

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 13

**Über den Rechtsschutz bei
anwaltlichen Zulassungstreitigkeiten**

Kritische Beiträge zur Bundesrechtsanwaltsordnung

Von

Klaus H. Finkelnburg



Duncker & Humblot · Berlin

KLAUS H. FINKELNBURG

Über den Rechtsschutz bei anwaltlichen Zulassungstreitigkeiten

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 13

Über den Rechtsschutz bei anwaltlichen Zulassungstreitigkeiten

Kritische Beiträge zur Bundesrechtsanwaltsordnung

Von

Klaus H. Finkelburg



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1964 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1964 bei Max Schönherr, Berlin 65
Printed in Germany

Vorwort

Die folgende Untersuchung soll vor allem ein Beitrag zum besseren Verständnis des geltenden anwaltlichen Berufsrechtes sein. Sie deckt Unklarheiten, Ungereimtheiten und Gesetzeslücken der Bundesrechtsanwaltsordnung auf und weist Wege zu ihrer Aufhellung, Auslegung und Ausfüllung. Daneben will sie zeigen, wie sich die zunehmende Spezialisierung und Sonderung von Rechtsgebieten und Gerichtsbarkeiten negativ auf die Qualität der Gesetzgebung auswirkt. Indem der Rechtsschutz bei anwaltlichen Zulassungsstreitigkeiten prozessual verselbständigt und mit einer eigenen Gerichtsbarkeit ausgestattet wird, löst er sich aus dem Zusammenhang des allgemeinen Verwaltungsrechtsschutzes. Gesicherte Erkenntnisse des Verwaltungsprozeßrechtes gehen auf diese Weise verloren oder werden durch willkürliche oder wenig durchdachte Lösungen ersetzt. Der kritischen Betrachtung öffnet sich dadurch ein weites Feld.

Die Schrift ist im Frühjahr 1963 von der juristischen Fakultät der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen worden. Sie wurde von meinem Lehrer, Herrn Prof. Dr. Karl August Bettermann, betreut, dem ich für zahlreiche Anregungen und manches kritische Wort zu danken habe. Viele seiner Lehren, zum allgemeinen Verwaltungsprozeß entwickelt, konnten mit Nutzen auf das Gebiet der anwaltlichen Berufsgerichtsbarkeit übertragen werden. Auch dieser mittelbaren Förderung dankbar zu gedenken, ist mir eine angenehme Pflicht.

Berlin, den 15. Oktober 1963

Klaus H. Finkelburg

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
-------------------	-----------

Erstes Kapitel

Gegenstand und Begriff der Zulassungsstreitigkeiten

§ 1 Die anwaltliche Berufszulassung und Berufsausübung als Gegenstand gesetzlicher Regelung	19
I. Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Anwaltsberufs	19
II. Die neuere Entwicklung des anwaltlichen Berufsrechts	20
§ 2 Berufszulassung und Berufsausübung nach der Bundesrechtsanwaltsordnung	21
I. Regelung der Berufsaufnahme	22
1. Zulassung zur Rechtsanwaltschaft	22
a) Voraussetzungen der Zulassung	22
b) Zuständigkeit zur Zulassung	24
2. Örtliche Zulassung bei einem Gericht	24
a) Örtliche Zulassung und Zulassung zur Rechtsanwaltschaft . .	25
b) Voraussetzungen der örtlichen Zulassung	25
c) Zuständigkeit der örtlichen Zulassung	25
d) Örtliche Zulassung beim Bundesgerichtshof	25
3. Eintragung in die Liste der Rechtsanwälte	26
II. Regelung der Berufsausübung	27
1. Berufsregelung durch Organe der anwaltlichen Selbstverwaltung	27
2. Berufsregelung durch Organe der Justiz	27
III. Regelung der Berufsbeendigung	28
1. Berufsbeendigung durch Tod oder Verzicht	28
2. Berufsbeendigung durch Berufsentfernung	28
a) Beseitigung der Zulassung zur Rechtsanwaltschaft	28
b) Beseitigung der örtlichen Zulassung	29

