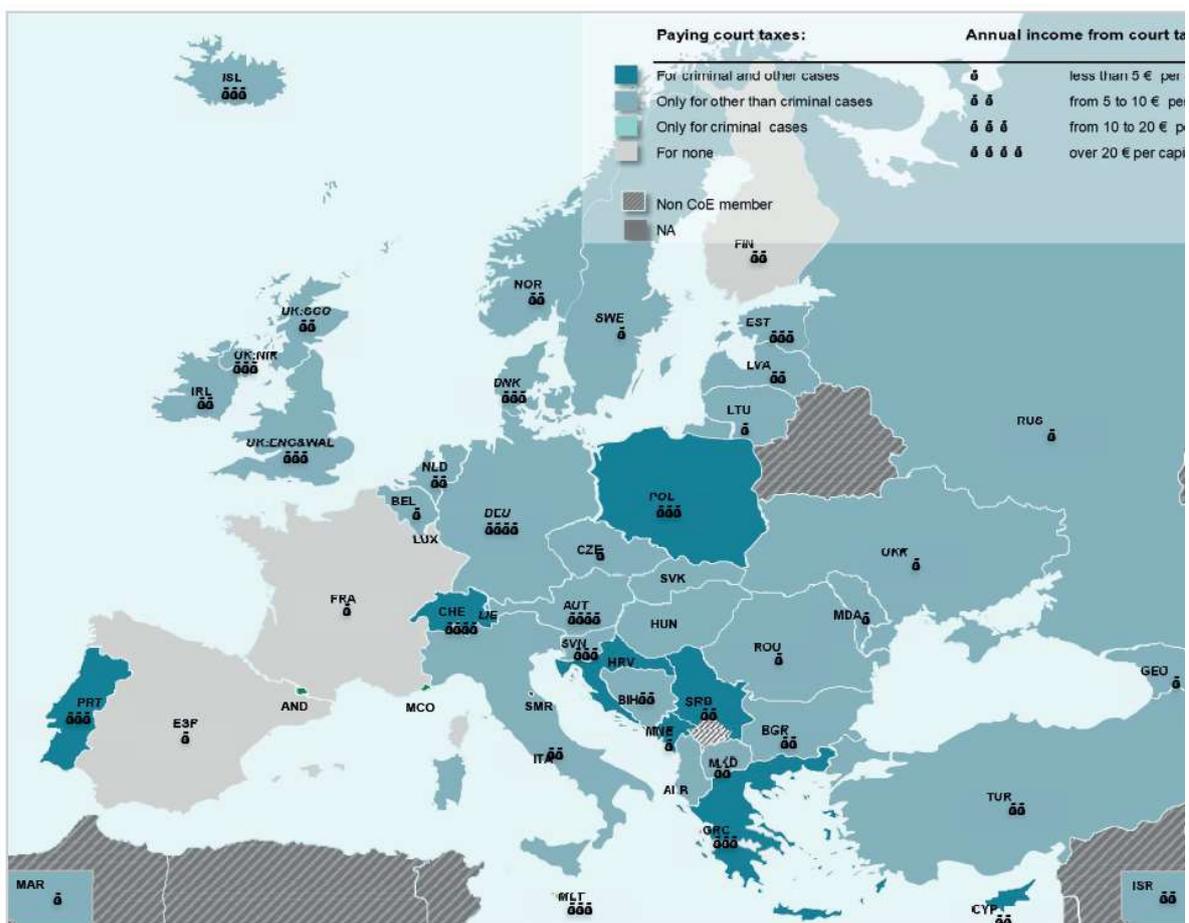
Abb. 10: Kostendeckungsgrad der Justiz im europäischen Vergleich (2018)



Quelle: Council of Europe, CEPEJ 2020.

Zentraler Grund für den hohen Kostendeckungsgrad in Deutschland sind die im europäischen Vergleich hohen Gerichtskosten, die zudem auch in vielen Verfahren erhoben werden, die in anderen Rechtsordnungen gerichtskostenfrei sind. Neben Österreich und der Schweiz ist Deutschland das einzige Land in Europa, in dem die jährlichen Pro Kopf-Einnahmen an Gerichtskosten höher als 20 EUR liegen.¹³ Der Einwand, dass eine solche Mittelwertbetrachtung nicht berücksichtigt, dass das Prinzip der wertabhängig degressiv steigenden Gerichtsgebühren in Deutschland dazu führt, dass Gerichtskosten bei geringen Streitwerten besonders niedrig sind und diese durch Gerichtsgebühren für hohe Streitwerte quersubventioniert werden, letztlich also nur relativ wenige Bürger und Unternehmen von dem im Mittelwert zum Ausdruck kommenden hohen Kostenniveau betroffen sind, ist zwar naheliegend, aber unzutreffend: Bereits die Gerichtskosten für eine relativ geringwertige Streitigkeit von 3.000 EUR liegen in Deutschland höher als in allen anderen europäischen Staaten mit Ausnahme vom Litauen und den Niederlanden (wobei die Niederlande über ein höheres per capita-BIP verfügen).¹⁴ In rund 2/3 Drittel der untersuchten Rechtsordnungen sind die Gerichtskosten für eine Klage über 3.000 EUR niedriger als die deutschen Gerichtskosten für eine Klage über 1.000 EUR. Das gerne gepflegte Bild einer besonders bürgerfreundlichen Systematik des deutschen Kostenrechts aufgrund seiner starken wertabhängigen Ausdifferenzierung lässt sich insofern empirisch nicht bestätigen und bedarf der Relativierung.

Abb. 11: Erhebung von und Aufkommen durch Gerichtsgebühren in Europa (2020)



¹³ COE (Hrsg.), European Judicial Systems: CEPEJ Evaluation Report, 2020, S. 32.

¹⁴ COE (Hrsg.), European Judicial Systems: CEPEJ Evaluation Report, 2020, S. 34.