Urteilskopf

123 I 12

2. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 12. Februar 1997 i.S. X. gegen Verein Zürcherischer Rechtsanwälte und Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte im Kanton Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 31 BV, Art. 10 EMRK; § 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 1 des Zürcher Gesetzes vom 3. Juli 1938 über den Rechtsanwaltsberuf; Missachtung des Verbots aufdringlicher Werbung und der Pflicht, klare Rechtsverhältnisse zu schaffen.

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Werbebeschränkungen für Rechtsanwälte (E. 2a): Den Kantonen ist es erlaubt, aufdringliche und irreführende Werbung zu untersagen. Reklame mit übertriebenen Behauptungen und plakativem Herausstellen des eigenen Angebots kann als solche gelten (E. 2b u. c). Die Pflicht, klare Rechtsverhältnisse zu schaffen, ist im Zürcher Anwaltsrecht auch bei der Reklame zu beachten (E. 2d). Tragweite von Art. 10 EMRK (E. 2e).

Regeste (fr):
Art. 31 Cst., art. 10 CEDH; § 7 al. 2 et § 8 al. 1 de la loi zurichoise du 3 juillet 1938 sur la profession d'avocat; violation de l'interdiction de faire de la publicité tapageuse et de l'obligation d'établir des rapports de droit clairs.

Constitutionnalité des limites imposées aux avocats au sujet de la publicité (consid. 2a): le canton peut interdire la publicité tapageuse et mensongère. La réclame contenant des affirmations exagérées et affichant les spécificités de l'offre de façon évidente peut être considérée comme telle (consid. 2b et c). En droit zurichois, l'obligation faite aux avocats d'établir des rapports de droit clairs doit aussi être prise en considération pour la publicité (consid. 2d). Portée de l'art. 10 CEDH (consid. 2e).

Regesto (it):
Art. 31 Cost., art. 10 CEDU; § 7 cpv. 2 e § 8 cpv. 1 della legge zurighese del 3 luglio 1938 sulla professione d'avvocato; violazione del divieto di far pubblicità vistosa e dell'obbligo di stabilire chiari rapporti di diritto.

Costituzionalità dei limiti imposti agli avvocati in materia di pubblicità (consid. 2a): il cantone può proibire una pubblicità vistosa e mendace. Può essere considerata tale la pubblicità che contiene affermazioni esagerate e che ostenta le proprie specificità (consid. 2b e c). In diritto zurighese, l'obbligo imposto agli avvocati di stabilire chiari rapporti di diritto dev'essere preso in considerazione anche per quanto concerne la pubblicità (consid. 2d). Portata dell'art. 10 CEDU (consid. 2e).

Sachverhalt ab Seite 13

BGE 123 I 12 S. 13

X. ist Inhaber des zürcherischen Anwaltspatents und im Anwaltsverzeichnis als im Kanton Zürich praktizierender Rechtsanwalt aufgeführt. Er ist zeichnungsberechtigter Angestellter der Y. AG und Leiter von deren Rechtsabteilung am Firmensitz in Zürich. Als solcher ist er vor allem in der Rechtsberatung tätig, in selte-