3. Folgen der Berufsbeendigung	29
IV. Regelung der Berufsabwicklung	29
§ 3 Begriff der Zulassungsstreitigkeit	30
I. Beschränkung auf Streitigkeiten mit Anwälten, Anwaltsbewerbern oder Anwaltsvertretern	30
II. Beschränkung auf Rechtsverletzungen durch Organe der berufs- regelnden zweiten Gewalt	30
1. Keine Ausdehnung auf richterliche Rechtsverletzungen	30
2. Keine Ausdehnung auf Rechtsverletzungen außerhalb der an- waltlichen Berufsregelung	31
III. Beschränkung auf Streitigkeiten aus dem Vollzug der Bundes- rechtsanwaltsordnung	31
IV. Keine Ausdehnung auf haftungsrechtliche Streitigkeiten	32

Zweites Kapitel

Der Rechtsweg bei Zulassungsstreitigkeiten

§ 4 Die Zulassungsstreitigkeiten im Rechtswegesystem	33
I. Rechtsnatur der Zulassungsstreitigkeiten	33
II. Standort der Zulassungsstreitigkeiten im Rechtswegesystem	33
1. Berufsgerichtlicher Rechtsweg	33
2. Allgemeiner Verwaltungsrechtsweg	34
3. Ordentlicher Rechtsweg nach Art. 19 IV 2 GG	34
4. Zusammenfassung und Würdigung	35
§ 5 Zulassungsstreitigkeiten und allgemeiner Verwaltungsrechtsweg	36
I. Gesetzestechnik der Bundesrechtsanwaltsordnung	36
1. Fehlen einer umfassenden Generalklausel	36
2. Verhältnis von Rechtsweg und Rechtsschutzform	37
II. Anpassung der Bundesrechtsanwaltsordnung an die herkömmliche Gesetzestechnik	37
III. Auslegung der Bundesrechtsanwaltsordnung	39
§ 6 Zulassungsstreitigkeiten und berufsgerichtlicher Rechtsweg	40
I. Rechtsweg und Rechtsschutzform	40
II. Verweisung an anwaltliche Berufsgerichte	40

Drittes Kapitel

**Die Gerichte der anwaltlichen Berufsgerichtsbarkeit
bei Zulassungstreitigkeiten**

§ 7 <i>Der Ehrengerichtshof für Rechtsanwälte</i>	42
I. Errichtung des Ehrengerichtshofs	42
II. Besetzung des Ehrengerichtshofs	43
1. Berufsrichterliche Mitglieder	43
2. Anwaltliche Mitglieder	44
a) Persönliche Voraussetzungen einer Ernennung	44
b) Ernennungsverfahren	46
3. Präsident und Vorsitzende	46
III. Der Ehrengerichtshof als erkennendes Gericht	47
1. Verteilung der Richter auf die Senate	47
2. Überbesetzung der Senate	47
IV. Gerichtsorganisatorische Stellung des Ehrengerichtshofs	47
1. Räumlich-büromäßige Verbindung mit dem Oberlandesgericht	48
2. Rechtliche Selbständigkeit	49
§ 8 <i>Der Senat für Anwaltssachen beim Bundesgerichtshof</i>	50
I. Errichtung des Senats	50
II. Besetzung des Senats	50
1. Vorsitzender	50
2. Berufsrichterliche Mitglieder	50
3. Anwaltliche Mitglieder	51
a) Persönliche Voraussetzungen einer Berufung	51
b) Berufungsverfahren	51
c) Keine Mitwirkung des Richterwahlausschusses	51
III. Gerichtsorganisatorische Stellung des Senats für Anwaltssachen	53
1. Abgrenzung von Sondergericht und unselbständigem Spruchkörper	53
2. Der Senat für Anwaltssachen als unselbständiger Spruchkörper	54
3. Senat für Anwaltssachen und ordentliche Gerichtsbarkeit	54
§ 9 <i>Rechtsstellung der anwaltlichen Richter am Ehrengerichtshof</i>	55
I. Rechtsstatus	55
1. Ehrenamtliche Tätigkeit	55
2. Angleichung an die Berufsrichter	55
3. Ehrenrichter	55
II. Besondere Pflichten	56