nen Fällen auch im Monopolbereich der Rechtsanwälte gemäss § 1 des Zürcher Gesetzes vom 3. Juli 1938 über den Rechtsanwaltsberuf (Anwaltsgesetz, AnwG). Er vertritt dabei mehrheitlich Mitarbeiter oder Gesellschaften der Y. Gruppe. Soweit er für die Firma tätig wird, ist dies aus dem verwendeten Briefpapier mit dem Kopf "Y., Rechtsberatung" bzw. in Englisch "Legal Services" ersichtlich. Wird er ausnahmsweise in seinem eigenen Namen anwaltlich tätig, verwendet er sein privates Briefpapier und eine neutrale Anwaltsvollmacht, auf der wohl die Büroadresse, nicht aber der Firmenname aufgeführt ist. Am 7. November 1995 liess der Verein Zürcherischer Rechtsanwälte der Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte im Kanton Zürich einen in englischer Sprache abgefassten Prospekt der Y. AG zukommen und verzeigte X. sowie zehn weitere Rechtsanwälte im Dienste dieser Firma insbesondere wegen Missachtung des Verbots aufdringlicher Werbung (§ 7 Abs. 2 AnwG) und der Pflicht, klare Rechtsverhältnisse zu schaffen (§ 8 Abs. 1 AnwG). Nach Durchführung des Disziplinarverfahrens büsste die Aufsichtskommission X. am 4. April 1996 wegen Verletzung dieser Bestimmungen mit Fr. 500.–. Sie begründet ihren Beschluss (veröffentlicht in ZR 95/1996 Nr. 44) im wesentlichen wie folgt: Beim fraglichen Prospekt, der in rund 4'000 Exemplaren an die Y. Organisationen im Ausland und an die diversen Niederlassungen der Y. AG in der Schweiz versandt worden sei, handle es sich um ein Faltblatt mit fünf Textspalten, in dem unter der Überschrift "Legal Services Switzerland" (rechtliche Dienstleistungen Schweiz) und nach einer kurzen Beschreibung der Firma die betreuten Rechtsgebiete sowie die "Philosophie" der Y. AG vorgestellt würden. Lose eingelegt in den Faltprospekt sei ein vierspaltiges Verzeichnis der schweizerischen "Offices providing legal services" (Büros mit rechtlichen Dienstleistungen) der Firma mit den Namen und den Spezialgebieten der dort tätigen Juristen, welche grösstenteils als "attorney" (Rechtsanwalt) bezeichnet würden.

In der Einleitung "THE FIRM" werde auf die langjährige Tradition in der Rechtsberatung hingewiesen und ausgeführt, mit über 70 Anwälten ("attorneys") und Büros in allen grösseren Städten der Schweiz sei sie die grösste schweizerische "law firm", ein Ausdruck, der nur im Zusammenhang mit dem im Abschnitt "OUR PHILOSOPHY" angestellten Vergleich übersetzt werden könne: Dort heisse es, die Firma unterscheide sich von "major law firms" dadurch, dass sie mehr als hochqualifizierte Rechtsberatung anbiete, nämlich enge Zusammenarbeit mit den Klienten bei der Suche nach geschäftsorientierten Lösungen im breiten Spektrum ihrer unternehmerisch ausgerichteten Dienstleistungen sowie enge Zusammenarbeit mit anderen Firmen-Spezialisten aus Bereichen wie Steuern, Buchführung, Finanzierungen, Fusionen und Übernahmen, die es der Rechtspraxis ermögliche, innovative und integrierte Lösungen mit echtem Mehrwert für die Klienten zu finden. Mit diesen anderen "major law firms" könnten nur andere grössere Rechtsanwaltsbüros gemeint sein, die eben im Unterschied zur Y. AG ausschliesslich juristische und nicht auch unternehmerische Dienstleistungen anzubieten hätten. Zwar könnten die Aussagen über das vielfältige Dienstleistungsangebot nicht als unwahr bezeichnet werden. Es sei aber zu beanstanden, dass sich die Firma (und mit ihr der Beschuldigte) als grösstes Anwaltsbüro der Schweiz bezeichne und mit den Hinweisen auf die zusätzlichen Dienstleistungen, die sie im Unterschied zu den anderen Anwaltsbüros zu erbringen imstande sei, gegenüber den anderen Rechtsanwälten hervorhebe. Diese Art vergleichender Werbung sei nach der Praxis der Aufsichtskommission verpönt und verstosse gegen das Verbot der aufdringlichen Empfehlung. Sie erscheine zudem unter dem Gesichtswinkel ihrer akquisitorischen Wirkung als unzulässig. Ein Verstoss gegen das Verbot aufdringlicher Empfehlung sei auch darin zu erblicken, dass im Prospekt ausgeführt werde, alle Rechtsberater der Y. AG seien Rechtsanwälte ("attorneys"), wiewohl dies nicht zutreffe. Der plakative Hinweis, alle Rechtsberater seien Rechtsanwälte und bei der Y. AG handle es sich um das grösste Anwaltsbüro der Schweiz, bilde zudem einen Verstoss gegen die Pflicht, klare Rechtsverhältnisse zu schaffen (§ 8 Abs. 1 AnwG). Es werde damit der Eindruck erweckt, bei einer Mandatierung der Y. AG unterstehe der Beauftragte den besonderen anwaltlichen Berufspflichten, was nicht zutreffe. Ein Klient könnte auch in seinen Erwartungen enttäuscht werden, wenn die von ihm beauftragte Y. AG als Auftragnehmerin in einem Strafverfahren die Aktenherausgabe nicht mit dem Hinweis auf das anwaltliche