III. Stellung bei Ausübung der richterlichen Tätigkeit	57
IV. Abberufung	57
V. Amtsbeendigung durch Amtsablauf	58
§ 10 <i>Rechtsstellung der anwaltlichen Richter am Senat für Anwaltssachen beim Bundesgerichtshof</i>	59
I. Rechtsstatus	59
II. Besondere Pflichten	59
III. Stellung bei Ausübung der richterlichen Tätigkeit	59
IV. Amtsenthebung	60
§ 11 <i>Zuständigkeiten innerhalb der anwaltlichen Berufungsgerichtsbarkeit bei Zulassungsstreitigkeiten</i>	60
I. Sachliche Zuständigkeit	60
1. Ehrengerichtshof	60
2. Senat für Anwaltssachen	60
II. Örtliche Zuständigkeit	61
III. Senat für Anwaltssachen als Beschwerdegericht	62
§ 12 <i>Ehrengerichtshof und Grundgesetz</i>	62
I. Gerichtsqualität des Ehrengerichtshofs	62
1. Staatliche Behörde	63
2. Rechtsprechungsbehörde	64
3. Organisatorische Selbständigkeit	64
4. Personelle Selbständigkeit	64
5. Unabhängigkeit der Richter	65
6. Gerichtsqualität und rechtsstaatliches Verfahren	66
II. Ehrengerichtshof als Sondergericht	66
III. Verfassungsmäßigkeit der Zuständigkeiten	67
§ 13 <i>Senat für Anwaltssachen und Grundgesetz</i>	68
I. Gerichtsqualität des Senates für Anwaltssachen	68
II. Sondergericht?	68
III. Vereinbarkeit mit Art. 96 I GG	69
IV. Verfassungsmäßigkeit der Zuständigkeiten	70

Viertes Kapitel

Über das Verfahren bei der Entscheidung von Zulassungsstreitigkeiten

§ 14 <i>Gesetzliche Grundlagen des gerichtlichen Verfahrens bei Zulassungsstreitigkeiten</i>	71
I. Bundesrechtsanwaltsordnung	71
II. Subsidiäre Geltung des FGG	72
1. Allgemeine Vorschriften des FGG	72
2. Ausführungsgesetze der Länder?	72
3. Keine Zuständigkeitsnormen	73
4. Rechtspolitische Würdigung	73
III. Rückgriff auf die Verwaltungsgerichtsordnung	73
1. Lückenausfüllung durch freie richterliche Rechtsschöpfung? . .	73
2. Lückenausfüllung durch Analogie	74
IV. Zusammenfassung	76
§ 15 <i>Über die Einleitung des Verfahrens durch Antrag auf gerichtliche Entscheidung</i>	76
I. Funktion des Antrags auf gerichtliche Entscheidung	76
II. Bedeutung des Antrags auf gerichtliche Entscheidung	77
1. Ursprüngliche Bedeutung	77
2. Bedeutung in der Bundesrechtsanwaltsordnung	78
III. Kritische Würdigung	78
§ 16 <i>Über die Rechtsschutzformen bei Zulassungsstreitigkeiten</i>	80
I. Rechtsschutz gegenüber belastenden Verwaltungsakten	81
1. Anfechtung entsprechend § 42 VwGO	81
2. Anfechtung nichtiger Verwaltungsakte	81
II. Rechtsschutz bei Ablehnung einer beantragten Amtshandlung . . .	82
III. Rechtsschutz bei behördlicher Untätigkeit	83
IV. Keine Feststellungsklage nach der Bundesrechtsanwaltsordnung . .	83
V. Rechtsschutz gegenüber dem Gutachten des Kammervorstandes . .	84
1. Ursprung der gesetzlichen Regelung	85
2. Würdigung der gesetzlichen Regelung	86
3. Kein Verstoß gegen Art. 19 IV GG	86
§ 17 <i>Zulässigkeitsvoraussetzungen des Antrages auf gerichtliche Entscheidung</i>	87
I. Inhaltliche Anforderungen	87
II. Antragstellung beim zuständigen Gericht	88

III. Form	88
IV. Fristen	89
1. Anfechtungsantrag	89
2. Behördliche Untätigkeit	89
V. Kein Vorverfahren	91
§ 18 Die Folgen der Antragstellung	92
I. Suspensiveffekt	92
II. Kostenfolge	93
1. Anwendung der Kostenordnung	93
2. Fehlen einer Vorschußpflicht	94
3. Gesetzliche Regelung im einzelnen	95
§ 19 Über die Endentscheidung bei Zulassungsstreitigkeiten	96
I. Entscheidungsform	96
II. Entscheidung bei unzulässigem Antrag	96
III. Entscheidung bei Unbegründetheit des geltend gemachten Anspruchs	97
IV. Entscheidung bei Begründetheit des Anspruchs	97
1. Anfechtungsprozeß	97
2. Untätigkeitsprozeß	98
3. Gutachtenprozeß	99
§ 20 Über das Beschwerdeverfahren	99
I. Sofortige Beschwerde als einziges Rechtsmittel	99
II. Rechts- und Tatsachenbeschwerde	100
III. Statthaftigkeit	100
IV. Beschwerdeberechtigung	101
V. Beschwer	101
1. Beschwer des Antragstellers	101
2. Beschwer der Justizverwaltung	102
3. Anschlußbeschwerde	103
4. Gutachtenprozeß	103
5. Beschwer der Rechtsanwaltskammer	103
VI. Verfahren	104
1. Fristen	104
2. Suspensiveffekt	104
3. Inhalt der Entscheidung	104
VII. Kritische Würdigung	105
§ 21 Gerichtliche Tätigkeiten außerhalb des Erkenntnisverfahrens	106
I. Vollstreckung	106
II. Einstweilige Anordnung	108
Schrifttumsverzeichnis	109

Abkürzungsverzeichnis*

a.A.	= anderer Ansicht
a.a.O.	= am angegebenen Orte
ABl.	= Amtsblatt
AcP	= Archiv für die civilistische Praxis
a.F.	= alte Fassung
AktG	= Aktiengesetz
a.M.	= anderer Meinung
Amtl. Begr.	= Amtliche Begründung
Anh.	= Anhang
Anl.	= Anlage
Anm.	= Anmerkung
Anw. Bl.	= Anwaltsblatt
AnO	= Anordnung
AO	= Reichsabgabenordnung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ArbGG	= Arbeitsgerichtsgesetz
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
AusfG	= Ausführungsgesetz
AV	= Ausführungsverordnung
Bad.-Württ.	= Baden-Württemberg, Baden-Württembergisch
BAnz.	= Bundesanzeiger
Bay.	= Bayern, Bayerisch . . .
Bay. RAO	= Bayerische Rechtsanwaltsordnung
Bay.VBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
Bay.VerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	= Betriebsberater
Bd.	= Band
BDO	= Bundesdisziplinarordnung
Bem.	= Bemerkung
BFH	= Bundesfinanzhof
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BNotO	= Bundesnotarordnung
BR	= Bundesrat
BRAO	= Bundesrechtsanwaltsordnung

* Paragraphen ohne Zusatz sind solche der Bundesrechtsanwaltsordnung.