Berufsgeheimnis verweigern könne, zumal nicht nur Rechtsanwälte in der Rechtsberatung tätig seien. Der Klient, der ein Mandatsverhältnis mit der Firma eingehe, habe es auch nicht mit Beratern zu tun, welche der anwaltlichen Pflicht zur Unabhängigkeit unterständen. Wo bewusst und systematisch mit der Berufsbezeichnung "Rechtsanwalt" geworben werde, ohne dass ein direktes Mandatsverhältnis mit einem Rechtsanwalt Ziel der Kundenwerbung sei und ohne dass auf die Nichtanwendbarkeit anwaltlicher Berufspflichten hingewiesen werde, würden unklare Verhältnisse bezüglich der Geltung dieser besonderen Anwaltspflichten geschaffen. Soweit für die betreffende Werbung Rechtsanwälte mitverantwortlich seien, liege deshalb ein disziplinarrechtlich relevanter Verstoss gegen § 8 Abs. 1 AnwG vor. X. hat gegen den Entscheid der Aufsichtskommission staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Das Bundesgericht weist diese ab

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

2. a) Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts steht der Anwalt unter dem Schutze der Handels- und Gewerbefreiheit, ebenso wie die Angehörigen anderer liberaler Berufe und alle übrigen Personen, die einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit nachgehen; geschützt ist sowohl die selbständige wie auch die unselbständige Berufsausübung (BGE 119 Ia 374 E. 2a S. 375; BGE 113 Ia 279 E. 1 S. 282, mit Hinweisen). Art. 31 Abs. 1 BV gewährleistet im Rahmen der Bundesverfassung die Handels- und Gewerbefreiheit, behält indes in Abs. 2 "kantonale Bestimmungen über die Ausübung von Handel und Gewerben" vor; diese dürfen ihrerseits jedoch den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigen. Unzulässig sind wirtschaftspolitische oder standespolitische Massnahmen, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen. Zulässig sind dagegen andere im öffentlichen Interesse begründete Massnahmen, wie namentlich polizeilich motivierte Eingriffe zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit sowie von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr oder sozialpolitisch begründete Einschränkungen. Diese bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit sowie der Rechtsgleichheit (namentlich im Sinne der Wettbewerbsneutralität) wahren (BGE 121 I 129 E. 3b S. 131 f.; BGE 118 Ia 175 E. 1 S. 177, je mit Hinweisen).

b) Gemäss § 7 Abs. 2 AnwG enthält sich der Rechtsanwalt aufdringlicher Empfehlung. Der Beschwerdeführer räumt ein, dass damit eine gesetzliche Grundlage insoweit bestehe, als die Form der Werbung nicht "reisserisch" sein dürfe. Hingegen könne sich eine Inhaltskontrolle der Werbung nicht auf das Gesetz stützen. Die Werbung sei nicht mehr oder weniger aufdringlich, je nachdem ob ihr Inhalt richtig oder falsch sei. Es trifft zu, dass die Aufsichtskommission Form und Aufmachung des Faltblatts nicht beanstandet hat. Sie wirft der Y. AG und dem Beschwerdeführer vielmehr dessen Inhalt vor, nämlich die Anpreisung als grösstes Anwaltsbüro der Schweiz ("the largest Swiss law firm") und die falsche Behauptung, sämtliche Rechtsberater seien Anwälte. Weshalb Werbung, die gar zu falschen Behauptungen greift, nicht aufdringlich im Sinne von § 7 Abs. 2 AnwG sein soll, ist nicht ersichtlich. Falsche (bzw. übertriebene) Behauptungen über die Qualifikationen desjenigen, der eine Dienstleistung anbietet, können ohne weiteres als "aufdringlich" gelten; jedenfalls ist eine entsprechende Gesetzesauslegung nicht willkürlich. c) Der Beschwerdeführer macht des weitern geltend, es fehle an einem