BR-Drucks.	= Drucksache des Bundesrates
BReg	= Bundesregierung
BR-Prot.	= Protokoll des Bundesrates
BRRG	= Beamtenrechtsrahmengesetz
br.Z.	= britische Zone
BT	= Bundestag
BT-Drucks.	= Drucksache des Bundestages
BT-Prot.	= Protokoll des Bundestages
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVerwGG	= Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht
Diss.	= Dissertation
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DRG	= Deutsches Richtergesetz
DRiZ	= Deutsche Richterzeitung
DRpfl.	= Deutsche Rechtspflege
DRZ	= Deutsche Rechts-Zeitschrift
DV	= Deutsche Verwaltung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	= Durchführungsverordnung
EGGVG	= Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGH	= Ehrengerichtshof
EGHE	= Entscheidungen der Ehrengerichtshöfe für Rechtsanwälte
Einf.	= Einführung
Entw.	= Entwurf
Erl.	= Erläuterung
ESVGH	= Entscheidungssammlung des Hessischen und des Württemberg-Badischen bzw. Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofes
f.	= folgend
ff.	= folgende
FGG	= Reichsgesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FGO	= Finanzgerichtsordnung
GG	= Grundgesetz
GKG	= Gerichtskostengesetz
GrdstVG	= Grundstückverkehrsgesetz
Gruch.	= Gruchot, Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts
GS	= Gesetzessammlung
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	= Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	= Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Hamb.	= Hamburg, Hamburgisch ...
HdbDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Hess.	= Hessen, Hessisch ...
h.M.	= herrschende Meinung
Hs.	= Halbsatz
i.d.F.	= in der Fassung
i.V.	= in Verbindung
JBl.	= Justizblatt
JM	= Justizminister
JMBL.	= Justizministerialblatt
JR	= Juristische Rundschau
JZ	= Juristenzeitung
KG	= Kostengesetz
KostO	= Kostenordnung
krit.	= kritisch
LandbeschaffG	= Landbeschaffungsgesetz
LBG	= Landesbeamtenengesetz
LDO	= Landesdisziplinarordnung
LG	= Landgericht
LM	= Lindenmaier-Möhring
LV	= Landesverfügung
LV G	= Landesverwaltungsgericht
LwVG	= Gesetz über das gerichtliche Verfahren in Landwirtschaftssachen
m. Änd.	= mit späteren Änderungen
MdJ	= Minister der Justiz
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
MRVO 165	= Militärregierungsverordnung Nr. 165
MSchG	= Mieterschutzgesetz
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
Nds	= Niedersachsen, Niedersächsisch ...
n. F.	= neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
NRW	= Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfälisch
OGH	= Oberster Gerichtshof
OLG	= Oberlandesgericht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
OwiG	= Ordnungswidrigkeitengesetz
PatG	= Patentgesetz
PersVertG	= Personalvertretungsgesetz
PostG	= Postgesetz
Pr.	= Preußisch ...
Prot.	= Protokoll

RAO	= (Reichs-)Rechtsanwaltsordnung
RdA	= Recht der Arbeit
RdErl.	= Runderlaß
Rdnr.	= Randnummer
RDStO	= Reichsdienststrafordnung
RG	= Reichsgericht
RGBL.	= Reichsgesetzblatt
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiDStO	= Richterdienststrafordnung
Rhld.-Pfl.	= Rheinland-Pfalz, Rheinland-Pfälzisch ...
RiDStO	= Richterdienststrafordnung
Rpfl.	= Rechtspflege
S.	= Seite
s.	= siehe
SA	= Seufferts Archiv
Saarl.	= Saarland, Saarländisch ...
SchlHA	= Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SGG	= Sozialgerichtsgesetz
sog.	= sogenannt ...
StGH	= Staatsgerichtshof
StGHG	= Staatsgerichtshofgesetz
StPO	= Strafprozeßordnung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
Verf.	= Verfassung
VerfGG	= Verfassungsgerichtsgesetz
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
VerfGHG	= Verfassungsgerichtshofgesetz
Verw.Arch.	= Verwaltungsarchiv
VG	= Verwaltungsgericht
VGG	= (süddeutsches) Verwaltungsgerichtsgesetz
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
VO	= Verordnung
Vorbem.	= Vorbemerkung
VRspr.	= Verwaltungsrechtsprechung
VwGKG	= Verwaltungsgerichtskostengesetz
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
WBeschwo	= Wehrbeschwerdeordnung
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
Württ.-Bad.	= Württemberg-Baden, Wüttemberg-Badisch ...
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZPO	= Zivilprozeßordnung
ZZP	= Zeitschrift für Zivilprozeß

Einleitung

Die Bundesrechtsanwaltsordnung vom 1. August 1959¹ hat die mit Kriegsende verlorene Einheit des anwaltlichen Berufsrechtes wiederhergestellt. Sie regelt eingehend die anwaltliche Berufszulassung und Berufsausübung einschließlich der disziplinarischen Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Standespflichten und organisiert die anwaltliche Selbstverwaltung durch Rechtsanwaltskammern, die unter staatlicher Aufsicht stehen. Mit Ehrengericht, Ehrengerichtshof für Rechtsanwälte und dem Senat für Anwaltssachen beim Bundesgerichtshof errichtet sie eine anwaltliche Sondergerichtsbarkeit, welcher der Rechtsschutz in Disziplinar- und Zulassungssachen, bei Streitigkeiten innerhalb der anwaltlichen Standesorganisation sowie zwischen dieser und den Organen der Staatsaufsicht obliegt.

Es entspricht einer guten und bewährten Tradition, die anwaltliche Ehren- oder Disziplinargerichtsbarkeit besonderen Gerichten oder Spruchkörpern anzuvertrauen, die ganz, überwiegend oder doch teilweise mit Rechtsanwälten besetzt sind. Dagegen betritt die Bundesrechtsanwaltsordnung weitgehend Neuland, wenn sie Ehrengerichtshof und Bundesgerichtshof² auch den so ganz anders gearteten Rechtsschutz bei Zulassungs-, Organ- und Aufsichtsstreitigkeiten überträgt. Diese Streitigkeiten, die verwaltungsrechtlicher Natur sind, waren bis Kriegsende nahezu rechtsschutzlos und wurden danach infolge partikularer Zersplitterung von den verschiedensten Gerichtsbarkeiten, überwiegend aber von Verwaltungsgerichten entschieden.

Die heutige Monopolisierung dieser Streitigkeiten bei den anwaltlichen Berufsgerichten gewährleistet ihnen vor allem einen sachnahen, weil fachkundigen Richter. Die Gefahr nichtsachgerechter Entscheidungen wird dadurch gemindert, die Effektivität des Rechtsschutzes verstärkt. Die Anwaltschaft zahlt für dieses Mehr an Rechtsschutz jedoch einen hohen Preis. Denn die Bundesrechtsanwaltsordnung entzieht diese Streitigkeiten nicht nur den Verwaltungsgerichten, sondern auch der

¹ BGBl. I S. 565. Gemäß § 236 nach Berlin übernommen durch Mantelgesetz vom 11. 9. 1959 (GVBl. S. 1103). Paragraphen der Bundesrechtsanwaltsordnung werden im Text ohne Zusatz zitiert.

² Während das Ehrengericht ausschließlich Disziplinargericht erster Instanz ist.

Verwaltungsgerichtsordnung³ und damit zugleich den Fortschritten des modernen Verwaltungsprozeßrechtes. Sie bietet treffliche Lösungen der eigentlich standesrechtlichen Fragen, doch sie versagt, sobald sie sich verwaltungsprozessualen Themen zuwendet. Vieles bleibt dann ungelöst, manches ist verfehlt und Wichtiges vergessen. Der Zuwachs an Rechtsschutz, der in der Beteiligung fachkundiger anwaltlicher Richter liegt, geht der Anwaltschaft durch die verfahrensrechtlichen Mängel der Bundesrechtsanwaltsordnung teilweise wieder verloren.

... Dies alles mußte es reizvoll erscheinen lassen, die Zulassungsstreitigkeiten als die Hauptgruppe der verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten einer eingehenden Betrachtung zu unterziehen. Dabei erwies es sich jedoch als wenig sinnvoll, ihr gerichtliches Verfahren zu untersuchen, bevor nicht der Standort dieser Streitigkeiten im Rechtswegesystem bestimmt und die Grundgesetzmäßigkeit der anwaltlichen Berufsgerichte erwiesen ist. Die vorliegende Schrift geht deshalb von dem Anwalt, Anwaltsbewerber oder Anwaltsvertreter aus, der sich den berufsregelnden Maßnahmen der zweiten Gewalt gegenüber sieht, und fragt, bei welchen Gerichten er um Rechtsschutz nachsuchen kann, wie diese Gerichte verfaßt und aus grundgesetzlicher Sicht zu beurteilen sind und welches ihr Verfahren ist. Vorangestellt ist ein einführender Überblick über die materiellrechtlichen Zusammenhänge, welche den Zulassungsstreitigkeiten zugrunde liegen.