überwiegenden öffentlichen Interesse, welches die anwaltsrechtlichen Werbeschranken rechtfertigen könnte. Es handle sich dabei vielmehr um eine wirtschafts- und standespolitische Massnahme, die den freien Wettbewerb behindere. aa) Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung ein striktes Werbeverbot für Anwälte zwar stets abgelehnt, es anderseits aber als zulässig erachtet, die Werbetätigkeit von Anwälten besonderen Schranken zu unterwerfen (BGE 67 I 80 E. 3 S. 87 ff.; BGE 68 I 11 E. 1 S. 14 f., 65 E. 1 S. 68 f.; BGE 87 I 262 E. 2 S. 265 f.; vgl. BGE 96 I 35 ff.). Den Kantonen ist es insbesondere erlaubt, aufdringliche und irreführende Werbung zu untersagen. Der Zweck entsprechender Normen lässt sich auch heute nicht beanstanden, selbst wenn ihre Anwendung mit Blick auf die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse (im Vergleich zu diesen älteren Entscheiden des Bundesgerichts) allenfalls gewisser Anpassungen bedarf. Das Publikum soll darauf vertrauen können, dass Rechtsanwälte, wenngleich Gewerbetreibende, sich in ihrer Berufsausübung nicht von Gewinnstreben beherrschen lassen, sondern in erster Linie ihre Verantwortung als "Diener des Rechts" und "Mitarbeiter der Rechtspflege" wahrnehmen und in dieser Funktion die Rechtsuchenden bei der Verfolgung ihrer subjektiven Rechtsschutzinteressen beraten und unterstützen (vgl. BGE 106 Ia 100 E. 6b S. 104), sie gegebenenfalls aber auch davon abhalten,

aussichtslose Prozesse zu führen. Kommerzielle Werbemethoden dürfen darum im Interesse des Schutzes von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr und zur Erhaltung der Vertrauenswürdigkeit und der Unabhängigkeit der Anwaltschaft ausgeschlossen werden, während zurückhaltende und sachlich zutreffende Werbung dem Bedürfnis des Publikums nach Information entgegenkommt und dem Anwalt deshalb nicht grundsätzlich verwehrt sein kann (FELIX WOLFFERS, Der Rechtsanwalt in der Schweiz, Diss. Bern 1986, S. 145 ff.; CHRISTOF BERNHART, Die Werbebeschränkungen für wissenschaftliche Berufsarten als Problem der Grundrechte, Diss. Bern 1992, S. 208 ff.). Wo die Grenzen zwischen zulässiger Information und verpönter kommerzieller Werbung liegen, kann im einzelnen umstritten sein, zumal die Auffassungen darüber in jüngster Zeit einem gewissen Wandel unterworfen sind (vgl. DOMINIQUE DREYER, L'avocat dans la société actuelle, ZSR 1996 II 460 ff.; MICHAEL PFEIFER, Der Rechtsanwalt in der heutigen Gesellschaft, ZSR 1996 II 343 ff.; PIERRE TERCIER, Les avocats et la concurrence, in: der Schweizer Anwalt 160/1996 S. 4 ff., insbesondere S. 13/14), braucht hier aber nicht allgemein erörtert zu werden. Auf jeden Fall hat die anwaltliche Werbung zurückhaltend zu sein, darf keine unrichtigen Erwartungen wecken, hat auf sensationelles und reklamehaftes Sich-Herausstellen gegenüber Berufskollegen zu verzichten und muss von hohem Informationsgehalt sein (WALTER FELLMANN/OLIVER SIDLER, Standesregeln des Luzerner Anwaltsverbandes, Bern 1996, S. 37 f.). bb) Der angefochtene Entscheid wendet das Verbot aufdringlicher Empfehlung nach § 7 Abs. 2 AnwG vor diesem Hintergrund nicht in verfassungswidriger Weise an. Die Aufsichtskommission hat den Prospekt der Y. AG beanstandet, weil er falsche Informationen (alle Rechtsberater der Y. AG seien Rechtsanwälte) enthält, die Y. AG als grösstes Rechtsanwaltsbüro der Schweiz bezeichnet und Vergleiche zu anderen grossen Anwaltsbüros zieht (von denen sich die Y. AG dadurch unterscheide, dass sie neben hochqualifizierter Rechtsberatung weitere - ausführlich beschriebene - Dienstleistungen anbiete). Die falschen Angaben, wozu neben der Behauptung, alle Rechtsberater der Y. AG seien Rechtsanwälte, auch die zumindest verwirrliche Selbstdeklaration als Anwaltsbüro gehört, dürfen ohne weiteres als im Rahmen anwaltlicher Werbung unzulässig angesehen werden. Der Vergleich mit den andern grösseren Anwaltsbüros kann ebenfalls als verpöntes reklamehaftes Sich-Herausstellen gelten. Das Verbot derartiger Werbung liegt im überwiegenden öffentlichen Interesse und ist nicht unverhältnismässig.