³ Das läßt sich nicht damit rechtfertigen, daß die Bundesrechtsanwaltsordnung (wenige Monate) vor der Verwaltungsgerichtsordnung erlassen worden ist. Wie die §§ 58, 74 LandbeschaffG und § 136 BRRG zeigen, wurde die Verwaltungsgerichtsordnung bereits (lange) vor ihrem Inkrafttreten für anwendbar erklärt, für die Übergangszeit aber auf das Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht und die landesrechtlichen Vorschriften über die Verwaltungsgerichtsbarkeit verwiesen. Daß auch andere als allgemeine Verwaltungsgerichte nach der Verwaltungsgerichtsordnung verfahren können, beweisen die §§ 65 I, 66 I 1 DRG.

Erstes Kapitel

Gegenstand und Begriff der Zulassungsstreitigkeiten

§ 1 Die anwaltliche Berufszulassung und Berufsausübung als Gegenstand gesetzlicher Regelung

I. Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Anwaltsberufs

Die anwaltliche Berufszulassung und Berufsausübung ist seit langem Gegenstand eingehender gesetzlicher Regelung¹. Das hat seinen guten Grund. Denn spätestens seit den Reichsjustizgesetzen ist der Rechtsanwalt ein „wichtiges und unentbehrliches Organ der Rechtspflege“², ein „notwendiger Faktor der Gerichtsverfassung“³, ein „Fundament unserer Justiz“⁴. Ohne ihn darf vielfach nicht prozessiert werden⁵, und auch dort, wo das Gesetz seine Mitwirkung nicht bindend vorschreibt, ist er zumindest für ungewandte Rechtssuchende kaum zu entbehren⁶. Es dem

¹ Vgl. *Weissler*: Geschichte der Rechtsanwaltschaft (1905); *Döhring*: Geschichte der deutschen Rechtspflege seit 1500 (1953), S. 111 ff.; *Rosenberg*: Lehrbuch des deutschen Zivilprozeßrechts (9. Aufl. 1961), § 28 I 2; *Kern*: Gerichtsverfassungsrecht (3. Aufl. 1959), S. 234 ff. Über die Entwicklung, besonders der Ehrengerichtbarkeit, vgl. *Ostermann*: Der Rechtscharakter der Ehrengerichte für Rechtsanwälte und der Berufsgerichte der Heilberufe (Diss. Münster 1962), S. 12 ff.

² *Rosenberg*, § 28 II. Vgl. auch *Habscheid*, NJW 1962, 1958.

³ *Friedländer*: Kommentar zur Rechtsanwaltsordnung vom 1. Juli 1878 (3. Aufl. 1930), Allgemeine Einleitung Rdnr. 9.

⁴ *Czermak*: BT-Prot. II, S. 4327 (B).

⁵ Eine Vertretung ausschließlich durch Anwälte (absoluter Anwaltszwang) kennen § 78 I ZPO, § 11 II 1 ArbGG, §§ 67 I 1, 75 V GWB, § 41 r V 1 PatG, § 29 LwVG, während eine Vertretung durch Anwälte oder sonstige besonders qualifizierte Personen (relativer Anwaltszwang) gefordert wird in §§ 138, 140 StPO, § 166 SGG, § 11 II 2 ArbGG, § 22 I BVerfGG, § 67 I 1 VwGO, § 14 I Bad.-Württ. StGHG, § 20 I Hamb. VerfGG, § 18 I 1 NRW VGHG, § 13 I Saarl. VGHG. Vgl. auch *Levin*: Die rechtliche und wirtschaftliche Bedeutung des Anwaltszwanges (1916). Zur Verfassungsmäßigkeit des Anwaltszwanges im Verwaltungsstreitverfahren *BVerwG*, MDR 1960, 948.

⁶ Deshalb soll nach (*Maunz*)-*Dürig*: Kommentar zum Grundgesetz (1959 ff.), Art. 103 Rdnr. 78, und *Ule*, DVBl. 1959, 544 sub 6, der Anspruch auf rechtliches