d) Die Aufsichtskommission hat neben dem Verbot aufdringlicher Empfehlung auch die Pflicht, klare Rechtsverhältnisse zu schaffen (§ 8 Abs. 1 AnwG), als verletzt erachtet, da der Eindruck erweckt werde, bei einer Mandatierung der Y. AG unterstehe der Beauftragte den besonderen anwaltlichen Berufspflichten. Der Beschwerdeführer wendet ein, das Gebot, klare Rechtsverhältnisse zu schaffen, sei nur bei einem konkreten Mandatsverhältnis anwendbar und könne nicht bereits die Werbetätigkeit erfassen. Diese Berufspflicht bezieht sich indessen nicht nur auf das konkrete Mandatsverhältnis, sondern auf das berufliche Verhalten schlechthin. Es handelt sich dabei nicht nur um eine Verpflichtung gegenüber dem eigenen Klienten, sondern auch um eine solche im Verhältnis zu den Behörden, zum Prozessgegner und zu Dritten (Handbuch über die Berufspflichten des Rechtsanwaltes im Kanton Zürich, Zürich 1988, S. 43 ff.). Wenn der Anwalt deshalb bereits bei seiner Werbetätigkeit gehalten sein soll, Klarheit hinsichtlich der künftigen Mandatsverhältnisse zu schaffen, ist dies nicht unhaltbar. e) Der Beschwerdeführer beruft sich ergänzend zur Rüge der Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit auf die in Art. 10 EMRK verankerte Meinungsäusserungsfreiheit. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich im Urteil i.S. Casado Coca vom 24. Februar 1994 (Serie A Nr. 285-A) mit der Tragweite dieses grundrechtlichen Anspruchs im Bereiche der Werbung von Rechtsanwälten auseinandergesetzt. Der Gerichtshof hat dabei massgeblich darauf abgestellt, dass in den Mitgliedstaaten des Europarats unterschiedliche Auffassungen darüber herrschen, ob und wie weit den Anwälten Werbung erlaubt sein soll. Er hat auch darauf hingewiesen, dass seit einiger Zeit gewisse Lockerungen des Werbeverbots festzustellen seien. Zum Entscheid darüber, wie weit diese reichen müssten und wo zu einem bestimmten Zeitpunkt das richtige Gleichgewicht zwischen den auf dem Spiele stehenden Interessen liege, seien die ordentlichen Gerichte besser geeignet als der internationale Richter. Die Meinungsäusserungsfreiheit nach Art. 10 EMRK und die Praxis dazu enthalten demnach keine weiterführenden Gesichtspunkte, die nicht bereits im Lichte der Handels- und Gewerbefreiheit zu berücksichtigen gewesen wären.